Les sanctions

Ruelle, Victoria

Published in:
5 années de jurisprudence de la Chambre contentieuse de l'APD

Publication date:
2024

Chapitre 6
Les sanctions

Victoria Ruelle[1]

Introduction

1. Les règles en matière de protection des données ont été créées pour assurer le respect des droits fondamentaux comme le droit à la vie privée et permettre le libre flux des données à caractère personnel entre les États Membres[2]. Bien que cet idéal constitue la raison d'être des règles en la matière, il n'explique pas pourquoi les organisations respectent effectivement ces règles.

Au risque de répéter une banalité, pour que ces dispositions soient efficaces, le législateur a dû prévoir des sanctions lourdes en cas de non-respect.

C'est la mission de l'Autorité de protection des données (« APD » ou « l'Autorité »), de contrôler le respect des principes fondamentaux de la protection des données. Dans cette optique, la Chambre Contentieuse, l'organe contentieux administratif de l'APD, va statuer sur la violation ou non du RGPD et sanctionner, le cas échéant, le contrevenant. Cette décision de la Chambre Contentieuse sera, si nécessaire, précédée d'une enquête du Service d'Inspection de l'Autorité.

Au travers de la jurisprudence de l'Autorité, la présente contribution revient sur les différentes sanctions qui sont à la disposition de l'Autorité de protection des données pour sanctionner les violations de la législation dont elle assure le respect (section 1). Nous analysons ensuite la sanction particulière qu'est l'amende administrative (section 2). Pour finir, nous examinons l'évolution de la pratique de l'Autorité lorsqu'elle fait usage de ce pouvoir de sanction (section 3).

---

[1] Chercheuse au CRIDS/NaDI et avocate au Barreau de Liège-Huy.

[2] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après « RGPD »), *J.O.U.E.*, L.119 du 4 mai 2016, pp. 1 à 88, cons. 3.

SECTION 1. Les sanctions à la disposition de l'autorité

2. La première législation européenne en la matière, à savoir la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel[3], laissait aux États Membres le soin de déterminer les sanctions à appliquer en cas de violation des dispositions protégeant les données à caractère personnel.

À l'époque, le respect de la Directive était assuré par la Commission de protection de la vie privée, l'ancienne autorité belge de protection des données. Toutefois, la « Commission vie privée » n'avait pas de pouvoir de sanction. Elle remplissait uniquement un rôle de médiateur et pouvait, tout au plus, dénoncer une violation de la loi sur la protection des données au Parquet[4]. L'autorité de contrôle, à cette époque, avait pour mission de tenter de régler les problèmes liés à l'application de la Loi, mais n'apparaissait pas comme une autorité sanctionnatrice à proprement parler.

3. Le législateur européen a voulu renforcer l'application des règles en matière de protection des données au sein des États Membres. Pour ce faire, la Directive en tant que norme législative européenne nécessitant un acte national de transposition pour être applicable aux citoyens et aux entités des États Membres a été abrogée et remplacée par le Règlement 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après : « RGPD »)[5]. Bien que, dans son contenu, le Règlement reprend en substance ce que prévoyait la Directive avant lui, l'adoption d'un règlement assure l'application directe des règles qu'il contient et une harmonisation de ces règles au sein des États

[3] Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après « Directive 95/46 »), *J.O.C.E.*, L.281 du 23 novembre 1995, pp. 31 à 50.

[4] Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.,* 5 septembre 2018, p. 68616, art. 32, § 2 ; L. Gerard, « Titre 13 - Les sanctions en cas de non-respect du RGPD : vers une plus grande effectivité de la protection des données à caractère personnel ? », in *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR)*, 1re éd., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 642.

[5] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après « RGPD »), *J.O.U.E.*, L.119 du 4 mai 2016, pp. 1 à 88.

Membres[6]. En outre, le RGPD énonce une liste des sanctions à la disposition de l'autorité de contrôle[7].

Parallèlement au remplacement de la Directive par le Règlement, la loi portant création à l'Autorité belge de protection des données a également vu le jour en droit belge. Le législateur belge prévoit non seulement que cette nouvelle Autorité remplacera l'ancienne Commission vie privée mais lui donne également un large pouvoir de contrôle, ainsi qu'un large pouvoir de sanction contre les responsables du traitement ou sous-traitants qui ne respectent pas le RGPD.

Depuis lors, l'Autorité n'a donc plus un rôle purement médiateur, mais joue un réel rôle de policier et dispose, pour ce faire, d'un arsenal de sanctions mis à sa disposition.

La présente contribution passe en revue ces sanctions que peut mettre en œuvre l'Autorité, et plus précisément les membres de son organe contentieux, pour véritablement punir une entité qui contreviendrait au prescrit du RGPD.

§ 1. – Le rappel à l'ordre du responsable du traitement ou du sous-traitant

4. Pour commencer, l'Autorité peut rappeler à l'ordre le responsable du traitement ou le sous-traitant qui ne respecte pas ses obligations au regard du RGPD.

Il s'agit ici simplement pour l'APD de donner un avertissement ou une réprimande au contrevenant lorsque ce dernier commet une infraction au RGPD qui ne justifie pas une sanction plus grave.

Ces avertissements visent plutôt à sensibiliser les responsables du traitement ou les sous-traitants à la nécessité de respecter les règles de protection des données et éviter que les violations se reproduisent.

À titre d'exemple, nous pouvons citer la décision 2/2019[8] de la Chambre Contentieuse. Dans cette affaire, le responsable du traitement avait envoyé un courrier électronique général à plusieurs destinataires ; destinataires dudit courrier qui étaient visibles. Autrement dit, les adresses électroniques des destinataires étaient visibles à tous, et non en copie cachée.

---

[6] C. DE TERWANGNE, K. ROSIER, K. et B. LOSDYCK, « Lignes de force du nouveau Règlement relatif à la protection des données à caractère personnel », *R.D.T.I.*, 2016/1, p. 7.

[7] RGPD, art. 58.

[8] APD, décision n° 2/2019 du 2 avril 2019.

L'un des destinataires de ce courrier a porté plainte auprès de l'Autorité car ses données avaient été divulguées à des tiers sans son autorisation.

Dans une autre décision[9], un courrier électronique avait été envoyé accidentellement à un mauvais destinataire, dévoilant par erreur des informations relatives au destinataire intentionnel du courrier à un tiers.

Dans ces deux affaires, le responsable du traitement commettait sa première violation du RGPD, violation pouvant être qualifiée de mineure et accidentelle. La Chambre Contentieuse a tenu compte de ces circonstances et a considéré la réprimande comme une sanction appropriée et proportionnée pour mettre fin à la violation, et surtout, s'assurer que le responsable du traitement veille à ce que cette violation ne se produise plus.

5. Outre le caractère accidentel et l'absence de « récidive » ou d'antécédents dans le chef du responsable du traitement, les mesures prises par le responsable du traitement en cours de procédure pour empêcher que la violation ne se reproduise peut également conduire la Chambre Contentieuse à ne prononcer qu'une réprimande ou un avertissement. Par exemple, dans sa décision 19/2021[10], la Chambre Contentieuse a décidé de ne prononcer qu'une réprimande à l'encontre du responsable du traitement, compte tenu des mises en conformité apportées depuis l'époque de la plainte. De la même manière, dans la décision 72/2021[11], l'Autorité a prononcé une réprimande contre un responsable du traitement qui n'avait pas respecté le délai de réponse aux personnes concernées, mais avait néanmoins répondu en retard.

Dans ces deux situations, la Chambre Contentieuse a donc pris en compte la volonté du défendeur de rectifier la situation pour se conformer au RGPD. Dans ce cas, l'introduction de la plainte de la personne concernée aura suffi à encourager le responsable du traitement à se mettre en conformité et corriger la mauvaise pratique. Par conséquent, aucune sanction supplémentaire à une réprimande n'a semblé nécessaire aux yeux de l'APD.

[9] APD, décision n° 7/2021 du 29 janvier 2021.
[10] APD, décision n° 19/2021 du 12 février 2021.
[11] APD, décision n° 72/2021 du 14 juin 2021.

§ 2. – L'ordre de satisfaire aux demandes présentées par la personne concernée en vue d'exercer ses droits

6. L'APD peut également ordonner au responsable du traitement de satisfaire aux demandes des personnes concernées qui exercent leurs droits prévus par le RGPD.

Si la plainte de la personne concernée et la procédure devant l'Autorité n'ont pas suffi à ce que le responsable du traitement s'exécute spontanément pour prendre les mesures nécessaires à la satisfaction des droits des personnes concernées, la Chambre Contentieuse peut lui imposer de le faire.

7. Pour rappel, le RGPD octroie une série de droits aux personnes concernées afin de leur offrir une maîtrise optimale de leurs données. À cette fin, la personne concernée a un droit d'accès, de rectification, d'effacement, d'opposition, de limitation et de portabilité.

Le Règlement ne précise pas la forme que doit prendre la requête par laquelle la personne concernée exerce ces droits. Ces requêtes ne sont, en réalité, soumises à aucun formalisme particulier. La personne concernée peut dès lors se limiter à invoquer des faits, sans motiver sa demande. Elle ne doit pas non plus nécessairement indiquer l'article du RGPD sur base duquel elle agit. Si elle invoque tout de même une base légale et que cette dernière s'avère erronée, cela ne rend pas la requête irrecevable pour autant. L'Autorité de protection des données est clémente avec la personne concernée qui doit pouvoir exercer ses droits sans aucune entrave inutile.

Ce que prévoit toutefois le Règlement, c'est la manière dont le responsable du traitement doit répondre à ces demandes. Le RGPD prévoit notamment que dans le cas où le responsable de traitement traite les données des individus de manière électronique, il est requis qu'il mette en place un moyen pour introduire ces requêtes par voie électronique[12]. Ces moyens peuvent par exemple prendre la forme d'un formulaire sur le site internet du responsable de traitement ou d'une adresse électronique renvoyant à la personne en charge de la vie privée. Par ces canaux, les individus peuvent faire part de leurs revendications en matière de protection de leurs données à caractère personnel.

Lorsque la personne concernée présente sa demande sous une forme électronique (par exemple grâce à un formulaire de contact mettant la

[12] RGPD, cons. 59.

personne concernée en lien avec le délégué à la protection des données, par un courrier électronique envoyé à l'adresse dédiée aux requêtes RGPD, par un lien de désabonnement inscrit au pied d'un courrier marketing…), les réponses doivent être fournies par voie électronique lorsque cela est possible, à moins que la personne concernée ne demande qu'il en soit autrement[13].

En tout état de cause, dans ses échanges avec la personne concernée, le responsable de traitement se doit d'utiliser des « modalités de réponse auprès des personnes concernées qui soient compréhensibles, accessibles, formulées en des termes clairs et simples »[14].

Plus important encore, le responsable de traitement doit répondre à la requête dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande[15]. Toutefois, si la complexité ou le nombre des demandes le justifie, ce délai peut être prolongé de deux mois. Dans ce cas, le responsable de traitement doit tout de même répondre à la personne concernée dans le délai initial d'un mois afin de l'informer de la prolongation du délai et des raisons justifiant cette prolongation.

En revanche, si le responsable du traitement estime qu'il ne peut ou ne veut pas donner suite à la requête de la personne concernée, il doit néanmoins répondre à celle-ci sans tarder et au plus tard dans le mois de la réception de la requête. Dans cette réponse, il indique les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas faire suite à la requête de la personne concernée. Pour finir, le responsable de traitement précise également dans sa réponse que la personne concernée dispose de la possibilité d'introduire une réclamation devant l'APD ainsi que la possibilité pour la personne concernée d'agir devant les juridictions judiciaires[16].

Si le responsable du traitement ne donne pas suite à la requête de la personne concernée dans le délai imparti ou si la personne concernée n'est pas satisfaite de la suite donnée à sa demande par le responsable du traitement, la personne concernée peut introduire une plainte auprès de l'APD. Si cette dernière constate que la défaillance du responsable du traitement est un cas isolé, elle aura tendance à simplement ordonner au responsable du traitement en question de se conformer à la demande qui lui a été adressée.

---

[13] RGPD, art. 12.3.

[14] CNIL, « Professionnels : comment répondre à une demande de droit d'accès ? », 13 juin 2017, disponible à l'adresse : https://www.cnil.fr/fr/professionnels-comment-repondre-une-demande-de-droit-dacces.

[15] RGPD, art. 12.3.

[16] RGPD, art. 77 à 79.

8. Il existe de nombreuses décisions dans lesquelles l'Autorité ordonne au responsable du traitement de faire droit à la demande d'exercice des droits de la personne concernée. Le recours à l'APD étant un recours gratuit et les formalités d'introduction de ce recours étant particulièrement simples, les particuliers n'hésitent pas, s'ils ne sont pas satisfaits de la réponse qui leur a été apportée lorsqu'ils ont tenté d'exercer leurs droits, à déposer plainte. Ce type de plainte représente d'ailleurs une très grande proportion dans les décisions de la Chambre Contentieuse.

9. Nous insisterons néanmoins sur deux points. Premièrement, l'Autorité a eu l'occasion de rappeler dans sa jurisprudence que la fourniture par la personne concernée d'une copie de sa carte d'identité ne peut pas systématiquement conditionner la recevabilité de sa demande. Ce n'est que si le responsable du traitement a des doutes raisonnables concernant l'identité de la personne ayant introduit la requête qu'il peut lui demander de fournir des informations supplémentaires nécessaires pour confirmer son identité[17]. Toutefois, le responsable du traitement ne peut pas exiger des pièces justificatives disproportionnées. Dans la plupart des cas, la fourniture de la copie de la carte d'identité, en raison des données particulières qu'elle contient comme le numéro de registre national, sera considérée comme excessive par la Chambre Contentieuse[18].

Deuxièmement, pour pouvoir se défendre efficacement en cas de plainte devant l'APD, il est impératif pour tout responsable du traitement de conserver la preuve des réponses apportées aux requêtes des personnes concernées qui exercent leur droit.

Si, par contre, à l'occasion de cette plainte, l'Autorité réalise que le responsable du traitement ne répond jamais aux demandes des personnes concernées ou refuse systématiquement leur requête, une sanction plus grave sera probablement appliquée. Après tout, le responsable du traitement est tenu de faciliter l'exercice de leurs droits par les personnes concernées. Cela signifie que le responsable du traitement devrait avoir une procédure simple et accessible permettant aux personnes concernées d'exercer leurs droits[19] [20].

---

[17] RGPD, art. 12.6.

[18] CNIL, « Le droit d'accès : connaître les données qu'un organisme détient sur vous », 26 septembre 2023, disponible à l'adresse : https://www.cnil.fr/fr/le-droit-dacces-connaitre-les-donnees-quun-organisme-detient-sur-vous.

[19] RGPD, art. 12 et cons. 59.

[20] CNIL, « Professionnels : comment répondre à une demande de droit d'accès ? », 13 juin 2017, disponible à l'adresse : https://www.cnil.fr/fr/professionnels-comment-repondre-une-demande-de-droit-dacces.

§ 3. – L'ordre de rectifier ou effacer des données à caractère personnel ou limiter le traitement

10. L'Autorité peut également décider de ne pas enjoindre le responsable du traitement de faire droit à la demande de la personne concernée, mais préférer fixer elle-même l'action que le responsable du traitement devra effectuer. L'APD peut alors ordonner directement la rectification ou l'effacement des données ou en limiter le traitement.

Imaginons que suite à une demande d'information d'une personne concernée l'Autorité constate qu'un responsable du traitement conserve certaines données au-delà du délai de conservation nécessaire, l'Autorité pourrait alors tout à fait ordonner au responsable du traitement d'effacer toutes les données de cette base de données et pas uniquement les données de la personne qui en a fait la demande initialement.

La décision 37/2021[21] nous fournit un exemple concret de l'application de cette sanction par l'Autorité. Ainsi, la Chambre Contentieuse a expliqué que la mention du titre de noblesse de la personne concernée sur ses documents d'identité n'est pas une mention strictement nécessaire à l'identification de l'individu et que, sur base du principe de minimisation, il n'est pas nécessaire que ce titre figure sur la carte d'identité. Par conséquent, l'APD a directement ordonné au responsable du traitement de supprimer le titre et donc de rectifier les données.

§ 4. – L'ordre de mettre les opérations de traitement en conformité avec les dispositions du règlement, de manière spécifique et dans un délai déterminé

11. L'Autorité peut ensuite ordonner la mise en conformité des opérations de traitement en prévoyant, le cas échéant, la manière et le délai pour le faire. Cette sanction est par exemple employée par la Chambre Contentieuse lorsqu'un traitement en cours nécessitait la réalisation de démarches préalables qui n'ont toutefois pas été réalisées.

Parmi ces démarches, nous pouvons en citer quelques-unes. Ainsi, le responsable du traitement a notamment l'obligation, dans certaines situations, de désigner un délégué à la protection des données[22] ou de réaliser

[21] APD, décision n° 37/2021 du 16 mars 2021.
[22] RGPD, art. 37 à 39.

une analyse d'impact préalablement au traitement, lorsque ce traitement est susceptible de causer un risque pour les droits et les libertés des personnes concernées[23].

D'autres mesures doivent être prises par le responsable du traitement tout au long du traitement. Par exemple, le responsable du traitement a l'obligation de tenir un registre des activités de traitement qui recense l'ensemble des traitements de données à caractère personnel que ce responsable du traitement effectue et reprend pour chacun d'eux un ensemble d'informations (catégories de données traitées, catégories de personnes concernées, durée du traitement, destinataires des données, etc.)[24].

Si la Chambre Contentieuse constate que le responsable du traitement a manqué à ses obligations, elle peut l'enjoindre de remédier à ce manquement et lui ordonner de procéder à ces démarches. La Chambre Contentieuse a notamment utilisé cette sanction à l'encontre de responsables du traitement qui n'avaient pas respecté leurs obligations en matière d'utilisation de caméras de vidéosurveillance.

Dans la décision 16/2020[25], une personne concernée a porté plainte contre l'utilisation de caméras de surveillance par un magasin. La Chambre Contentieuse a finalement ordonné au magasin d'établir un registre de l'ensemble des activités de traitement (en ce compris ses activités de traitement d'images de caméras) et ce, dans un délai de 3 mois.

Toujours en matière d'emploi de caméra, l'Autorité a condamné dans sa décision 36/2020[26] le défendeur à mettre le traitement en conformité avec l'article 6.1. du RGPD en fournissant une série de documents, y compris les plans de placement des caméras de surveillance.

On retrouve également des ordres de mise en conformité dans les cas où l'Autorité a constaté une utilisation illégale de cookies par des sites internet comme dans la décision 11/2022[27]. Dans la décision 21/2022[28], toujours en matière de cookies, l'Autorité est allée jusqu'à imposer à la société IAB Europe de mettre en place un plan d'action pour encadrer la mise en conformité des traitements de données qu'elle effectuait en violation du RGPD, avec une astreinte de 5 000 euros par jour en cas de non-respect de ces délais.

---

[23] RGPD, art. 35 et 36.
[24] RGPD, art. 30.
[25] APD, décision n° 16/2020 du 20 avril 2020.
[26] APD, décision n° 36/2020 du 9 juillet 2020.
[27] APD, décision n° 11/2022 du 21 janvier 2022.
[28] APD, décision n° 21/2022 du 2 février 2022.

§ 5. – L'ordre de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel

12. En cas de violation ou de fuite de données, l'Autorité peut ordonner au responsable du traitement de notifier cette fuite aux personnes concernées s'il ne l'a pas fait.

Pour rappel, le responsable du traitement doit notifier toute violation de données à l'Autorité si elle cause un risque pour les droits des personnes concernées[29]. Le responsable du traitement doit également notifier la violation aux personnes concernées si elle engendre un risque élevé pour leurs droits[30]. Si ces notifications n'ont pas été faites, l'APD peut ordonner au responsable du traitement de procéder à cette communication.

Dans plusieurs affaires, l'Autorité a affirmé que les faits démontraient d'une violation de données, mais elle n'est pas allée jusqu'à ordonner la notification de la violation à la personne concernée.

Par exemple, dans sa décision 100/2021[31], l'APD devait analyser une divulgation de résultats du test PCR d'une personne à un tiers. L'APD a constaté qu'il s'agissait d'une violation de données, mais n'a pas, pour autant, enjoint au responsable du traitement de notifier cette violation.

De la même manière dans la décision 33/2022[32], l'APD a considéré que les faits portés à sa connaissance constituaient une fraude à la facture via courriel et que cette fraude impliquait une violation de données. L'Autorité a conclu en la violation de l'article 33 du RGPD imposant de notifier la fuite de données, mais n'a pas obligé le responsable du traitement à procéder à ces notifications.

§ 6. – La limitation temporaire ou définitive, y compris l'interdiction, du traitement

13. L'APD peut ordonner la suspension ou l'interdiction du traitement, par exemple, en cas de traitement manifestement illégal.

La décision 15/2020[33] en est un exemple. Dans le cadre de la déclaration fiscale que doivent remplir les propriétaires de résidences secondaires, ces

[29] RGPD, art. 33.
[30] RGPD, art. 34.
[31] APD, décision n° 100/2021 du 7 septembre 2021.
[32] APD, décision n° 32/2022 du 10 mars 2022.
[33] APD, décision n° 15/2020 du 15 avril 2020.

derniers doivent indiquer des données relatives à leurs locataires lorsque cette résidence secondaire est mise en location. Un locataire d'une résidence secondaire a contesté la légalité du traitement de ses données devant l'Autorité. L'Autorité constate alors une série de violations du RGPD.

En tenant compte de la gravité de la violation, en ce compris le fait que le manquement touche potentiellement trente mille personnes, l'Autorité a estimé « dès lors approprié d'ordonner de geler le traitement jusqu'à ce que les mesures techniques et organisationnelles utiles soient prises afin que le traitement soit conforme aux dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel. Dès que la défenderesse estime qu'elle aura mis le traitement en conformité avec les dispositions du RGPD, elle devra en fournir les preuves à la Chambre Contentieuse, de sorte que le gel temporaire du traitement puisse être levé »[34].

14. L'interdiction du traitement est une sanction très lourde. L'impossibilité de traiter les données à caractère personnel peut, dans certains cas, engendrer des dégâts, des pertes de revenus (publicitaires par exemple), voire mettre en péril les activités du responsable du traitement si ces activités reposent sur ces traitements de données à caractère personnel. Cette interdiction permet également à l'APD de compenser l'interdiction qui lui est faite par l'article 221, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel d'infliger une sanction « aux autorités publiques et leurs préposés ou mandataires sauf s'il s'agit de personnes morales de droit public qui offrent des biens ou des services sur un marché ».

§ 7. – La suspension des flux de données adressés à un destinataire situé dans un pays tiers

15. L'APD peut suspendre un traitement en général. Elle peut également suspendre le traitement qui consiste en un transfert de données vers un État tiers, si ce transfert viole le prescrit du RGPD et plus particulièrement son chapitre V, dédié aux transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou vers des organisations internationales[35].

En principe, tout transfert de données à caractère personnel vers des états non-membres de l'Union européenne est interdit[36]. Le RGPD a

[34] *Ibid,* pp. 30 et 31, § 161.
[35] RGPD, art. 44 à 50.
[36] RGPD, art. 44.

voulu éviter qu'il suffise de sortir les données du territoire européen pour pouvoir se soustraire à la protection que s'évertue de leur accorder le législateur européen. Par exception, les transferts sont autorisés s'ils sont justifiés par l'un des mécanismes de transfert limitativement prévus par le RGPD en son chapitre V. Si l'Autorité s'aperçoit qu'il existe un flux transfrontalier de données qui ne repose sur aucun mécanisme de transfert reconnu, elle peut ordonner la suspension du transfert.

La conséquence de cette sanction a des implications concrètes très importantes. Dans la pureté des principes, l'interdiction de transférer des données en dehors de l'Union signifie que l'Autorité interdit à une organisation d'utiliser les outils ou services fournis par des prestataires établis dans ces pays tiers, lorsque la fourniture de ces outils ou services implique le traitement par ce prestataire des données à caractère personnel du client établi dans l'Union.

Nous pouvons citer, à titre d'exemple et même si la décision a été rendue en dehors de la période analysée, l'interdiction de traitement prononcée par l'APD à l'encontre du SPF Finances dans le cadre de la communication de données financières à l'Internal Revenue Service américain (IRS) alors même que ce transfert s'effectuait sur base de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales[37]. À noter que cette décision a été annulée par la Cour des marchés pour défaut de motivation[38].

§ 8. – L'amende administrative

16. L'Autorité peut également prononcer une amende administrative, sanction pécuniaire punissant une violation du RGPD. Cette sanction spécifique sera développée dans la seconde section.

[37] APD, décision 61/2023 du 24 mai 2023.

[38] Bruxelles (Cour des marchés – 2023/AR/801), 20 décembre 2023.

§ 9. – La publication de la décision

17. Enfin, bien que la publication de la décision ne soit pas indiquée dans le RGPD parmi la liste des sanctions que peut prononcer l'APD, il n'en reste pas moins qu'elle peut constituer, dans les faits, une véritable sanction supplémentaire pour une organisation.

En effet, la publication de la décision de l'APD sur son site internet peut attirer l'attention des médias et du grand public sur les pratiques illégales du contrevenant. Cette exposition peut entraîner une perte de confiance de ses clients et de ses partenaires commerciaux, ce qui peut avoir un impact négatif sur ses activités et ses résultats financiers, surtout si l'activité principale est fondée sur le traitement et l'exploitation de données à caractère personnel.

À cet égard, la Chambre Contentieuse a rédigé une Politique de publication des décisions[39] dans laquelle elle explique la nécessaire mise en balance entre, d'un côté, le besoin de transparence quant aux décisions prises par l'Autorité ainsi que l'effet dissuasif que la publication de ces décisions peut avoir - on appellera cela l'intérêt général de la publication ; et de l'autre côté, les effets néfastes que la publication peut avoir pour l'entité défenderesse – nous appellerons cela la méthode du « naming and shaming »[40]. Rien n'exclut toutefois que l'APD décide de publier sa décision pour sanctionner davantage le responsable du traitement.

L'Autorité réalise cette balance des intérêts et décide sur cette base si elle publie totalement la décision, si elle la publie de manière pseudonymisée ou si elle ne la publie pas du tout. L'APD peut publier sur son site internet la décision sur le fond, mais également un communiqué de presse relatif à l'affaire.

Dans la pratique, la question de la publication ou non de la décision sur le site de l'APD est devenue un vrai enjeu de la procédure, plaidée par les parties devant la Chambre Contentieuse.

---

[39] APD, Politique de publication des décisions de la Chambre contentieuse, 23 décembre 2020, disponible à l'adresse https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/politique-de-publication-des-decisions-de-la-chambre-contentieuse.pdf.

[40] *Ibid.*, p. 2.

SECTION 2. Les amendes administratives

18. Parmi l'arsenal de sanctions à la disposition de l'APD, à côté de la publication de la décision et des dégâts réputationnels que cela peut engendrer, ce sont sans aucun doute les amendes administratives qui sont le plus redoutées.

Il faut se rendre à l'évidence, l'entrée en vigueur du RGPD a fait grand bruit alors que la plupart des dispositions qu'il contient étaient déjà prévues dans la Directive de 1995. Ce qui a indubitablement changé avec l'arrivée du RGPD, c'est que le Règlement octroie aux autorités de contrôle la possibilité d'infliger des amendes administratives conséquentes.

Comme rappelé ci-avant, la Commission de protection de la vie privée n'avait qu'un rôle de médiateur, là où l'APD qui l'a remplacée n'hésite pas, aujourd'hui, à user de son pouvoir d'imposer des amendes administratives.

Lorsque l'APD envisage de condamner la partie défaillante au paiement d'une amende administrative, elle ne peut pas fixer arbitrairement le montant de cette amende. En effet, le RGPD guide l'Autorité de différentes manières qui sont analysées successivement ci-dessous (1). Premièrement, le RGPD énonce des critères à prendre en compte pour déterminer si l'amende administrative est la sanction à privilégier dans le cas d'espèce (a). Ensuite, le Règlement définit les entités qui peuvent faire l'objet d'amendes administratives et celles qui sont exonérées de ces sanctions (b). Une fois qu'il est établi que le contrevenant peut effectivement être condamné au paiement d'une amende administrative et qu'il a été décidé d'avoir recours à la sanction de l'amende administrative, le RGPD fixe des plafonds que les amendes administratives ne peuvent excéder (c). Enfin, le Règlement fournit des critères d'appréciation à prendre en compte pour déterminer le montant de cette amende (d). En tout état de cause, les amendes doivent toujours être efficaces, dissuasives et proportionnées (e). À défaut, la décision de l'APD peut faire l'objet d'un recours devant la Cour des Marchés (f).

Pour finir, nous illustrerons cette deuxième section par des chiffres et statistiques sur les amendes administratives prononcées par l'APD (2).

§ 1. – La décision de condamner au paiement d'une amende administrative

a) Décision d'infliger une amende administrative

19. Lorsque la Chambre Contentieuse constate que l'une ou plusieurs des dispositions du RGPD ont été violées, elle doit sélectionner parmi les sanctions à sa disposition, laquelle ou lesquelles elle va appliquer. Ni le RGPD, ni la loi belge ne prévoit quelle sanction doit être privilégiée.

Le RGPD précise toutefois que pour décider s'il y a lieu d'imposer une amende administrative ou non, la Chambre Contentieuse tient compte des éléments suivants :

« a) la nature, la gravité et la durée de la violation, compte tenu de la nature, de la portée ou de la finalité du traitement concerné, ainsi que du nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi ;
b) le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence ;
c) toute mesure prise par le responsable du traitement ou le sous-traitant pour atténuer le dommage subi par les personnes concernées ;
d) le degré de responsabilité du responsable du traitement ou du sous-traitant, compte tenu des mesures techniques et organisationnelles qu'ils ont mises en œuvre en vertu des articles 25 et 32 ;
e) toute violation pertinente commise précédemment par le responsable du traitement ou le sous-traitant ;
f) le degré de coopération établi avec l'autorité de contrôle en vue de remédier à la violation et d'en atténuer les éventuels effets négatifs ;
g) les catégories de données à caractère personnel concernées par la violation ;
h) la manière dont l'autorité de contrôle a eu connaissance de la violation, notamment si, et dans quelle mesure, le responsable du traitement ou le sous-traitant a notifié la violation ;
i) lorsque des mesures visées à l'article 58, paragraphe 2, ont été précédemment ordonnées à l'encontre du responsable du traitement ou du sous-traitant concerné pour le même objet, le respect de ces mesures ;
j) l'application de codes de conduite approuvés en application de l'article 40 ou de mécanismes de certification approuvés en application de l'article 42 ; et
k) toute autre circonstance aggravante ou atténuante applicable aux circonstances de l'espèce, telle que les avantages financiers obtenus

ou les pertes évitées, directement ou indirectement, du fait de la violation ».[41]

b) Exonération des autorités publiques

20. Si l'APD décide que la violation constatée appelle à condamner son auteur à une amende administrative, encore faut-il que l'auteur ne soit pas une autorité publique.

Lorsque le RGPD définit le pouvoir des autorités de contrôle d'infliger des amendes administratives, il prévoit que chaque État Membre peut déterminer si et dans quelle mesure ces amendes peuvent être imposées à des autorités publiques. En Belgique, le législateur a décidé que les autorités publiques ne peuvent pas faire l'objet d'amende administrative. L'article 221, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 prévoit toutefois que les amendes administratives peuvent être infligées aux « personnes morales de droit public qui offrent des biens ou des services sur un marché »[42]. Les autres sanctions peuvent en revanche tout à fait être prises à leur encontre.

Suite à un recours de la FEB (« Fédération des Entreprises Belges »), la Cour Constitutionnelle a confirmé le 14 janvier 2021 que cette exonération n'était pas discriminatoire car, contrairement aux autres entités, l'imposition d'amendes administratives à des autorités publiques est susceptible de mettre en péril l'exercice de leur mission d'intérêt général et de porter atteinte à la continuité du service public et que, pour cette raison, l'exonération est justifiée[43].

21. L'interprétation donnée par l'APD à cette notion d'autorité publique est essentielle car elle détermine si la Chambre Contentieuse peut ou non imposer des amendes administratives à l'organisation qui commet un manquement au RGPD.

La loi du 30 juillet 2018 définit l'autorité publique comme :

« 1° l'état fédéral, les entités fédérées et les autorités locales ;
2° les personnes morales de droit public qui dépendent de l'État fédéral, des entités fédérées ou des autorités locales ;
3° les personnes, quelles que soient leur forme et leur nature qui :
– ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ; et
– sont dotées de la personnalité juridique ; et

[41] RGPD, art. 83.2.
[42] Loi du 30 juillet 2018, préc., art. 221, § 2.
[43] C. const., 14 janvier 2021, n° 3/2021.

– dont soit l'activité est financée majoritairement par les autorités publiques ou organismes mentionnés au 1° ou 2°, soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes ;

4° les associations formées par une ou plusieurs autorités publiques visées au 1°, 2° ou 3° »[44].

Dans certaines décisions, la Chambre Contentieuse a été amenée à qualifier une partie d'autorité publique. Par exemple, dans sa décision 61/2020[45], l'APD précise par exemple que : « on peut constater que la défenderesse a été autorisée à consulter le Registre national dans des circonstances spécifiques. Cette autorisation est reprise dans un arrêté royal qui détaille également les conditions de l'accès au Registre national. Elle est donc octroyée à la défenderesse en tant qu'autorité publique »[46]. À l'inverse, dans sa décision 81/2020[47], l'APD a considéré qu'un huissier de justice, bien qu'il soit mandataire public, à savoir un fonctionnaire ministériel disposant d'une autorité publique, offre des services sur un marché et peut dès lors être condamné à une amende administrative.

Il ressort de la jurisprudence de la Chambre Contentieuse que cette dernière a tendance à interpréter de manière stricte cette notion. L'APD revendique d'ailleurs cette approche lorsqu'elle dit dans sa décision 31/2020 que « bien que le RGPD ne précise pas davantage la portée de ce qu'il y a lieu d'entendre par « autorités publiques et organismes publics », il est clair que cette disposition d'exception doit faire l'objet d'une interprétation stricte »[48]. La Chambre Contentieuse va également donner une lecture restrictive de l'article 221, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 en confirmant qu'une organisation privée qui exécute une mission d'intérêt public, ne peut pas être qualifiée d'autorité publique. C'est par exemple le cas d'une école privée[49] ou encore d'une société de gestion de logements sociaux[50].

En d'autres termes, les autorités publiques ne peuvent être soumises à la sanction de l'amende administrative, sauf si elles agissent en dehors de leurs missions d'intérêt général et offrent à ce titre des biens ou des services sur un marché. Les organisations privées, elles, malgré qu'elles exercent des missions d'intérêt public, ne bénéficient pas de cette exemption.

---

[44] Ibid., art. 5.

[45] APD, décision n° 61/2020 du 8 septembre 2020.

[46] *Ibid.*

[47] APD, décision n° 81/2020 du 23 décembre 2020.

[48] APD, décision n° 31/2020 du 16 juin 2020, § 51 ; principe répété dans la décision n° 73/2020 du 13 novembre 2020.

[49] APD, décision n° 31/2020 du 16 juin 2020.

[50] APD, décision n° 73/2020 du 13 novembre 2020.

c) Plafonds

22. Pour commencer, le RGPD ne prévoit pas de montant minimum à l'amende administrative qui sanctionnerait un responsable du traitement ou un sous-traitant qui a manqué à ses obligations. À l'inverse, le RGPD prévoit un montant maximum à l'amende administrative. Ce montant maximum dépend de la gravité de l'infraction constatée. Cette ventilation des plafonds en fonction de la gravité de la violation du RGPD constatée constitue une première manifestation du principe de proportionnalité de l'amende.

En application de ces plafonds, les amendes administratives peuvent s'élever jusqu'à 10 000 000 euros ou 2 % du chiffre d'affaires mondial total de l'organisation, le montant le plus élevé étant retenu, lorsque l'organisation viole les articles 8, 11, 25 à 39 et 41 à 43 du RGPD. Ces dispositions fondent notamment le principe de *privacy by design* et de *privacy by default*, l'obligation pour les responsables conjoints de traitement de conclure un accord de traitement conjoint des données, l'obligation pour le responsable du traitement et le sous-traitant qui traite des données pour son compte de conclure un accord de sous-traitance, l'obligation de tenir un registre des activités de traitement, l'obligation d'assurer la sécurité des traitements et des données traitées, de notifier les incidents ayant engendré une violation de données, l'obligation de réaliser une analyse d'impact lorsque le traitement présente des risques pour les personnes concernées ou encore l'obligation de désigner un délégué à la protection des données[51].

Le plafond de ces amendes administratives est porté à 20 000 000 et 4 % du chiffre d'affaires mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu, pour les autres violations du RGPD[52]. Sont soumises à ce plafond, *inter alia*, les violations des grands principes de traitements des données comme le principe de licéité, loyauté, transparence, accountability, exactitude, minimisation, l'obligation fondamentale de faire reposer le traitement sur l'une des bases de légitimité listée par l'article 6 du RGPD, en ce compris l'obligation de recueillir un consentement valide et de respecter les conditions pour traiter des catégories particulières de données (communément appelées des données « sensibles »), les obligations liées au respect des droits des personnes concernées ou encore les conditions liées aux transferts de données en dehors de l'Union européenne.

[51] RGPD, art. 83.4.
[52] RGPD, art. 83.5.

d) Des circonstances atténuantes ou aggravantes

23. Hormis ces plafonds qui sont contraignants, la Chambre Contentieuse dispose d'un très large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle détermine le montant de l'amende entre 1 euro et le plafond de 10 000 ou 20 000 000 euros, ou 2 ou 4 % du chiffre d'affaires de l'organisation.

À côté de ces plafonds, le RGPD fournit néanmoins une liste de critères à prendre en compte par l'Autorité pour décider du montant de l'amende administrative. Ces critères sont les mêmes que ceux qui doivent être pris en compte par la Chambre Contentieuse lorsqu'elle devait décider si elle avait recours ou non à une amende administrative. Ces critères sont à apprécier au cas par cas par l'Autorité, au regard des circonstances de l'espèce. Nous vous renvoyons au point a) ci-dessus pour retrouver la liste exhaustive des critères énoncés par le RGPD. Pour rappel, les principaux critères relèvent de :

- la gravité et la durée de la violation, les catégories de données,
- le nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi ;
- le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence ;
- toute mesure prise par le responsable du traitement ou le sous-traitant pour atténuer le dommage subi par les personnes concernées et le degré de coopération avec l'Autorité[53].

e) Le triple test

24. Quel que soit le montant de l'amende administrative fixée par la Chambre Contentieuse, cette amende doit en tout état de cause respecter trois conditions cumulatives : l'amende doit être proportionnée, efficace et dissuasive[54]. Assez curieusement, cette exigence est prévue pour toute sanction infligée par une autorité de contrôle dans les considérants du Règlement[55], mais est prévue spécifiquement pour l'amende administrative dans le corps du texte.

[53] RGPD, art. 83.2.
[54] RGPD, art. 83.1.
[55] RGPD, cons. 152.

f) Le contrôle par la Cour des Marchés

25. À l'époque de la directive 95/46, il était prévu que les personnes préjudiciées par une décision de l'autorité de contrôle pouvaient remettre en cause cette décision qui leur « faisait grief » devant un juge[56]. Cette disposition n'ayant pas été transposée, le justiciable belge ne pouvait pas former recours contre une décision de la Commission vie privée.

Désormais, l'article 78 du RGPD prévoit expressément que chaque décision juridiquement contraignante prise par l'Autorité de protection des données doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel effectif par toute personne concernée par la décision[57]. Les dispositions du règlement étant d'application directe dans l'ordre normatif national, toute possibilité de contourner cette exigence est ainsi empêchée.

Cette sujétion de toute décision à recours permet de limiter d'une ultime manière le large pouvoir d'appréciation de l'APD pour la fixation des amendes. En effet, tant le choix de la Chambre Contentieuse d'infliger une amende administrative que le montant de cette amende est soumis au contrôle de la Cour des Marchés, juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions de la Chambre Contentieuse de l'Autorité.

Dans l'arrêt 2022/AR/560&564 du 7 décembre 2022, les aéroports de Charleroi et Bruxelles ont introduit un recours contre les décisions de l'APD qui les avait condamnés au paiement d'une amende administrative de, respectivement, 100 000 euros et 200 000 euros pour l'emploi de caméras thermiques dans le cadre de la crise Covid-19. Ces amendes ont été diminuées par la Cour des Marchés qui les a jugées disproportionnées. Elles sont alors passées, pour Charleroi Airport de 100 000,00 à 25 000,00 euros, et pour Brussels Airport de 200 000,00 € à 50 000,00 €[58].

§ 2. – Les amendes administratives en quelques chiffres

26. Les condamnations au paiement d'amendes administratives par l'APD belge punissent toutes sortes de violations du RGPD et ce, dans tous secteurs confondus. En matière du droit du travail, une amende de 7 500 euros a dû être payée par un employeur pour avoir continué à traiter

[56] Directive 95/46, art. 28.3.
[57] RGPD, art. 78.
[58] Bruxelles (Cour des Marchés), 7 décembre 2022, 2022/AR/560&564.

les données contenues dans la boîte mail de son ancien travailleur[59]. En matière de cookies et de site internet, l'APD a condamné la société *IAB Europe* au paiement de 250 000 euros pour avoir manqué à ses obligations dans la mise en œuvre du « *Transparency & Consent framework* », un corpus de règles supposé permettre à ses adhérents de récolter de manière valide le consentement des internautes au traitement de leurs données[60].

Si on tente toutefois de déceler des tendances dans la pratique de l'APD, on constate que des amendes sont le plus régulièrement prononcées lorsqu'il s'agit de traitement de données sensibles.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, l'Autorité a condamné les aéroports pour avoir traité illégalement des données de santé grâce à des caméras thermiques dans le cadre de la lutte contre la Covid-19[61]. L'Autorité a également imposé des amendes à un laboratoire d'analyses médicales pour violation des principes d'intégrité, de confidentialité et de transparence. Le laboratoire a dû payer la somme de 20 000 euros[62].

Une amende de 3 900 euros a également été prononcée en raison d'une publication en ligne de *tweets* révélant des appartenances politiques des utilisateurs de la plateforme[63]. Pour des données utilisées de manière illégale dans le cadre de campagnes électorales, l'Autorité de contrôle a infligé une amende administrative de 3 000 euros dans la décision 39/2020[64] et de 5 000 euros dans la décision 53/2020[65].

27. L'APD est particulièrement encline à utiliser des amendes administratives lorsque les violations constatées ont trait à des secteurs identifiés par l'Autorité comme l'une de ses priorités stratégiques. Cela explique notamment les amendes imposées aux organisations qui utilisaient des cookies en violation avec les réglementations applicables en la matière. Il s'agit notamment d'une amende de 15 000 euros dans la décision 12/2019[66] et de 50 000 euros dans les décisions 85/2022[67] et 103/2022[68].

28. Sur les 189 décisions de l'APD en 2022, seulement 12 décisions publiées ont débouché sur l'imposition d'une amende administrative.

[59] APD, décision n° 46/2022 du 1er avril 2022.
[60] APD, décision n° 21/2022 du 2 février 2022.
[61] APD, décisions n° 47 2022 du 4 avril 2022 et n° 48/2020 du 4 avril 2022.
[62] APD, décision n° 127/2022 du 19 août 2022.
[63] APD, décision n° 13/2022 du 21 janvier 2022.
[64] APD, décision n° 39/2020 du 28 juillet 2020.
[65] APD, décision n° 53/2022 du 1er septembre 2020.
[66] APD, décision n° 12/2019 du 17 décembre 2019.
[67] APD, décision n° 85/2022 du 25 mai 2022.
[68] APD, décision n° 103/2022 du 16 juin 2022.

Toutefois, si on additionne ces 12 amendes, on atteint la somme de 738 900 €. Cette somme représente plus du double de ce qui avait été comptabilisé en 2021, à savoir 301 000 €. Si l'APD ne recourt pas forcément plus régulièrement aux amendes, il ne fait aucun doute que le montant des amendes est de plus en plus élevé.

On reste cependant encore loin des 746 millions d'euros imposés en 2021 à Amazon par l'autorité de protection des données du Luxembourg pour non-respect du RGPD[69], ou encore du 1,2 milliard d'euros infligé en mai 2023 à Meta[70], après avoir déjà infligé en janvier, une amende de 400 millions d'euros pour des infractions sur l'utilisation des données à des fins publicitaires via ses applications Facebook, Instagram et WhatsApp[71] et en mars à 5,5 millions d'euros pour avoir violé le RGPD avec son service de messagerie WhatsApp[72].

SECTION 3. Une nouveauté : la transaction

29. Bien que le RGPD ait fêté ses cinq ans, il ne fait aucun doute que sa pratique est encore aujourd'hui en constante évolution. Chaque nouvelle décision de la Chambre Contentieuse, recommandation ou politique issue de l'APD, nous éclaire davantage sur sa manière de fonctionner et sur sa manière de raisonner.

En 2022 encore, l'Autorité belge de protection des données a fait usage d'une nouvelle faculté : la transaction.

---

[69] CNPD, décision contre Amazon Europe Core s.a r.l., *non publiée* ; CNIL, courrier adressé à la Quadrature du Net, disponible à l'adresse https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2021/08/CNIL_CLP211124.pdf.

[70] EDPB, décision contraignante 1/2023 relative au litige soumis par l'autorité de contrôle irlandaise concernant les transferts de données effectués par Meta Platforms Ireland Limited pour son service Facebook (article 65 du RGPD), adoptée le 13 avril 2023.

[71] DPC, « Data Protection Commission announces conclusion of two inquiries into Meta Ireland », communiqué de presse, 4 janvier 2023, disponible à l'adresse https://www.dataprotection.ie/en/news-media/data-protection-commission-announces-conclusion-two-inquiries-meta-ireland ; DPC, décisions contre Meta du 31 décembre 2022, disponibles aux adresses https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2023-04/Meta%20FINAL%20DECISION%20%28ADOPTED%29%2031-12-22%20-%20IN-18-5-5%20%28Redacted%29.pdf et https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2023-04/Meta%20FINAL%20Decision%20%28ADOPTED%29%20-%20IN-18-5-7%20-%2031-12-22%20%28Redacted%29.pdf.

[72] DPC, décisions contre Meta du 12 janvier 2023, disponible à l'adresse https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2023-04/WhatsApp%20FINAL%20DECISION%20 %28adoption%20version%29 %20Redacted.pdf.

L'emploi de l'adjectif « nouveau » est toutefois un raccourci inexact. En réalité, depuis sa création, l'APD peut proposer des transactions pour mettre fin à une procédure, et ce, sans qu'un examen sur le fond de l'affaire n'ait lieu[73]. Bien qu'elle existe depuis 2018, la transaction n'a été utilisée pour la première fois en Belgique qu'en 2022.

Même s'il ne s'agit pas d'une sanction à proprement parler étant donné qu'elle intervient indépendamment de tout examen de l'affaire sur le fond, dans les faits, elle peut être ressentie comme une amende administrative pour les entités concernées et donc, comme une vraie sanction.

30. L'APD a eu recours à la transaction à pas moins de dix reprises pour clore des procédures relatives à l'utilisation de cookies[74]. Plus précisément, pour atteindre ses objectifs en matière de contrôle du respect des réglementations applicables en matière de cookies, l'APD avait confié au service d'inspection la mission de réaliser une enquête d'envergure sur le respect des réglementations sur les cookies par les médias d'information belges. Suite au rapport du service d'inspection, l'APD a condamné deux éditeurs de presse à une amende de 50 000 euros[75], chacun au terme d'une réelle procédure et d'un véritable examen du fond de l'affaire devant la Chambre Contentieuse.

Toutefois, au regard du grand nombre de dossiers similaires en attente d'être examinés entraînant de longs délais de traitement pour la totalité des dossiers, l'APD a proposé une transaction aux dix autres éditeurs de sites. Il était donc question pour ces éditeurs d'opérer une balance des intérêts, un calcul tenant compte des coûts, des bénéfices et des risques. Est-ce qu'il est préférable d'aller devant la Chambre Contentieuse, et risquer une amende de 50 000 euros, ou est-ce plus stratégique d'accepter la proposition de transaction et payer la somme de 10 000 euros ? Le tout en sachant que le rapport d'inspection a déjà pointé une série de violations potentielles du RGPD dans l'utilisation de cookies faite par ces éditeurs de site internet. Sans surprise, ces éditeurs ont tous accepté de payer le montant transactionnel de 10 000 euros afin d'éviter une condamnation sur le fond par la Chambre Contentieuse.

---

[73] Loi du 30 juillet 2018, préc., art. 100.1.

[74] APD, décisions n° 150/2022 du 21 octobre 2022, n° 151/2022 du 21 octobre 2022, n° 153/2022 du 4 novembre 2022, n° 154/2022 du 4 novembre 202, n° 155/2022 du 4 novembre 2022, n° 156/2022 du 4 novembre 2022, n° 157/2022 du 4 novembre 2022, n° 169/2022 du 22 novembre 2022, et n° 170/2022 du 22 novembre 2022.

[75] APD, décisions n° 85/2022 du 25 mai 2022 et n° 103/2022 du 16 juin 2022.

Conclusion

31. Bien qu'il ne soit pas possible de passer en revue toutes les sanctions prises par la Chambre Contentieuse durant ses cinq premières années d'existence, la présente contribution permet à tout le moins de prendre la mesure du large pouvoir d'appréciation de l'Autorité lorsqu'elle constate une violation du RGPD et décide de sanctionner le responsable du traitement ou le sous-traitant qui a commis ces violations.

La pratique a prouvé que le pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle est une prérogative indispensable pour permettre à cette Autorité d'assurer le respect des règles dont elle est gardienne.

L'analyse de la jurisprudence de l'APD démontre aussi une activité grandissante de la Chambre Contentieuse confrontée à un nombre tout aussi grandissant de plaintes. Toutefois, les ressources de l'Autorité étant limitées, cette dernière a dû concentrer ses efforts sur certaines affaires jugées comme prioritaires, et trouver des subterfuges pour ne pas gaspiller du temps et des moyens là où cela pouvait être évité.

Pour réduire l'arriéré de traitement des dossiers présentés devant la Chambre Contentieuse, l'Autorité a tout simplement décidé de classer sans suite pas moins de 389 anciens dossiers pour lesquels la Chambre Contentieuse a constaté individuellement qu'il n'était plus opportun d'en poursuivre le traitement, notamment parce qu'aucun de ces dossiers n'avait été traité depuis plus d'un an et parce que les circonstances de l'affaire ne sont pas particulièrement prioritaires ou socialement très pertinentes[76].

Dans chacun de ces cas, la Chambre Contentieuse a informé chaque plaignant concerné de ses droits en la matière. La décision mentionne ainsi la possibilité d'intenter un recours contre la décision de classer le dossier sans suite ainsi que la possibilité d'introduire une nouvelle plainte.

Là où l'APD commençait par analyser la recevabilité de la plainte, examinait le fond de l'affaire et prenait une décision de rejet ou de condamnation pour finalement décider de la sanction appropriée le cas échéant ; la Chambre Contentieuse peut désormais également proposer une transaction, à savoir proposer au défendeur de payer une somme pour clore la procédure ou, si la procédure a traîné trop longtemps et ne concerne pas

[76] APD, Décision standard de classement sans suite de certaines affaires plus anciennes, 10 et 11 mai 2023, disponible à l'adresse https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/classement-sans-suite-decision-standard.pdf.

un sujet jugé prioritaire par l'Autorité, peut décider après plusieurs années de classer l'affaire sans suite.

Seul l'avenir nous dira si la parade de l'Autorité aura porté ses fruits ou si ces décisions seront contestées devant la Cour des Marchés. Dans l'intervalle, si les décisions rendues au fond touchent uniquement des affaires que l'APD juge « dignes » d'un examen approfondi, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les violations constatées entraînent des sanctions plus sévères.