

# TITRE 14

## RGPD : Quatre recours pour un Règlement

Loïck GERARD<sup>1</sup>

### Introduction

1. Loin de faire table rase du passé, le RGPD s'inspire largement des dispositions de la Directive qu'il abroge pour établir les différents types de recours. Ainsi, l'on retrouve la possibilité de déposer une réclamation auprès de l'autorité de contrôle, la possibilité de saisir les juridictions nationales à la suite de la violation du RGPD par un responsable du traitement ou un sous-traitant, ainsi que, la possibilité d'introduire un recours contre une décision juridiquement contraignante d'une autorité de contrôle.

À côté de ces éléments déjà connus, on note également l'apparition de quelques nouveautés. Ainsi, toute personne concernée se voit reconnaître le droit de former un recours contre l'autorité de contrôle qui n'a pas – ou pas assez rapidement – traité sa réclamation. En outre, les personnes concernées ont désormais la possibilité d'être représentées par un organisme qui sera chargé d'introduire un recours en leur nom.

Dans ce cadre, la présente contribution débute par l'étude des différents types de recours mis en place par le RGPD avant de se consacrer à l'analyse du mécanisme de représentation des personnes concernées.

## CHAPITRE 1. Les différents recours prévus par le RGPD

2. Ce ne sont pas moins de quatre voies de recours distinctes qui sont mises en place par le RGPD.

---

<sup>1</sup> Assistant à la faculté de droit et Chercheur au Centre de Recherche Information, Droit et Société (CRIDS), Université de Namur.

Celles-ci ont pour point commun de pouvoir, chacune en ce qui la concerne, être mobilisées par les personnes concernées<sup>2</sup>. Cette multiplication des voies de recours ouvertes aux personnes concernées traduit un objectif de renforcement de l'effectivité de leurs droits<sup>3</sup>.

## SECTION 1. – Réclamation de la personne concernée auprès d'une autorité de contrôle

3. Reprenant largement le prescrit de l'article 28, § 4, de la Directive, l'article 77 du RGPD donne le droit à toute personne concernée d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle si elle considère que ses données à caractère personnel ont fait l'objet d'un traitement qui ne respecte pas les dispositions du Règlement.

### § 1. Introduction de la réclamation

4. L'autorité de contrôle compétente pour connaître des réclamations est identifiée par le RGPD comme étant celle de l'État membre sur le territoire duquel se trouve la résidence ou le lieu de travail de la personne concernée. L'autorité de contrôle de l'État membre sur le territoire duquel la violation a été commise peut également être saisie par la personne concernée.

S'il enjoint les autorités de contrôle à faciliter l'introduction des réclamations, par exemple via la mise à disposition d'un formulaire pouvant être rempli en ligne<sup>4</sup>, le RGPD ne donne pas plus d'informations quant à la forme que doit prendre cette réclamation. Il appartiendra donc au législateur national de fixer les exigences minimales relatives à celle-ci.

---

<sup>2</sup> Voy. toutefois pour l'ouverture d'un droit à la réparation à toute personne préjudiciée la contribution de Karen ROSIER et Antoine DELFORGE, intitulée « Le régime de la responsabilité civile du responsable du traitement et du sous-traitant dans le RGPD », au sein du présent ouvrage.

<sup>3</sup> Considérants n<sup>os</sup> 7 et 11 du RGPD.

<sup>4</sup> Art. 57, § 2, du RGPD.

## § 2. Traitement de la réclamation

5. Il ressort du texte du RGPD que les autorités de contrôle sont tenues de traiter les réclamations qui leur sont adressées<sup>5</sup>. De plus, tant l'analyse de la réclamation que son introduction auprès de l'autorité de contrôle ne peuvent faire l'objet d'aucune rétribution sauf le cas où la réclamation est jugée infondée ou excessive<sup>6</sup>.

En outre, le RGPD ne se limite pas à contraindre les autorités de contrôle à traiter les réclamations mais leur impose certaines obligations quant au délai dans lequel l'examen de celles-ci doit être effectué. Ainsi – et cela constitue la principale nouveauté par rapport à la Directive – l'autorité de contrôle doit désormais veiller à informer la personne concernée de l'état d'avancement ou de l'issue de la procédure dans un délai de trois mois<sup>7</sup>. Notons que l'autorité de contrôle qui ne se conformerait pas à ces obligations de traitement ou d'information s'expose à un recours juridictionnel<sup>8</sup>.

6. Afin d'assurer l'effectivité du RGPD, celui-ci dote les autorités de contrôle de pouvoirs d'enquête leur permettant d'effectuer au mieux le traitement des réclamations qui leur sont adressées<sup>9</sup>. Parmi ces pouvoirs, on retient en particulier celui d'obtenir l'accès aux données à caractère personnel qui ont fait l'objet du traitement litigieux, ainsi que celui d'obtenir l'accès aux locaux du responsable du traitement ou du sous-traitant<sup>10</sup>. Il convient toutefois de rester prudent quant à l'impact réel que peut avoir la reconnaissance de pouvoirs d'investigation aux autorités de contrôle sur l'effectivité de la réglementation européenne. Bien que l'octroi de pouvoirs d'enquête marque une première étape vers l'application effective du RGPD, il reste à espérer que les autorités de contrôle n'hésiteront pas à faire usage de ces outils.

Si, au terme de la procédure d'analyse des réclamations, l'autorité de contrôle conclut à une violation du RGPD, elle pourra imposer une ou plusieurs mesures correctrices telles que visées par l'article 58, § 2. Si elle ne représente pas un changement majeur au niveau européen, cette possibilité d'imposer une sanction au terme de la procédure de traitement des

---

<sup>5</sup> Art. 57, § 1<sup>er</sup>, f), et 77 du RGPD.

<sup>6</sup> Art. 57, §§ 3-4, du RGPD.

<sup>7</sup> Art. 78, § 2, du RGPD. Le point de départ de ce délai n'est pas fixé par le RGPD. Il semble toutefois raisonnable de penser que le délai commencera à s'écouler au jour de réception de la demande par l'autorité de contrôle compétente.

<sup>8</sup> Voy. *infra*.

<sup>9</sup> Considérant n° 129 du RGPD.

<sup>10</sup> Art. 58, § 1<sup>er</sup>, spéc. e) et f), du RGPD.

réclamations représente une grande avancée dans certains États membres dont la Belgique. En effet, à la suite d'une transposition frileuse de la Directive, l'autorité de contrôle belge était jusqu'ici dépourvue d'un tel pouvoir et se limitait à la remise d'un avis potentiellement accompagné de recommandations adressées au responsable du traitement<sup>11</sup>.

## **SECTION 2. – Recours de la personne concernée suite à un défaut de traitement ou d'information dont se rend coupable l'autorité de contrôle**

7. Comme mentionné précédemment, l'absence d'information quant à l'avancement de la procédure ou le manque de célérité dont peut faire preuve l'autorité de contrôle saisie d'une réclamation peut désormais ouvrir la voie à un recours juridictionnel contre celle-ci. Précisons d'emblée que cette voie de recours est exclusivement réservée à la personne concernée et ne peut être actionnée par le responsable du traitement ou le sous-traitant visé par la réclamation<sup>12</sup>.

Ainsi, l'article 78, § 2, du RGPD dispose que toute personne concernée peut former un recours juridictionnel lorsque l'autorité de contrôle à laquelle elle a adressé une réclamation ne lui fournit aucune information quant à l'avancée du traitement de sa réclamation ou ne la traite tout simplement pas. Ce recours s'ouvre trois mois après l'introduction de la réclamation.

Bien que la formulation du RGPD puisse laisser planer un doute à cet égard, ce délai n'impose pas aux autorités de contrôle d'adopter une décision définitive dans les trois mois qui suivent l'introduction d'une réclamation. Une telle exigence semblerait difficilement conciliable avec le traitement de cas complexes nécessitant la réalisation d'une enquête approfondie de la part de l'autorité.

8. Ce point étant éclairci, il n'en reste pas moins que l'autorité de contrôle a le devoir de fournir une première information à la personne concernée dans les trois mois suivant l'introduction de la réclamation.

---

<sup>11</sup> Art. 31, §§ 3-5, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Voy égal. C. DE TERWANGNE, *Vie privée et données à caractère personnel*, Bruxelles, Politeia, f. mob., p. 130 ; E. DEGRAVE, *L'E-Gouvernement et la protection de la vie privée : Légalité, transparence et contrôle*, coll. du CRIDS, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 552-553, 650, 697 et s.

<sup>12</sup> Cette situation est la conséquence logique du fait que seules les personnes concernées jouissent du droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle.

Il serait toutefois illusoire de penser qu'une information unique fournie endéans ce délai libère l'autorité de contrôle de son devoir d'informer la personne concernée. Si une première information doit effectivement prendre place dans les trois mois, le devoir d'information qui pèse sur l'autorité de contrôle s'applique à elle durant toute la durée de la procédure<sup>13</sup>.

Le contenu que doit prendre l'information n'est pas précisé par le RGPD mais il doit être de nature à permettre à la personne concernée de connaître l'état d'avancement de la procédure et, nous semble-t-il, de répondre *a minima* aux questions suivantes : la réclamation a-t-elle été réceptionnée ? est-elle recevable ? a-t-elle été transmise à la chambre contentieuse de l'autorité de contrôle ? dans quel délai une décision devrait-elle être rendue ? ce délai fait-il l'objet d'une prorogation pour réaliser de nouveaux actes de procédure ? une décision définitive a-t-elle été rendue ?

9. Enfin, des doutes subsistent quant à la nature des décisions que pourra prendre la juridiction saisie d'un recours pour inaction de l'autorité de contrôle. S'agira-t-il pour le juge de simplement prendre acte de l'inactivité de l'autorité<sup>14</sup> ? Ou bien jouira-t-il d'une marge de manœuvre plus étendue en se voyant reconnaître le pouvoir de contraindre – sous peine d'astreinte – l'autorité de contrôle à prendre une décision ?

### SECTION 3. – Recours juridictionnel contre une décision juridiquement contraignante de l'autorité de contrôle

10. Si la Directive prévoyait en son article 28, § 3, la possibilité de mettre en cause devant le juge les décisions « faisant grief » prises par une autorité de contrôle, cette disposition n'avait pas fait l'objet d'une transposition dans tous les États membres. À titre d'exemple, aucune disposition de la législation belge ne permettait de saisir une juridiction – que celle-ci soit judiciaire ou administrative – afin de contester les décisions de l'autorité de contrôle nationale. Par conséquent, les actes juridiquement contraignants pris par celle-ci revêtaient un caractère « invincible »<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Voy. en ce sens le considérant 141 du RGPD qui suggère la fourniture d'informations intermédiaires en cours de procédure.

<sup>14</sup> Constatation qui pourrait être accompagnée d'une condamnation à verser des dommages et intérêts à la personne concernée dont la plainte n'a pas été traitée.

<sup>15</sup> E. DEGRAVE, « La Commission de la protection de la vie privée : un organisme invincible ? », obs. sous Cour administrative du Grand-Duché du Luxembourg, 12 juillet 2005, *R.D.T.I.*, 2006, pp. 225-241.

L'entrée en vigueur du RGPD met un terme à cette épineuse problématique. L'article 78, § 1<sup>er</sup>, du Règlement dispose en effet qu'un « recours juridictionnel effectif » doit être organisé contre toute décision juridiquement contraignante prise par une autorité de contrôle.

À la différence des autres recours mis en place par le RGPD, le recours juridictionnel contre les décisions des autorités de contrôle est ouvert tant aux personnes concernées qu'aux responsables du traitement et aux sous-traitants. Toute personne physique ou morale « concernée » par la décision juridiquement contraignante de l'autorité de contrôle peut donc former un recours contre celle-ci.

L'existence du recours juridictionnel étant directement consacrée par le RGPD, il reste aux États membres qui ne l'avaient pas accompli sous l'empire de la Directive à instaurer ce recours au sein de leur droit interne.

## **SECTION 4. – Recours juridictionnel de la personne concernée contre un responsable du traitement ou un sous-traitant et droit à obtenir réparation**

11. S'inscrivant dans la filiation de l'article 22 de la Directive, l'article 79, § 1<sup>er</sup>, du RGPD confère aux personnes concernées le droit à un recours juridictionnel effectif.

### **§ 1. Ouverture du recours et juridiction compétente**

12. La disposition du Règlement prévoit ainsi que toute personne concernée qui considère que ses droits ont été violés par un responsable du traitement ou un sous-traitant doit bénéficier de la possibilité de saisir une juridiction. Cette possibilité de saisir une juridiction ne se confond pas avec le droit, pour la personne concernée, de soumettre une réclamation auprès d'une autorité de contrôle<sup>16</sup>. Il appartiendra à la personne concernée de choisir la voie qu'elle souhaite emprunter pour faire valoir ses droits, les deux voies de recours étant alternatives<sup>17</sup>.

L'article 79, § 2, du Règlement européen précise quant à lui quelles sont les juridictions territorialement compétentes. La personne concernée

<sup>16</sup> Voy. *supra*, point 3.

<sup>17</sup> À ce titre, soulignons que le RGPD ne reprend pas le phrasé de l'article 22 de la Directive qui précisait explicitement que le recours porté devant l'autorité de contrôle devait être antérieur à la saisine d'une juridiction.

dispose d'un choix. Premièrement, elle peut intenter son action devant les juridictions de l'État membre dans lequel le responsable du traitement ou le sous-traitant dispose d'un établissement. Deuxièmement, et cela constitue pour elle le choix le plus avantageux, la personne concernée peut porter son action devant les juridictions de l'État membre dans lequel elle réside habituellement. Notons toutefois que la personne concernée ne bénéficie pas de cette dernière option si le responsable du traitement ou le sous-traitant est une autorité publique agissant dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique<sup>18</sup>.

## § 2. Suspension en cas de recours juridictionnels simultanés dans divers États membres

13. L'article 81 du Règlement met en place un mécanisme *sui generis* de « suspension-dessaisissement » applicable dans le cas où plusieurs actions judiciaires sont intentées dans des États membres différents. Deux conditions doivent être réunies pour que ce mécanisme s'applique : les actions doivent avoir été intentées contre le même responsable du traitement ou sous-traitant et avoir le même objet. Ces conditions réunies, la juridiction nationale saisie en second lieu peut – il ne s'agit pas d'une obligation – sursoir à statuer dans l'attente de l'issue de l'action pendante devant la juridiction saisie en premier lieu.

Plus que sursoir à statuer, la juridiction saisie en second lieu peut également se dessaisir au profit de la juridiction saisie antécédemment. Pour ce faire, quatre conditions doivent être réunies : le dessaisissement est demandé par une partie au litige, les actions pendantes sont intentées devant des juridictions du premier degré, la juridiction saisie en premier lieu est compétente pour connaître de l'ensemble du litige et le droit national applicable autorise la jonction des actions.

14. Bien que les considérants du Règlement ne donnent pas d'information quant à la *ratio legis* d'une telle disposition, l'on peut voir dans celle-ci une volonté d'harmonisation des solutions dégagées par les autorités judiciaires lorsqu'elles sont saisies de recours ayant le même objet et visant les manquements du même responsable du traitement ou sous-traitant. Si l'intention du législateur est louable, il n'en reste pas moins que la procédure proposée par l'article 81 n'est pas obligatoire. L'effectivité du mécanisme dépendra donc de l'attitude adoptée par les juridictions nationales.

---

<sup>18</sup> Il conviendra dès lors de porter une attention particulière à la base de licéité qui fonde le traitement mené par l'autorité publique.

### § 3. Particularité du recours devant les juridictions nationales

15. Nous le mentionnions, la personne concernée qui considère que ses droits ont été violés par un responsable du traitement ou un sous-traitant jouit d'un choix quant à la voie de recours qu'elle souhaite emprunter.

Il est toutefois une particularité du recours devant les juridictions nationales qui semble de nature à influencer ce choix en faveur de ces dernières. Cette particularité réside en la compétence exclusive des juridictions nationales d'accorder réparation du préjudice subi par la personne concernée.

L'article 82, § 6, du RGPD dispose en effet que le recours visant à l'obtention de la réparation du préjudice subi doit être intenté devant les juridictions compétentes pour connaître des recours juridictionnels intentés contre les responsables du traitement et les sous-traitants.

## CHAPITRE 2. La possibilité pour la personne concernée d'être représentée par un organisme

16. La possibilité pour des associations sans but lucratif actives dans le domaine de la protection des données de représenter les personnes concernées constitue un important instrument pour assurer l'effectivité du droit à la protection des données à caractère personnel.

L'article 28, § 4, de la Directive laissait aux États membres la possibilité de permettre à une association représentant la personne concernée de saisir l'autorité de contrôle d'une plainte.

Dans ce contexte, le RGPD se présente comme une double évolution en ce qu'il étend le champ d'application de la représentation et les possibilités d'actions des associations.

### SECTION 1. – Extension du champ d'application

17. L'article 80 du Règlement étend la possibilité de représentation par une a.s.b.l. active dans le domaine de la protection des données à l'ensemble des recours mis en place par le RGPD. Peu importe désormais que ces recours soient portés devant une autorité de contrôle ou devant les juridictions nationales.



Si le droit interne d'un État membre le permet, l'association mandatée par une personne concernée peut également exercer, en son nom et pour son compte, le droit d'obtenir réparation du dommage subi.

## SECTION 2. – Extension du rôle des associations

18. Étant directement applicable, le Règlement contraint les États membres à accepter l'introduction de recours par ces associations lorsque celles-ci sont mandatées par les personnes concernées. Les législateurs nationaux qui, comme le législateur belge<sup>19</sup>, n'avaient pas transposé l'article 28, § 4, de la Directive devront donc adopter un cadre légal adapté.

Toutefois, la nouvelle réglementation européenne ne s'arrête pas là. Le second paragraphe de l'article 80 permet – il s'agit ici d'une faculté et non d'une obligation – aux États membres qui le souhaitent d'autoriser les associations à introduire des actions collectives de leur propre chef, c'est-à-dire sans avoir préalablement reçu mandat des personnes concernées.

Il ne fait nul doute que la combinaison de ces deux mesures est de nature à favoriser la multiplication des procédures intentées au nom du respect du droit à la protection des données à caractère personnel. Le recours à l'action collective permet en effet de passer outre des éléments – tels le coût ou la longueur des procédures – qui font habituellement obstacle à la saisine des autorités compétentes.

## Conclusion

19. Si le RGPD ne révolutionne pas le paysage actuel des recours ouverts aux personnes concernées, force est de constater qu'il met en place divers éléments qui tendent à assurer une meilleure effectivité de leurs droits. Deux éléments traduisent tout particulièrement cette volonté du législateur européen.

Tout d'abord, les autorités de contrôle sont désormais tenues de donner suite aux réclamations qui leurs sont soumises par les personnes concernées. Le non-respect de cette obligation pouvant faire l'objet de sanctions

---

<sup>19</sup> Voy. l'article 31 de la loi du 8 décembre 1992 qui exige que la plainte soumise à l'autorité de contrôle soit datée et signée par la personne concernée.

## LE RÉGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

prononcées par le juge compétent, il ne fait guère de doute que les autorités de contrôle mèneront à bien leur mission.

Enfin, l'extension du rôle dévolu aux associations actives dans le domaine de la protection des données est également de nature à renforcer l'effectivité des droits des personnes concernées en ce qu'il facilite l'exercice de ces droits tant devant les autorités de contrôle que devant les juridictions nationales.