



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 144/2024
du 28 novembre 2024
Numéro du rôle : 8110

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données », posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 8 novembre 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 novembre 2023, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données est-il compatible avec l'article 30 de la Constitution, en ce qu'il laisse à l'Autorité de protection des données elle-même le soin de déterminer l'emploi des langues dans les procédures menées devant elle (notamment le fait de déterminer les besoins propres à une affaire, les besoins qui sont pris en compte, les critères selon lesquels les besoins sont mis en balance les uns avec les autres, une politique en matière d'emploi des langues, etc.) ?

2. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données est-il compatible avec les articles 10, 11 et 30 de la Constitution, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes concernées par une procédure administrative devant l'Autorité de protection des données, laquelle peut infliger des sanctions – dont des amendes administratives – et, en vertu de la disposition précitée, déterminer et modifier de manière discrétionnaire la langue de la procédure, et, d'autre part, les personnes concernées par une procédure administrative devant l'Autorité de la concurrence,

laquelle peut infliger des sanctions – dont des amendes administratives – mais à l’égard de laquelle des règles législatives spécifiques en ce qui concerne la langue de la procédure et la modification de celle-ci ont été fixées à l’article IV.92 du Code de droit économique et dans les lois sur l’emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- le SPF Finances, assisté et représenté par Me Frederic Debusseré, Me Geert Somers et Me Bernd Fiten, avocats au barreau de Bruxelles;

- l’Autorité de protection des données, assistée et représentée par Me Elke Cloots, Me Joos Roets et Me Claire Buggenhoudt, avocats au barreau d’Anvers;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 17 juillet 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l’affaire était en état, qu’aucune audience ne serait tenue, à moins qu’une partie n’ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu’en l’absence d’une telle demande, les débats seraient clos à l’expiration de ce délai et l’affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 25 septembre 2024, a fixé l’audience au 23 octobre 2024.

À l’audience publique du 23 octobre 2024 :

- ont comparu :

. Me Frederic Debusseré, pour le SPF Finances;

. Me Elke Cloots, également *loco* Me Joos Roets et Me Claire Buggenhoudt, pour l’Autorité de protection des données;

. Me Jürgen Vanpraet, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l’affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l’emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 23 mars 2022, Marleen Coppens a introduit, en néerlandais, une plainte auprès de l'Autorité de protection des données contre le Service public fédéral Finances. Le 29 mars 2022, cette plainte a été déclarée recevable, en néerlandais, par le service de première ligne de l'Autorité de protection des données et, le 19 avril 2022, elle a été déclarée fondée *prima facie*, également en néerlandais, par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données.

Le 2 mai 2022, le Service public fédéral Finances a demandé, en néerlandais, à la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données de poursuivre le traitement de la plainte quant au fond. Dans le cadre de ce traitement quant au fond, la Chambre contentieuse a, le 8 décembre 2022, envoyé aux parties un calendrier de conclusions mentionnant, en néerlandais, qu'un défendeur peut, dans un délai de quatorze jours, s'opposer au traitement de l'affaire en néerlandais. Par lettre du 19 décembre 2022, Marleen Coppens a demandé, en néerlandais, de changer la langue de la procédure en français, étant donné qu'un avocat francophone a dans l'intervalle succédé à son conseil néerlandophone. Le 22 décembre 2022, la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données a accédé à cette demande.

Après que le Service public fédéral Finances a introduit un recours contre cette décision auprès de la Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés (ci-après : la Cour des marchés), et que la Cour des marchés a, par arrêt du 8 mars 2023, suspendu l'exécution de la décision de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données du 22 décembre 2022, la Chambre contentieuse a fait savoir, par lettre du 28 mars 2023, qu'elle rétractait sa décision. Dans la même lettre, elle a toutefois indiqué maintenir le changement de la langue de la procédure en français.

Le 11 avril 2023, le Service public fédéral Finances a introduit un recours contre cette dernière décision auprès de la Cour des marchés. Avant de statuer quant au fond, la Cour des marchés estime qu'il y a lieu de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du mémoire du Service public fédéral Finances

A.1. L'Autorité de protection des données fait valoir que le mémoire du Service public fédéral Finances doit être écarté des débats. Selon elle, le Service public fédéral Finances, qui relève du pouvoir exécutif fédéral, n'est pas doté d'un intérêt fonctionnel légitime à alléguer en droit qu'une disposition législative édictée par le législateur fédéral est inconstitutionnelle.

Quant aux questions préjudicielles

Quant à la portée des questions préjudicielles

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour doit limiter son examen des questions préjudicielles à l'hypothèse qui se présente dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*, à savoir celle d'un plaignant qui introduit en néerlandais une plainte auprès de l'Autorité de protection des données et qui, à un stade ultérieur de la procédure devant la Chambre contentieuse, peut encore obtenir que la procédure soit menée en français.

A.3. L'Autorité de protection des données fait valoir que la Cour doit tenir compte des conséquences de sa décision pour toutes les procédures devant l'Autorité de protection des données.

En ce qui concerne la première question préjudicielle

A.4.1. Le Service public fédéral Finances estime que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données » (ci-après : la loi du 3 décembre 2017) n'est pas compatible avec l'article 30 de la Constitution. Il expose qu'en vertu de l'article 30 de la Constitution, l'emploi des langues doit être réglé par le législateur et que celui-ci ne peut en aucun cas laisser à une autorité administrative telle l'Autorité de protection des données le soin de régler, sur le plan individuel ou réglementaire, l'emploi des langues. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 laisse cependant à l'Autorité de protection des données l'entière liberté de régler l'emploi des langues dans les procédures devant la Chambre contentieuse. En effet, elle peut déterminer la langue de façon discrétionnaire selon les besoins propres à l'affaire. Le législateur n'a pas limité davantage cette marge d'appréciation en déterminant par exemple quels besoins doivent être pris en compte et comment ces besoins doivent être mis en balance les uns avec les autres. Par conséquent, la disposition en cause est insuffisamment précise, claire et prévisible pour le justiciable. L'Autorité de protection des données a ensuite elle-même, en violation de l'article 30 de la Constitution, développé une politique qu'elle utilise en fait comme règlement. Le fait que des dispositions analogues existent devant les juridictions ne porte pas davantage atteinte à ce qui précède, étant donné que l'Autorité de protection des données n'est pas une juridiction et qu'il n'est pas établi que ces dispositions sont compatibles avec l'article 30 de la Constitution.

A.4.2. Selon le Service public fédéral Finances, cette inconstitutionnalité a pour effet que l'emploi des langues dans les procédures devant la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données est exclusivement réglé par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois sur l'emploi des langues en matière administrative). Étant donné que, dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, la plaignante est un particulier ayant introduit une plainte en néerlandais, c'est plus précisément l'article 41, § 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative qui est applicable.

A.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que la juridiction *a quo* se fonde sur une interprétation erronée de la disposition en cause. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 ne laisse pas à l'Autorité de protection des données l'entière liberté de régler l'emploi des langues dans les procédures devant la Chambre contentieuse et de mener une politique en la matière. En effet, l'Autorité de protection des données doit appliquer les articles 40 à 45 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et ne peut appliquer la disposition en cause que dans la mesure où l'application de ces dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative aboutit à un conflit lors duquel il est fait usage de plus d'une langue nationale. La disposition en cause est une règle complémentaire par rapport aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle n'est pas une *lex specialis*. Dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*, l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative n'aboutit pas à un conflit, de sorte que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 n'est pas applicable. En contradiction avec l'article 41, § 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, l'Autorité de protection des données a changé la langue de la procédure en français.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 n'est en outre compatible avec l'article 30 de la Constitution que dans l'interprétation précitée. En effet, l'Autorité de protection des données ne peut opérer un choix linguistique qu'à titre exceptionnel et dans un cas individuel, à savoir lorsque l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative aboutit à une situation dans laquelle plusieurs langues nationales sont applicables. Or, en l'espèce, cette situation ne se présente pas.

A.6.1. L'Autorité de protection des données relève en premier lieu que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 est une *lex specialis* par rapport aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Le législateur entendait donner ainsi à l'Autorité de protection des données, à l'instar de l'Autorité de la concurrence, la flexibilité nécessaire pour déterminer la langue de la procédure en fonction des besoins de l'affaire. Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative constituent un carcan trop rigide qui n'est pas adapté aux procédures qui sont menées devant l'Autorité de protection des données.

A.6.2. L'Autorité de protection des données fait ensuite valoir en ordre principal que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 est compatible avec l'article 30 de la Constitution. Selon elle, l'article 30 de la Constitution n'interdit pas qu'une juridiction ou une autorité administrative soit habilitée à déterminer, de façon discrétionnaire, la langue à employer dans des affaires individuelles, sur la base de critères légaux, tels les besoins propres à l'affaire. Le principe de légalité contenu dans l'article 30 de la Constitution porte exclusivement sur le fait de réglementer. Étant donné que la disposition en cause n'habilite pas à réglementer, il n'est pas question d'une violation. Pour le surplus, l'article 30 de la Constitution ne s'oppose pas davantage à une réglementation linguistique prévoyant qu'une seule langue soit utilisée dans une procédure ou dans une enquête. La liberté linguistique individuelle peut être restreinte dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

A.6.3. L'Autorité de protection des données relève en ordre subsidiaire que la Cour peut tout au plus constater une lacune inconstitutionnelle qui doit être comblée par le législateur. En effet, une éventuelle inconstitutionnalité peut être réparée de diverses manières. Par ailleurs, l'article 30 de la Constitution exige expressément l'intervention du législateur.

Selon l'Autorité de protection des données, la thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 doit être lu en combinaison avec les articles 40 à 45 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne peut en aucun cas être suivie. Tout d'abord, le législateur a expressément décidé de ne pas appliquer le carcan rigide des lois sur l'emploi des langues en matière administrative à l'Autorité de protection des données. De surcroît, ce carcan rigide des lois sur l'emploi des langues en matière administrative n'est pas adapté aux procédures contradictoires impliquant plusieurs parties, si bien qu'il minerait l'efficacité et la cohérence de la procédure et que le principe de la sécurité juridique et le principe de légalité matérielle, que contient l'article 30 de la Constitution, seraient violés. Étant donné que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne permettent pas de prendre en compte les besoins procéduraux réels des parties concernées, les droits de la défense risquent également d'être compromis. Enfin, les décisions de l'Autorité de protection des données risquent d'être systématiquement annulées par la Cour des marchés en raison de l'incertitude qui entoure le régime linguistique prévu par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative et des sanctions sévères que contiennent ces lois. Une telle insécurité juridique n'est pas compatible avec le plein effet des dispositions du droit de l'Union relatives à la protection des données et à la libre circulation.

A.6.4. Enfin, en ordre infiniment subsidiaire, l'Autorité de protection des données demande de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'article 8, paragraphes 1 et 3, et l'article 41, paragraphes 1 et 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 51, paragraphes 1 et 2, l'article 57, paragraphe 1, *a)* et *f)*, et paragraphe 2, l'article 58, paragraphe 2, l'article 77 et l'article 78, paragraphe 1, du RGPD, et les articles 20, 21, 45, 49, 56 et 63 du TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'un régime linguistique national tel celui qui est en cause dans l'affaire au principal, qui s'oppose de manière absolue à ce qu'une autorité de contrôle nationale au sens du RGPD emploie comme langue de la procédure une autre langue que celle de la plainte et dont les exigences concrètes dans le contexte de procédures devant cette autorité de contrôle nationale sont en outre imprécises, et ce sous peine de la nullité, à prononcer d'office par le juge, de toutes les pièces de procédure établies dans la langue erronée ? ».

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

A.7.1. Le Conseil des ministres relève en premier lieu que la juridiction *a quo* se fonde sur une interprétation erronée en ce qu'elle a jugé que l'Autorité de protection des données est entièrement libre de déterminer la langue. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 doit en effet être lu en combinaison avec les articles 40 à 45 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Ce n'est que si l'application de ces dispositions aboutit à un conflit linguistique que l'Autorité de protection des données peut déterminer la langue selon les besoins de l'affaire.

A.7.2. Il soutient ensuite que, dans cette interprétation, l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination. Dans cette interprétation, il n'y a pas de différence de traitement entre le plaignant qui a introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données et le plaignant qui a introduit une plainte auprès de l'Autorité de la concurrence. Ils n'ont ni l'un ni l'autre la possibilité de demander de modifier la langue de la procédure. Il en est d'autant plus ainsi lorsque la langue de la procédure est la langue dans laquelle la plainte est établie. De surcroît, les catégories de personnes en cause ne sont pas comparables. L'Autorité de la concurrence peut uniquement infliger des amendes administratives aux entreprises et associations d'entreprises concernées, tandis que la compétence de l'Autorité de protection des données n'est pas limitée à ces catégories de personnes. À tout le moins, en ce qu'il existerait tout de même une différence de traitement entre des catégories de personnes comparables, cette différence au niveau du champ d'application personnel justifie raisonnablement la différence de traitement, qui repose, le cas échéant, sur un critère objectif, à savoir la finalité de l'affaire et les personnes concernées.

A.8. L'Autorité de protection des données répète en premier lieu que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne sont pas applicables aux procédures devant elle. Elle relève ensuite que les catégories de personnes en cause ne sont pas comparables. Il s'agit d'autorités publiques tout à fait différentes qui ont été créées pour garantir le respect de réglementations différentes. L'Autorité de protection des données veille au

respect du droit à la protection des données, qui a pour but de protéger un droit fondamental, tandis que l'Autorité de la concurrence applique le droit de la concurrence, qui ne porte en principe pas sur un droit fondamental. Elle relève enfin que la différence de traitement repose quoi qu'il en soit sur un critère objectif, à savoir l'instance devant laquelle la procédure est menée, et qu'elle est raisonnablement justifiée. L'objectif consistant à déterminer la langue de la procédure conformément aux besoins propres à l'affaire est légitime et la différence de traitement en cause ne produit pas des effets disproportionnés, étant donné que les droits des parties concernées ne sont pas limités de manière disproportionnée. Une partie qui s'estime lésée par le choix de la langue peut par ailleurs introduire un recours devant la Cour des marchés, laquelle a la plénitude de juridiction.

A.9. Le Service public fédéral Finances s'en remet à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la seconde question préjudicielle.

Quant au maintien des effets

A.10. Si la Cour devait juger que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 est inconstitutionnel, l'Autorité de protection des données lui demande de maintenir les effets jusqu'à ce que le législateur ait adopté une nouvelle réglementation linguistique. Le maintien est, selon elle, nécessaire afin de garantir la sécurité juridique et de ne pas compromettre le contrôle effectif de l'application des règles en matière de protection des données.

A.11. Le Service public fédéral Finances estime que les effets ne peuvent pas être maintenus en ce qui concerne la décision qu'il conteste, les futures procédures qui seront engagées auprès de l'Autorité de protection des données et toutes les procédures intentées auprès de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données dans lesquelles aucune décision n'a encore été prise concernant l'emploi des langues. En effet, il faudrait éviter que le Service public fédéral Finances ne tire aucun avantage du constat d'inconstitutionnalité dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo* et dans d'éventuelles procédures futures. De surcroît, le constat d'inconstitutionnalité n'aurait pas pour effet qu'une législation linguistique ferait défaut, étant donné que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative sont applicables en l'absence d'un régime dérogatoire. Enfin, il observe que la loi du 25 décembre 2023 « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données » ne prévoit pas un nouveau régime linguistique.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le régime linguistique des procédures devant l'Autorité de protection des données.

B.2.1. L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données » (ci-après : la loi du 3 décembre 2017), qui porte tant sur la procédure devant le service d'inspection que sur la procédure devant la Chambre contentieuse, dispose :

« L'Autorité de protection des données emploie la langue dans laquelle la procédure est menée selon les besoins propres à l'affaire ».

B.2.2. Selon l'exposé des motifs, ce régime linguistique a été choisi « à l'exemple de l'Autorité de la concurrence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2648/001, p. 39).

B.2.3. L'emploi des langues dans les procédures devant l'Autorité de la concurrence était alors réglé à l'article IV.83 du Code de droit économique, tel qu'il avait été inséré par l'article 4 de la loi du 3 avril 2013 « portant insertion du livre IV ' Protection de la concurrence ' et du livre V ' La concurrence et les évolutions de prix ' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IV et au livre V et des dispositions d'application de la loi propres au livre IV et au livre V, dans le livre Ier du Code de droit économique ».

L'article IV.83 du Code de droit économique disposait :

« L'instruction est effectuée et le projet de décision de l'auditorat est rédigé dans la langue de la Région dans laquelle l'entreprise qui fait l'objet de l'instruction est établie. En cas de pluralité d'entreprises, la langue utilisée est celle de la Région dans laquelle est établie la majorité d'entre elles. En cas de parité, il sera fait usage de l'une des langues usitées en Belgique selon les besoins de la cause.

Si l'entreprise est établie dans la Région bruxelloise, la langue, néerlandais ou français, est choisie par le plaignant ou par l'organe qui est à l'origine de l'instruction.

L'entreprise qui fait l'objet de l'instruction et qui est établie en Région bruxelloise peut néanmoins demander que l'instruction soit effectuée et que la procédure soit poursuivie dans l'autre langue, français ou néerlandais. La décision quant au changement de langue de la procédure est prise par l'auditeur général. L'entreprise ou association d'entreprise concernée peut introduire un recours contre sa décision devant le président dans les trois jours ouvrables de la notification de la décision. Il entend l'entreprise ou association d'entreprises concernée ainsi que l'auditeur général ou l'auditeur qu'il délègue dans les cinq jours ouvrables de la réception de l'appel et se prononce dans les cinq jours ouvrables après l'audition des parties. Cette décision n'est pas susceptible d'appel distinct ».

Actuellement, l'emploi des langues dans les procédures devant l'Autorité de la concurrence est réglé par l'article IV.92 du Code de droit économique, qui dispose :

« § 1er. Sans préjudice du paragraphe 3, l'instruction est menée et l'affaire est jugée dans la langue de la région linguistique où l'entreprise ou l'association d'entreprises faisant l'objet

de l'instruction a son siège ou, dans le cas d'une entreprise ou d'une association d'entreprises étrangère, a un établissement.

Si l'entreprise ou l'association d'entreprises est établie dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale ou n'a pas d'établissement en Belgique, la langue, le français ou le néerlandais, est choisie par l'auditeur. L'entreprise ou l'association d'entreprises a cependant le droit d'obtenir que l'instruction soit menée et que l'affaire soit jugée dans l'autre langue. La demande de changement de langue est, à peine d'irrecevabilité, introduite par écrit auprès de l'auditeur au plus tard dix jours ouvrables suivant le premier jour de la perquisition, ou, s'il n'y a pas de perquisition, dix jours ouvrables après la réception de la première demande de renseignements. Le changement de langue vaut uniquement pour l'avenir.

Lorsque plusieurs entreprises et associations d'entreprises font l'objet de l'instruction, lors de son ouverture, est utilisée la langue de la région linguistique où la majorité de ces entreprises et associations d'entreprises ont leur siège ou leur établissement. Pour les entreprises et associations d'entreprises ayant leur siège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou qui n'ont pas d'établissement, la langue prise en considération pour déterminer cette majorité est fixée conformément à l'alinéa 2. En cas de parité, le français ou le néerlandais est utilisé au choix de l'auditeur.

§ 2. Sans préjudice du paragraphe 3, tous les actes, observations écrites, documents et décisions rédigés dans le cadre de la procédure d'instruction et de décision, par l'auditeur, l'auditeur général, le Collège de la concurrence, les parties concernées, les parties notifiantes ainsi que les tiers entendus par le Collège de la concurrence sont rédigés dans la langue fixée en application du paragraphe 1er.

§ 3. Les règles particulières suivantes s'appliquent en ce qui concerne l'emploi des langues :

1° les personnes physiques sont interrogées et utilisent pour toutes leurs déclarations orales et écrites ainsi que leurs observations écrites le français, le néerlandais ou l'allemand, selon leur choix ou une langue que l'auditeur ou le président du Collège de la concurrence les autorise à utiliser durant respectivement l'instruction et la procédure devant le Collège de la concurrence;

2° l'Autorité belge de la concurrence transmet les parties des griefs et de la proposition de décision qui concernent en particulier une personne physique, en français, en néerlandais ou en allemand, selon le choix de langue de cette personne;

3° les plaintes sont rédigées dans la langue de la région linguistique où le siège, l'établissement ou le domicile du plaignant est établi ou, dans le cas où le plaignant n'a pas de siège, d'établissement ou de domicile en Belgique, en français ou en néerlandais, selon le choix du plaignant;

4° les requêtes de mesures provisoires sont rédigées dans la langue de la région linguistique dans laquelle ont leur siège ou leur établissement les entreprises ou associations d'entreprises, à l'encontre desquelles des mesures sont demandées; lorsque l'entreprise ou l'association d'entreprises, à l'encontre de laquelle des mesures sont demandées, n'est pas établie en Belgique, la requête est rédigée en français ou en néerlandais;

5° les concentrations sont notifiées en français ou en néerlandais, selon le choix des parties notifiantes; l'instruction est menée et la concentration est jugée dans la langue de la notification;

6° les demandes de clémence complètes ou sommaires, les demandes d'immunité, les déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence, ainsi que les demandes de marqueur sont rédigées en français, en néerlandais, en allemand, ou encore dans une autre langue de l'Union européenne convenue entre l'auditeur et le demandeur de clémence ou d'immunité. Les éléments de preuve sont déposés dans leur langue d'origine. Si cette langue n'est pas le français, le néerlandais ou l'allemand, l'auditeur général, l'auditeur ou le président du Collège de la concurrence peut en demander la traduction dans une de ces langues nationales;

7° les documents qui sont joints aux actes et observations écrites sont déposés dans leur langue d'origine; si cette langue n'est pas le français ou le néerlandais, l'auditeur général, l'auditeur ou le président du Collège de la concurrence peut imposer la traduction vers le français ou le néerlandais, sous peine d'être écarté du dossier;

8° sont rédigés dans la langue de la région linguistique où l'entreprise ou l'association d'entreprises a son établissement concerné :

a. les demandes de renseignements et les décisions d'exiger des renseignements ainsi que les réponses;

b. les ordres de missions, mandats de perquisition et procès-verbaux de perquisition, de saisies et d'apposition de scellés;

c. les procès-verbaux de constatation visés à l'article IV.40/1, alinéa 1er;

9° dans le cas où l'établissement concerné est établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou que l'entreprise ou l'association d'entreprises n'a pas d'établissement en Belgique, les documents visés au 8° sont rédigés dans la langue choisie par l'auditeur, sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, alinéa 2;

10° l'instrument uniforme au moyen duquel les demandes visées à l'article IV.78/2 et à l'article IV.78/4 sont adressées à l'Autorité belge de la concurrence est rédigé en français, en néerlandais ou en allemand, ou encore dans une autre langue de l'Union européenne convenue entre l'auditeur général et l'autorité nationale de concurrence à l'origine de la demande. L'acte à notifier ou la décision permettant l'exécution forcée de l'amende ou de l'astreinte joint à l'instrument uniforme est communiqué dans sa langue d'origine. Si cette langue n'est pas le français, le néerlandais ou l'allemand, l'auditeur général peut en demander la traduction dans une de ces langues nationales ou encore dans une autre langue de l'Union européenne convenue avec l'autorité nationale de concurrence à l'origine de la demande ».

B.3.1. Après la saisine de la Cour, la loi du 3 décembre 2017 a été modifiée par la loi du 25 décembre 2023 « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données » (ci-après : la loi du 25 décembre 2023). Cette loi n'a cependant pas modifié la disposition en cause.

Cela étant, l'article 11, § 1er, 3°, de la loi du 3 décembre 2017, tel qu'il a été remplacé par l'article 10 de la loi du 25 décembre 2023, dispose actuellement que l'Autorité de protection des données peut prévoir dans son règlement d'ordre intérieur « les règles concernant l'emploi des langues ». En outre, l'article 99, alinéa 3, tel qu'il a été inséré par l'article 51 de la loi du 25 décembre 2023, dispose que les débats ont lieu « dans la langue de la procédure, telle que choisie par les parties, dans les limites fixées par l'article 41 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative ».

B.3.2. La loi du 25 décembre 2023 est entrée en vigueur trois mois après sa publication au *Moniteur belge* (article 58 de la loi du 25 décembre 2023), soit le 1er juin 2024. Le règlement d'ordre intérieur modifié ne s'applique qu'aux plaintes, aux dossiers de médiation, aux requêtes, aux inspections et aux procédures devant la Chambre contentieuse qui débutent après la publication du règlement d'ordre intérieur modifié au *Moniteur belge* (article 56, alinéa 3, de la loi du 25 décembre 2023). Préalablement à sa publication, le règlement d'ordre intérieur modifié doit être soumis à la Chambre des représentants (article 56, alinéas 1er et 2, de la loi du 25 décembre 2023).

Quant à la recevabilité du mémoire du Service public fédéral Finances

B.4.1. L'Autorité de protection des données conteste la recevabilité du mémoire du Service public fédéral Finances.

B.4.2. En vertu de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), dans les 45 jours de la réception de la notification faite par le greffier en vertu de l'article 77, les parties en cause devant la juridiction qui a pris la décision de renvoi peuvent adresser un mémoire à la Cour. La loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exige pas qu'elles justifient d'un intérêt à la position qu'elles défendent dans leur mémoire.

B.4.3. Le Service public fédéral Finances ayant introduit son mémoire dans les délais, il n'y a pas lieu de l'écartier des débats.

Quant aux questions préjudicielles

B.5.1. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 est compatible avec l'article 30 de la Constitution, en ce qu'il laisse à l'Autorité de protection des données elle-même le soin de déterminer l'emploi des langues dans les procédures menées devant elle.

Par la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 est compatible avec les articles 10, 11 et 30 de la Constitution, en ce qu'il établit une différence de traitement entre les personnes qui sont concernées par une procédure devant l'Autorité de protection des données et les personnes qui sont concernées par une procédure devant l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de protection des données pouvant déterminer et modifier la langue de la procédure de manière discrétionnaire, tandis que l'Autorité de la concurrence doit déterminer et modifier la langue de la procédure conformément aux règles spécifiques contenues dans l'article IV.92 du Code de droit économique et dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois sur l'emploi des langues en matière administrative).

B.5.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données a décidé, à la demande du plaignant, de changer la langue de la procédure du néerlandais en français sur la base de l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017, alors que la plainte avait été introduite en néerlandais et que la procédure de traitement quant au fond s'était déroulée en néerlandais.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.6.1. Le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles se fondent sur une interprétation erronée de la disposition en cause. Il fait valoir que la disposition en cause ne

porte pas atteinte à l'applicabilité des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, il faut, selon lui, appliquer l'article 41, § 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui dispose :

« Les services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celle des trois langues, dont ces particuliers ont fait usage ».

Il découle selon lui de cette disposition que l'Autorité de protection des données doit employer la langue choisie initialement par le particulier. Cette disposition ne prévoirait pas la possibilité de modifier la langue par la suite. En tout état de cause, l'Autorité de protection des données ne disposerait pas d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer et modifier la langue.

B.6.2. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause.

B.6.3. L'interprétation de la juridiction *a quo* selon laquelle la disposition en cause doit être considérée comme une *lex specialis* par rapport aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui exclut l'application de ces dernières lois, n'est pas manifestement erronée. L'exposé des motifs de la disposition en cause mentionne en effet, sans la moindre réserve en ce qui concerne l'applicabilité des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ce qui suit :

« Cet article fixe la règle relative à la langue de procédure pour l'exercice des compétences de recherche et de contrôle de l'Autorité de protection des données » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2648/001, p. 39).

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.7.1. L'article 30 de la Constitution dispose :

« L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires ».

B.7.2. L'article 30 de la Constitution réserve au législateur le pouvoir de régler l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. Il garantit qu'une assemblée délibérante démocratiquement élue décide en cette matière.

Bien que l'article 30 de la Constitution réserve ainsi la compétence normative relative à cette matière au législateur – qui doit en régler les éléments essentiels –, cet article n'exclut pas d'attribuer un pouvoir limité d'exécution. Une telle délégation n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont préalablement fixés par le législateur.

B.8.1. En vertu de l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017, l'Autorité de protection des données dispose, en ce qui concerne la détermination et la modification de la langue de la procédure, d'un pouvoir discrétionnaire qui n'est limité que par un critère, formulé en des termes généraux, selon lequel la langue est déterminée en fonction des besoins propres à l'affaire. Ce critère n'est précisé ni délimité nulle part. Par ailleurs, il n'est pas davantage précisé comment l'Autorité de protection des données doit mettre en balance différents besoins ou intérêts les uns avec les autres. La disposition en cause confère ainsi à l'Autorité de protection des données une importante marge de manœuvre en matière d'emploi des langues dans les procédures devant le service d'inspection et la Chambre contentieuse.

B.8.2. L'Autorité de protection des données a, au demeurant, effectivement élaboré une politique linguistique. Le 7 janvier 2021, elle a publié une « Note relative à la politique linguistique de la Chambre Contentieuse », dont la nécessité est justifiée comme suit :

« L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après : loi APD) reprend une règle générale quant à l'emploi des langues et définit ainsi la politique linguistique propre aux divers services de l'APD. L'article de loi proprement dit dispose que :

‘ L'Autorité de protection des données emploie la langue dans laquelle la procédure est menée selon les besoins propres à l'affaire ’.

Il s'agit d'une règle de nature très générale qui ne garantit dès lors pas suffisamment de clarté ni de sécurité juridique dans la pratique. Pour cette raison, la présente note définit plus clairement la politique linguistique de la Chambre Contentieuse ».

B.8.3. Il résulte de ce qui précède que, dans l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017, le législateur n'a pas lui-même réglé les éléments essentiels. Cette disposition n'est dès lors pas compatible avec l'article 30 de la Constitution.

B.9. Il appartient au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée. Afin de garantir le traitement des procédures devant le service d'inspection et la Chambre contentieuse, il convient, dans l'attente d'une intervention du législateur, d'appliquer par analogie les lois sur l'emploi des langues en matière administrative à ces procédures.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.10. Compte tenu de la réponse donnée à la première question préjudicielle, la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données » viole l'article 30 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 novembre 2024.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen