

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.408 du 17 décembre 2019

A. 226.447/VIII-10.972

En cause : **DE BRAUWER** Marianne,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2 - 4
1050 Bruxelles,

contre :

**la société coopérative à responsabilité limitée
Intercommunale de Santé publique
du pays de Charleroi** (en abrégé ISPPC),
ayant élu domicile chez
M^e Vinciane RUELLE, avocat,
rue Léon Bernus 59
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 octobre 2018, Marianne DE BRAUWER demande l'annulation de « la décision du conseil d'administration [de la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) Intercommunale de Santé publique du pays de Charleroi, en abrégé ISPPC], du 4 juin 2018 portant modification du règlement de travail de l'ISPPC et plus précisément, en ce que cette décision insère une annexe 19 "Règlement général pour la protection des données (RGPD). Application directive européenne" dans ledit règlement de travail ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Vinciane RUELLE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence LEJEUNE, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie adverse confie à Santhea, association professionnelle et patronale qui a pour mission de défendre et de promouvoir les intérêts des établissements et services de soins non lucratifs du secteur privé non confessionnel et du secteur public en Wallonie et à Bruxelles, le soin de préparer un projet de texte afin d'adapter son règlement de travail au Règlement général sur la protection des données (RGPD).

2. Le projet, qui se présente sous la forme d'une annexe au règlement de travail, est discuté en comité de négociation le 23 mai 2018. À l'issue de la réunion, un protocole de négociation n° 10/2018 est signé.

3. Par une délibération du 4 juin 2018, le conseil d'administration de la partie adverse décide à l'unanimité de faire sienne la proposition de texte figurant dans ce protocole :

« Au cours de l'exécution de son travail (membre du personnel contractuel et statutaire) ou après l'expiration de celui-ci, le membre du personnel est tenu à un devoir de confidentialité, voire au respect du secret professionnel. Il ne peut en aucun cas divulguer à un tiers ou même à un collègue / collaborateur non habilité à le traiter, tout fait, information ou document qu'il détient ou dont il a connaissance à l'occasion de l'exercice de sa fonction.

En application de la législation relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce compris le règlement n° 2016/679 (dit Règlement Général sur la Protection des Données), le membre du personnel doit se conformer aux instructions, procédures, charte, politique de confidentialité élaborées par l'I.S.P.P.C. en ce qui concerne la protection des données.

Il lui est interdit de révéler des faits, informations ou documents qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts de l'I.S.P.P.C., à la prévention et la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée.

Cette interdiction vaut également pour les faits, informations ou documents qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise, ainsi que pour les faits, informations ou documents qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice à l'I.S.P.P.C. dans lequel la personne est occupée.

Sans préjudice des sanctions prises à l'encontre du membre du personnel en cas de non-respect des dispositions, l'I.S.P.P.C. se réserve également le droit de réclamer en justice, s'il y a lieu des dommages et intérêts.

Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également au membre du personnel qui a cessé sa fonction.

Une note d'information sera transmise aux membres du personnel de l'I.S.P.P.C. concernant le traitement de leurs données personnelles par l'employeur».

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Par un courrier du 7 juin 2018, la partie adverse transmet le protocole n° 10/2018 et l'acte attaqué à l'autorité de tutelle.

5. Par deux courriers du 11 septembre 2018, celle-ci informe la partie adverse et l'organisation syndicale de la requérante que « ce dossier est devenu exécutoire par expiration du délai de tutelle en date du 17 août 2018 ».

Ces courriers ont pour objet: « ISPPC - Délibération du conseil d'administration du 4 juin 2018 - Modification du règlement de travail : Règlement pour la Protection des Données - Application de la directive européenne - Tutelle spéciale ».

6. Le 22 novembre 2018, une annexe 19 au règlement de travail, intitulée «Règlement général pour la protection des données (RGPD). Application directive européenne», est publiée sur l'intranet de la partie adverse.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La requérante justifie son intérêt personnel à agir par sa qualité de travailleuse occupée par la partie adverse, et elle invoque un intérêt fonctionnel en sa qualité de déléguée syndicale.

La partie adverse estime que le recours est irrecevable *ratione temporis*, celui-ci ayant été introduit le 17 octobre 2018 alors que l'annexe 19 au règlement de travail n'a été publiée sur son intranet que le 22 novembre 2018, de sorte que, selon elle, la requérante « a nécessairement [eu] connaissance de l'acte attaqué par un autre biais que la publication de l'annexe ». Elle fait valoir qu'en sa qualité de déléguée syndicale, elle a dû en être informée par son organisation syndicale qui a signé le protocole du comité de négociation du 23 mai 2018.

La requérante réplique que l'acte attaqué est entré dans l'ordonnancement juridique le jour de son adoption et que la circonstance qu'elle en a pris connaissance avant qu'il soit publié n'emporte aucune conséquence sur la recevabilité *ratione temporis* de son recours. Elle ajoute que l'annexe 19 au règlement de travail avait fait l'objet d'une première publication en date du 9 octobre 2018, qui a été supprimée pour une raison qu'elle ignore.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que l'acte attaqué « existe par lui-même dès qu'il est pris, son existence étant à distinguer de son caractère exécutoire ». Elle estime que l'acte attaqué est entré dans l'ordonnancement juridique le jour de son adoption, le 4 juin 2018. Elle ajoute que si la requérante, en sa qualité d'agent de la partie adverse, en a eu connaissance à l'occasion de sa publication sur l'intranet, elle en a en revanche eu connaissance en sa qualité de déléguée syndicale par une notification préalable, et « que la décision a d'ailleurs été publiée sur l'intranet le 22 novembre 2018, alors que la demande en annulation a été introduite le 17 août [sic] 2018 ».

Dans son dernier mémoire, la requérante s'en réfère à ses écrits et au rapport de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Pour être recevable *ratione temporis*, le recours en annulation doit être introduit dans les soixante jours, selon le cas, de la notification si l'acte attaqué a une portée individuelle, de la publication s'il s'agit d'un acte à portée réglementaire,

et de la connaissance qu'en a eue la partie requérante dans tous les autres cas. Le recours est par ailleurs prématuré, et partant irrecevable, s'il est dirigé contre un acte inexistant.

Lorsque l'acte attaqué est un règlement, c'est donc la publication dans les formes prescrites qui constitue le point de départ du délai. En vertu de l'article 15 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, le règlement de travail doit être affiché dans « un endroit apparent et accessible », à l'instar des avis et projets de modification au règlement existant. Il n'est pas contesté que cet affichage a eu lieu en l'espèce *via* l'intranet de la partie adverse le 22 novembre 2018. L'acte attaqué, introduit le 17 octobre 2018 après la notification du 11 septembre 2018 informant le syndicat de la partie requérante qu'il « est devenu exécutoire par expiration du délai de tutelle en date du 17 août 2018 », existait bien, comme le relève la partie adverse, au moment de l'introduction de la requête, de sorte que celle-ci n'est ni prématurée ni tardive.

L'exception est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris « de la violation de l'article 15quinquies de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'excès de pouvoir ».

La requérante soutient que dans la mesure où l'acte attaqué a pour objet la mise en conformité du règlement de travail au regard du RGPD, il s'agit d'une réglementation qui touche directement à l'organisation du travail, de sorte qu'il aurait dû être soumis à la procédure de la concertation syndicale, et le cas échéant préalablement à la procédure de négociation. Elle estime qu'il ne s'agit pas d'une réglementation de base et qu'en soumettant le projet de modification à la procédure de négociation et non pas préalablement à une procédure de concertation, « le cas échéant préalable à une ultérieure procédure de négociation (et d'un éventuel recours au comité C) », la partie adverse a méconnu les dispositions visées au moyen.

En réplique et dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à sa requête.

V.2. Appréciation

L'article 11, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, est libellé comme suit :

« Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés conformément à l'article 10 ou au sein des comités visés à l'article 12*bis* selon le cas, prendre :

- 1° les décisions fixant le cadre du personnel des services ressortissant au comité de concertation dont il s'agit;
- 2° les réglementations que le Roi n'a pas considérées comme réglementations de base en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 1°, dernier alinéa, ainsi que celles relatives à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci qui sont propres auxdits services.

Sont, en outre, soumises à la même concertation préalable les mesures d'ordre intérieur et les directives relatives à un des objets visés à l'alinéa 1^{er}, 2°.

Les comités de concertation émettent un avis motivé sur les propositions dont ils sont saisis en application du présent paragraphe.

Ils peuvent également être saisis, selon les mêmes modalités, de propositions tendant à l'amélioration des relations humaines ou à l'accroissement de la productivité ».

L'article 2, § 1^{er} de la même loi stipule que :

« Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre

- 1° les réglementations de base ayant trait :
 - a) au statut administratif, y compris le régime de congé;

[...]

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

[...] ».

En vertu de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, « les règles fixant les droits et les devoirs des membres du personnel [...] » sont considérées comme « réglementations de base ayant trait au personnel administratif ».

Contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué, bien qu'il prenne la forme d'une annexe au règlement de travail, n'est pas relatif à l'organisation du travail mais aux droits et devoirs des agents. Il précise en effet le devoir de secret professionnel et l'obligation de réserve et de discrétion à la suite de l'entrée en vigueur du RGPD. La partie adverse n'a dès lors pas violé les dispositions visées au moyen en soumettant le projet de texte à l'origine de l'acte attaqué à la procédure de la négociation syndicale.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris « de la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 11 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 19 de la Constitution, du principe de la motivation interne des actes administratifs, des principes de bonne administration, du détournement de pouvoir et de l'excès de pouvoir ».

La requérante fait valoir que l'acte attaqué se donne pour objectif d'intégrer le RGPD dans le règlement de travail, que ce règlement européen a pour objectif de renforcer et d'unifier la protection des données des individus au sein de l'Union européenne mais que, sous couvert de la mise en œuvre dudit règlement, l'acte attaqué « dépasse[...] largement le cadre » du RGPD en ce qui concerne les dispositions relatives à l'obligation de confidentialité à charge des membres du personnel. Elle estime qu'elles sont libellées dans des termes à ce point larges qu'elles sont de nature à rendre impossible l'exercice des prérogatives syndicales, parce qu'elles pourraient faire obstacle à ce qu'un affilié informe son délégué syndical de faits dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui nécessiteraient, de par leur nature, une intervention syndicale, d'autant que celle-ci se justifie souvent avant la prise de décision. Elle reproche également à l'acte attaqué de ne pas définir ce qu'est une information « contraire aux intérêts de l'ISPPC » et de ne pas avoir lié expressément les obligations qu'il impose au champ d'application du RGPD. Enfin, elle constate que l'acte attaqué renvoie à des « instructions, procédures, charte, politique de confidentialité, élaborées par l'ISPPC », ce qu'elle critique au motif que le règlement soumet ainsi les agents à des obligations non encore définies, qui figurent dans des textes qui n'ont pas encore été adoptés, ce qui est inacceptable de sorte qu'elle dénonce un détournement de procédure.

Elle réplique que l'annexe 19 a un contenu plus général que le règlement de travail et qu'à la différence de celui-ci, elle ne précise pas que les interdictions qu'elle édicte s'appliquent « sans préjudice des prérogatives des organisations syndicales ». Elle pointe le fait que le règlement de travail fait écho aux « intérêts financiers, économiques et stratégiques de l'intercommunale » alors que ladite annexe qui le modifie « va beaucoup plus loin » puisqu'elle vise sans autre précision « les intérêts de l'ISPPC ». Elle estime que l'interdiction faite à tout agent de « divulguer à un tiers ou même à un collègue / collaborateur non habilité à le traiter, tout fait, information ou document qu'il détient ou dont il a connaissance à l'occasion de l'exercice de sa fonction », aurait pour conséquence qu'un agent « ne pourrait pas s'ouvrir à un collègue qui serait représentant syndical d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui pourraient revêtir un intérêt syndical ». Répondant à l'argument selon lequel elle ne fournit pas le moindre exemple de l'atteinte à la liberté syndicale qu'elle dit craindre, elle réplique que la procédure de concertation telle que visée à l'article 11 de la loi du 19 décembre 1974 et organisée par l'article 49 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, prévoit un délai de quinze jours pour permettre aux organisations syndicales de faire valoir leurs observations sur le procès-verbal de la réunion, et que l'acte attaqué, en précisant que l'interdiction de divulguer des informations « vaut également pour les faits, informations ou documents qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise, ainsi que pour les faits, informations ou documents qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice à l'I.S.P.P.C. dans lequel la personne est occupée », rend cette procédure impraticable puisqu'elle « a pour effet d'empêcher les organisations syndicales de communiquer avec leurs affiliés ("à base") ». Enfin, concernant les directives communiquées par la partie adverse en mai 2018, elle indique que le communiqué aux membres du personnel ne vise que la protection des données mais « n'édicte pas l'ensemble des restrictions à intégrer au règlement de travail ».

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'intitulé de l'acte attaqué ne peut suffire à circonscrire le champ d'une disposition dont le libellé peut être source d'interprétation divergentes, dangereuses pour la sécurité juridique. Elle estime que la circonstance qu'il ne précise pas, contrairement au règlement de travail, que les interdictions litigieuses s'appliquent sans préjudice des prérogative syndicales n'est pas anodine, et qu'on ne peut en tout cas pas le postuler parce qu'une « lecture combinée de l'annexe 19 avec les autres dispositions du règlement de travail ne s'impose pas *de facto* » à défaut d'être formellement prévue par le texte. Elle répète que la modification attaquée dépasse largement le cadre du RGPD et qu'elle ne définit pas ce qu'est une information contraire aux intérêts de la partie adverse.

VI.2. Appréciation

Comme cela ressort clairement du contexte dans lequel l'acte attaqué a été adopté et comme il le précise expressément lui-même, avec pour objet exprès le « Règlement général pour la protection de données (RGPD). Application directive européenne », la modification qu'il contient est prise spécifiquement « en application de la législation relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce compris le règlement n° 2016/679 (dit Règlement Général sur la Protection des Données) ». L'acte attaqué concerne dès lors les obligations de confidentialité et les interdictions de diffusion d'informations telles qu'elles sont appréhendées exclusivement au regard du RGPD lorsqu'il précise que « le membre du personnel doit se conformer aux instructions, procédures, charte, politique de confidentialité élaborées par l'I.S.P.P.C. en ce qui concerne la protection des données », et qu'il interdit de « révéler des faits, informations ou documents » qui ont trait « aux intérêts de l'I.S.P.P.C. » aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise. Contrairement à ce que défend la requérante, dès lors que le règlement de travail prévoit lui-même que les limites à la liberté d'expression sont prescrites « sans préjudice des prérogatives des organisations syndicales » (règlement de travail, page 51, section 2), il convient de constater que l'acte attaqué, qui, comme son intitulé l'indique sans ambiguïté n'est qu'une « annexe [...] du règlement de travail », ne déroge, en cette qualité, ni expressément ni implicitement à cette réserve de sorte qu'elle n'est nullement remise en cause par celui-ci. Enfin, les « intérêts » de la partie adverse dont fait état l'acte attaqué figurent déjà dans le règlement de travail auquel il s'annexe (règlement de travail, page 50, § 1.1) de sorte qu'à défaut de dispositions contraires dans l'acte attaqué, cette notion doit être appréhendée par référence à celle figurant déjà dans le règlement de travail, c'est-à-dire, comme le précise la partie adverse elle-même dans son mémoire en réponse, comme concernant les intérêts « financiers, économiques et stratégiques de l'intercommunale ».

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-sept décembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX