

Affaire C-416/23**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

6 juillet 2023

Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgerichtshof (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

27 juin 2023

Requérante en Revision :

Österreichische Datenschutzbehörde

Autre partie anonyme

Verwaltungsgerichtshof[OMISSIS] (Ra 2023/04/0002)
27 juin 2023

Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) a adopté [OMISSIS] au sujet du recours en Revision de l'autorité de protection des données contre l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche) du 22 décembre 2022, ZI. W245 2234935-1/6E, concernant le rejet d'une réclamation au titre de l'article 57, paragraphe 4, RGPD [règlement général sur la protection des données] (autre partie : Bundesministerin für Justiz, autre partie : FR à L, [OMISSIS], la présente

ORDONNANCE :

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la Cour) est saisie, conformément à l'article 267 TFUE, des questions préjudicielles suivantes :

1. La notion de « demande » ou « demandes » visée à l'article 57, paragraphe 4, du 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 (règlement général sur la protection

des données – RGPD) doit elle être interprétée en ce sens qu'elle recouvre également les « réclamations » au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD ?

En cas de réponse affirmative à la première question :

2. Convient-il d'interpréter l'article 57, paragraphe 4, RGPD en ce sens qu'il suffit déjà, pour qu'il y ait des « demandes excessives », qu'une personne ait adressé au cours d'un certain laps de temps un certain nombre de demandes (réclamations au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD) à une autorité de contrôle, indépendamment du point de savoir si elles concernent des faits différents et/ou si les demandes (réclamations) concernent différentes personnes responsables du traitement ou faut-il qu'une intention abusive de la personne concernée vienne s'ajouter à la répétition fréquente des demandes (réclamations) ?

3. Convient-il d'interpréter l'article 57, paragraphe 4, RGPD en ce sens que l'autorité de contrôle peut, en présence d'une demande (réclamation) « manifestement infondée » ou « excessive », librement choisir entre exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs et refuser d'emblée d'y donner suite ; en cas de réponse négative, quels sont les circonstances ou les critères que l'autorité de contrôle doit prendre en compte et celle-ci est-elle en particulier tenue d'exiger par priorité, en tant que moyen moins contraignant, le paiement de frais raisonnables et n'est autorisée à refuser le traitement afin d'endiguer les demandes (réclamations) infondées ou excessives que si la collecte du paiement semble vouée à l'échec ?

Motifs :

Les faits et la procédure au principal

- 1 Le 17 février 2020, l'intéressé a introduit auprès de l'autorité de protection des données une réclamation en vertu de l'article 77, paragraphe 1, du règlement général sur la protection des données (RGPD) pour violation du droit d'accès au titre de l'article 15 RGPD et a demandé l'engagement d'une procédure ainsi que la constatation de la violation de ses droits.
- 2 Il a indiqué à ce sujet avoir adressé la demande d'accès au titre de l'article 15 RGPD à la B O BV (défenderesse), une société à responsabilité limitée établie aux Pays-Bas, le 7 janvier 2020. La demande a été notifiée le 13 janvier 2020. La défenderesse n'a pas réagi à la demande dans le délai d'un mois.
- 3 Par décision du 22 avril 2020, l'autorité de protection des données a refusé de donner suite à la réclamation conformément à l'article 57, paragraphe 4, RGPD.
- 4 L'autorité de protection des données a indiqué aux motifs que l'intéressé lui a soumis, entre le 28 août 2018 et le 7 avril 2020, un total de 77 réclamations (énumérant dans la motivation de la décision à chaque fois le numéro de dossier de l'autorité et le nom du défendeur), et plus précisément 4 réclamations en 2018,

53 en 2019 et 20 autres au cours du premier trimestre de l'année 2020. Dans 46 cas, il a fait valoir le droit à l'effacement et dans 29 cas le droit d'accès.

Les faits à la base des réclamations sont pour l'essentiel identiques. L'intéressé adresse d'abord aux différents responsables du traitement au regard du droit de la protection des données auxquels il a eu à faire au cours du temps des demandes d'accès ou d'effacement. Il introduit ensuite des réclamations auprès de l'autorité de protection des données parce que le responsable en cause ne lui a pas répondu dans le délai d'un mois et ce dans 64 cas. Le « délai d'un mois » n'a souvent été dépassé au moment de l'introduction de la réclamation que de quelques jours.

Il contacte en outre régulièrement l'autorité de protection des données par téléphone afin d'exposer des faits supplémentaires pertinents au regard de la protection des données et pour demander si ceux-ci peuvent être invoqués auprès de l'autorité sous la forme de réclamations.

L'intéressé jouit certes, en vertu de l'article 15 RGPD, d'un intérêt à la communication de renseignements qui n'a pas besoin d'être motivé. La condition d'une réclamation au titre de l'article 77 RGPD, lu en combinaison avec l'article 24, paragraphe 1, de la loi sur la protection des données (Datenschutzgesetz – DSG), est toutefois l'existence d'un certain besoin d'être protégé dont le seuil doit être fixé à un bas niveau. Dans le cas contraire, le législateur de l'Union n'aurait pas reconnu aux autorités de contrôle, conformément à l'article 57, paragraphe 4, RGPD, la possibilité de déroger dans certains cas au principe de la gratuité de la réclamation ou de refuser de traiter la réclamation.

En introduisant constamment de nouvelles réclamations dont le nombre total est considérable, l'intéressé accapare « à son avantage et dans une mesure disproportionnée » par rapport aux autres demandeurs qui soumettent moins de réclamations « les ressources limitées en termes de personnel de l'autorité de protection des données depuis désormais un an et demi ». On « ne saurait (plus) admettre » un « besoin fondamental de protection » inhérent à l'article 57, paragraphe 4, RGPD.

En outre, compte tenu du nombre croissant des réclamations présentées au cours des 18 derniers mois et des conversations téléphoniques conduites par l'autorité avec ce dernier, il faut partir du principe que l'intéressé aura également à l'avenir massivement recours à l'activité de l'autorité de protection des données.

Les « désormais 77 réclamations présentées » doivent être qualifiées de « demandes excessives » de l'intéressé. Puisque l'article 79 RGPD prévoit aussi la possibilité d'un recours juridictionnel, l'intéressé n'est pas privé de protection. Il faut donc admettre qu'il y a « recours excessif au droit de réclamation en vertu de l'article 57, paragraphe 4, RGPD ».

- 5 L'intéressé a formé recours contre cette décision auprès du Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgericht).

- 6 Dans l'arrêt du 22 décembre 2022 attaqué devant le Verwaltungsgerichtshof, le Verwaltungsgericht avait accueilli le recours, a annulé la décision de l'autorité de protection des données du 22 avril 2020 purement et simplement, a imposé à l'autorité de poursuivre la procédure en écartant les motifs invoqués pour le rejet du traitement et a dit pour droit que le recours en Revision n'était en vertu de l'article 133, paragraphe 4, B-VG pas admissible.
- 7 Aux motifs, le Verwaltungsgericht a indiqué pour l'essentiel qu'on ne peut pas déduire avec suffisamment de certitude des termes de l'article 57, paragraphe 4, RGPD ou des considérants voire d'une lecture systématique de ce règlement quand « une demande » doit être jugée « excessive ». Il découle de l'article 57, paragraphe 4, RGPD que les demandes excessives supposent une répétition fréquente.

D'après la doctrine, le caractère excessif se manifeste lorsque le traitement des demandes dépasse nettement la charge de travail et le temps nécessaire en moyenne pour des cas comparables et la charge accrue est due à un volume excessif de développements prolixes et dénués de substance. Il ne suffit pas que le demandeur agisse plusieurs fois dans des cas similaires ou qu'il introduise de manière répétée, étalée dans le temps, des réclamations à l'égard d'un traitement de données déterminé ; le simple fait que le traitement est très chronophage ou que l'appréciation en droit d'une relative banalité ne permet pas encore de qualifier la demande d'excessive. D'après la doctrine relative à l'article 12, paragraphe 5, RGPD, disposition visant les responsables du traitement et dont les termes sont presque identiques à ceux de l'article 57, paragraphe 4, RGPD, une répétition d'une demande ne doit être considérée comme excessive que lorsque celle-ci intervient sans motif légitime.

En résumé, le caractère « excessif » au titre de l'article 57, paragraphe 4, RGPD suppose non seulement une répétition fréquente de demandes, mais aussi un « caractère manifestement vexatoire ou abusif ». Une observation isolée des demandes pourrait conduire à une restriction arbitraire de la protection juridique de la personne concernée. Un refus n'est admissible que dans certains cas exceptionnels et requiert de vérifier si les demandes sont « manifestement vexatoires ou abusives ».

Il y aurait un abus de droit « lorsque le motif illégitime de l'exercice du droit l'emporte clairement sur le motif légitime ». L'objectif de nuire doit primer à tel point que les autres objectifs de l'exercice du droit passent totalement à l'arrière-plan.

En l'espèce, la motivation de l'autorité de protection des données pour son refus de traiter la réclamation ne fait pas ressortir le moindre indice d'une démarche abusive de l'intéressé. De même, les prévisions de l'autorité de protection des données quant à une charge [de travail] future massive ainsi que ses indications quant à ses ressources limitées en personnel n'ont aucune valeur de motivation.

L'autorité de protection des données n'a pas démontré de situation décisive de forte sollicitation.

Indépendamment du fait que la demande ne présente déjà pas le caractère « excessif » nécessaire comme condition pour refuser de la traiter, l'autorité de protection des données ne peut pas choisir selon son bon vouloir entre les conséquences juridiques de l'imposition du paiement de frais raisonnables pour une demande « excessive » et le refus de traiter une telle demande. Le choix des conséquences juridiques d'une demande excessive relève au contraire de la « libre appréciation » dont l'exercice au sens du RGPD doit être justifié par l'autorité de protection des données.

On ne saurait déduire de l'article 57, paragraphe 4, RGPD une primauté de l'une des deux actions possibles sur l'autre. En cas de caractère « manifestement infondé » de la demande, seul le refus d'agir entre en ligne de compte. En cas de demande excessive, il convient de tenir compte du fait qu'un refus d'agir conduirait à une atteinte massive à la protection juridique de la personne concernée. Un refus de traiter des réclamations n'entre en ligne de compte que dans certains cas exceptionnels en cas de demandes manifestement abusives ou de demandes injustifiées fréquemment répétées.

En l'absence de motivation suffisante de l'existence d'une demande excessive et du recours à l'alternative du « refus », le refus de traiter la réclamation, prononcé dans la décision attaquée qui doit être qualifiée de rejet illégal au fond, doit être annulé purement et simplement.

- 8 Le présent recours en Revision de l'autorité de protection des données vise cet arrêt. L'intéressé conclut dans son mémoire en réponse au rejet de la Revision pour irrecevabilité et à titre subsidiaire pour absence de fondement.

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union

- 9 Le 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 (règlement général sur la protection des données), dont notamment son préambule, est en partie libellé comme suit :

[...]

[OMISSIS] [...]

(63) Une personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité. [...] En conséquence, toute personne concernée devrait avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement des données à caractère personnel, si

possible la durée du traitement de ces données à caractère personnel, l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel, la logique qui sous-tend leur éventuel traitement automatisé et les conséquences que ce traitement pourrait avoir, au moins en cas de profilage. [...] Lorsque le responsable du traitement traite une grande quantité de données relatives à la personne concernée, il devrait pouvoir demander à celle-ci de préciser, avant de lui fournir les informations, sur quelles données ou quelles opérations de traitement sa demande porte.

[...]

(141) Toute personne concernée devrait avoir le droit d'introduire une réclamation auprès d'une seule autorité de contrôle, en particulier dans l'État membre où elle a sa résidence habituelle, et disposer du droit à un recours juridictionnel effectif conformément à l'article 47 de la Charte si elle estime que les droits que lui confère le présent règlement sont violés ou si l'autorité de contrôle ne donne pas suite à sa réclamation, la refuse ou la rejette, en tout ou en partie, ou si elle n'agit pas alors qu'une action est nécessaire pour protéger les droits de la personne concernée. L'enquête faisant suite à une réclamation devrait être menée, sous contrôle juridictionnel, dans la mesure appropriée requise par le cas d'espèce. L'autorité de contrôle devrait informer la personne concernée de l'état d'avancement et de l'issue de la réclamation dans un délai raisonnable. [OMISSIS] [...]

Article 12

Transparence des informations et des communications et modalités de l'exercice des droits de la personne concernée

[...]

(3) Le responsable du traitement fournit à la personne concernée des informations sur les mesures prises à la suite d'une demande formulée en application des articles 15 à 22, dans les meilleurs délais et en tout état de cause dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Au besoin, ce délai peut être prolongé de deux mois, compte tenu de la complexité et du nombre de demandes. Le responsable du traitement informe la personne concernée de cette prolongation et des motifs du report dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Lorsque la personne concernée présente sa demande sous une forme électronique, les informations sont fournies par voie électronique lorsque cela est possible, à moins que la personne concernée ne demande qu'il en soit autrement.

(4) Si le responsable du traitement ne donne pas suite à la demande formulée par la personne concernée, il informe celle-ci sans tarder et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande des motifs de son inaction et de la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle et de former un recours juridictionnel.

(5) Aucun paiement n'est exigé pour fournir les informations au titre des articles 13 et 14 et pour procéder à toute communication et prendre toute mesure au titre des articles 15 à 22 et de l'article 34. Lorsque les demandes d'une personne concernée sont manifestement infondées ou excessives, notamment en raison de leur caractère répétitif, le responsable du traitement peut :

- a) exiger le paiement de frais raisonnables qui tiennent compte des coûts administratifs supportés pour fournir les informations, procéder aux communications ou prendre les mesures demandées ; ou
- b) refuser de donner suite à ces demandes.

Il incombe au responsable du traitement de démontrer le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande.

[...]

Article 15

Droit d'accès de la personne concernée

(1) La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes :

- a) les finalités du traitement ;
- b) les catégories de données à caractère personnel concernées ;
- c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales ;
- d) lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée ;
- e) l'existence du droit de demander au responsable du traitement la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel, ou une limitation du traitement des données à caractère personnel relatives à la personne concernée, ou du droit de s'opposer à ce traitement ;
- f) le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ;
- g) lorsque les données à caractère personnel ne sont pas collectées auprès de la personne concernée, toute information disponible quant à leur source ;

- h) l'existence d'une prise de décision automatisée, y compris un profilage, visée à l'article 22, paragraphes 1 et 4, et, au moins en pareils cas, des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée.

[...]

Article 51

Autorité de contrôle

(1) Chaque État membre prévoit qu'une ou plusieurs autorités publiques indépendantes sont chargées de surveiller l'application du présent règlement, afin de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement et de faciliter le libre flux des données à caractère personnel au sein de l'Union (ci-après dénommée « autorité de contrôle »).

[...]

Article 57

Missions

(1) Sans préjudice des autres missions prévues au titre du présent règlement, chaque autorité de contrôle, sur son territoire :

[OMISSIS]

- e) fournit, sur demande, à toute personne concernée des informations sur l'exercice des droits que lui confère le présent règlement et, si nécessaire, coopère, à cette fin, avec les autorités de contrôle d'autres États membres ;
- f) traite les réclamations introduites par une personne concernée ou par un organisme, une organisation ou une association, conformément à l'article 80, examine l'objet de la réclamation, dans la mesure nécessaire, et informe l'auteur de la réclamation de l'état d'avancement et de l'issue de l'enquête dans un délai raisonnable, notamment si un complément d'enquête ou une coordination avec une autre autorité de contrôle est nécessaire ;

[OMISSIS]

(2) Chaque autorité de contrôle facilite l'introduction des réclamations visées au paragraphe 1, point f), par des mesures telles que la fourniture d'un formulaire de réclamation qui peut aussi être rempli par voie électronique, sans que d'autres moyens de communication ne soient exclus.

(3) L'accomplissement des missions de chaque autorité de contrôle est gratuit pour la personne concernée et, le cas échéant, pour le délégué à la protection des données.

(4) Lorsque les demandes sont manifestement infondées ou excessives, en raison, notamment, de leur caractère répétitif, l'autorité de contrôle peut exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs ou refuser de donner suite à la demande. Il incombe à l'autorité de contrôle de démontrer le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande.

[...]

Article 77

Droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle

(1) Sans préjudice de tout autre recours administratif ou juridictionnel, toute personne concernée a le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle, en particulier dans l'État membre dans lequel se trouve sa résidence habituelle, son lieu de travail ou le lieu où la violation aurait été commise, si elle considère que le traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation du présent règlement.

(2) L'autorité de contrôle auprès de laquelle la réclamation a été introduite informe l'auteur de la réclamation de l'état d'avancement et de l'issue de la réclamation, y compris de la possibilité d'un recours juridictionnel en vertu de l'article 78.

Article 78

Droit à un recours juridictionnel effectif contre une autorité de contrôle

(1) Sans préjudice de tout autre recours administratif ou extrajudiciaire, toute personne physique ou morale a le droit de former un recours juridictionnel effectif contre une décision juridiquement contraignante d'une autorité de contrôle qui la concerne.

(2) Sans préjudice de tout autre recours administratif ou extrajudiciaire, toute personne concernée a le droit de former un recours juridictionnel effectif lorsque l'autorité de contrôle qui est compétente en vertu des articles 55 et 56 ne traite pas une réclamation ou n'informe pas la personne concernée, dans un délai de trois mois, de l'état d'avancement ou de l'issue de la réclamation qu'elle a introduite au titre de l'article 77.

[...] »

Les dispositions pertinentes du droit national

- 10 L'article 24 de loi fédérale relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Datenschutzgesetz – DSG), BGBl. I Nr. 165/1999 dans la version du BGBl. I Nr. 120/2017, dispose notamment :

« Réclamations adressées à l'autorité de protection des données

Article 24. (1) Toute personne concernée a le droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de protection des données si elle estime que le traitement des données à caractère personnel la concernant constitue une violation du RGPD ou de l'article 1^{er} ou de l'article 2 de la première partie principale.

[...]

(5) Si une réclamation s'avère être justifiée, il faut y donner suite. Si une violation est imputable à un responsable du secteur privé, il convient d'ordonner à ce dernier de faire droit aux demandes d'accès, de rectification, d'effacement, de limitation ou de transfert de données formulées par le demandeur dans la mesure nécessaire pour remédier à la violation constatée. Pour autant que la réclamation s'avère non fondée, elle doit être rejetée.

(8) Toute personne concernée peut saisir la Cour administrative si l'autorité de protection des données ne traite pas la réclamation ou n'informe pas la personne concernée de l'état d'avancement ou de l'issue de la réclamation dans un délai de trois mois.

[...] »

Sur le droit de saisir la Cour

- 11 Le Verwaltungsgerichtshof est une juridiction au sens de l'article 267 TFUE dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.
- 12 Il estime que la décision sur le recours en Revision dont il est saisi soulève les questions d'interprétation du droit de l'Union énoncées dans la présente demande de décision préjudicielle et développées ci-dessous.

Développements sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 13 En l'espèce, l'autorité de protection des données a refusé de donner suite à la réclamation introduite par l'intéressé pour violation alléguée de son droit d'accès au titre de l'article 15 RGPD, conformément à l'article 77 de ce même règlement lu en combinaison avec l'article 24, paragraphe 1, DSG, la jugeant excessive au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD. Cette décision repose sur l'hypothèse

selon laquelle les réclamations des personnes concernées au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD doivent être assimilées à la notion de « demandes » ou « demande » au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD. C'est également l'hypothèse sur laquelle le Verwaltungsgericht se fonde en ne remettant pas fondamentalement en cause le refus de l'autorité de protection des données, conformément à l'article 57, paragraphe 4, RGPD d'agir en raison d'une réclamation, mais en niant au contraire spécifiquement dans le cas d'espèce le caractère excessif de la réclamation.

- 14 L'interprétation de la notion de « demande » visée à l'article 57, paragraphe 4, RGPD, en ce sens qu'elle recouvre également les réclamations au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD, est en l'espèce d'une importance décisive car s'il est répondu par la négative à la question, toute autorité de contrôle comme l'autorité de protection des données serait en principe empêchée de refuser de donner suite à des réclamations en vertu de l'article 57, paragraphe 4, RGPD ou d'exiger le paiement de frais raisonnables pour le traitement, et ce indépendamment de leur éventuel caractère infondé ou excessif.
- 15 [OMISSIS].
- 16 La notion de « demandes » ou « demande » au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD n'est pas définie plus avant dans ledit règlement.
- 17 En tant qu'exception au principe de la gratuité posé au paragraphe 3, cette notion fait référence à l'exécution des missions de toute autorité de contrôle et recouvre en tout cas les « demandes » de toute personne concernée au sens de l'article 57, paragraphe 1, sous e), RGPD quant à l'exercice de ses droits sur la base du RGPD. On ne saurait nécessairement déduire de la circonstance que la notion de « demande » est utilisée exclusivement au paragraphe 1, sous e) dans l'énumération des missions de toute autorité de contrôle, que l'article 57, paragraphe 4, RGPD s'applique uniquement pour le traitement de telles demandes. Le contexte relatif au paragraphe 3 permet au contraire de conclure que la notion de « demandes » ou « demande » recouvre aussi les réclamations au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD qui constituent la voie de recours primaire contre les violations du droit à la protection des données [OMISSIS]. Tandis que le traitement des demandes en vertu de l'article 57, paragraphe 1, sous e), RGPD avec pour objectif [OMISSIS] de fournir à la personne individuelle concernée, en réponse à sa « demande », des informations sur l'exercice de ses droits, ne joue qu'un rôle secondaire pour la charge pesant sur les autorités de contrôle, le traitement des réclamations au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD constitue une mission principale de toute autorité de contrôle ([OMISSIS]). La sollicitation qui y est liée pour les autorités de contrôle est accrue par l'obligation inscrite à l'article 57, paragraphe 2, RGPD de simplifier l'introduction de réclamations, par exemple par la mise à disposition d'un formulaire qui peut être également rempli électroniquement ainsi que par le principe de gratuité en vertu de l'article 57, paragraphe 3, RGPD.

- 18 Dans ce contexte, il semble logique que l'article 57, paragraphe 4, RGPD, en tant que disposition d'exception au principe de gratuité, recouvre aussi le traitement des réclamations en vertu de l'article 77, paragraphe 1, RGPD afin de décharger les autorités de contrôle du traitement de réclamations manifestement infondées ou excessives.
- 19 Une telle interprétation a néanmoins pour conséquence de restreindre l'obligation de toute autorité de contrôle, posée à l'article 57, paragraphe 1, sous f), RGPD, de traiter, sur son territoire, les réclamations que toute personne, conformément à l'article 77, paragraphe 1, de ce règlement, est en droit d'introduire lorsqu'elle considère qu'un traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation dudit règlement, et d'en examiner l'objet dans la mesure du nécessaire. Il existe ainsi un lien de tension dans la mesure où l'autorité de contrôle doit procéder au traitement d'une réclamation avec toute la diligence requise (voir arrêt du 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, point 109 et la jurisprudence citée).
- 20 Une telle interprétation est également en contradiction avec les objectifs poursuivis par le RGPD. Il ressort en particulier du dixième considérant dudit règlement que ce dernier vise à assurer un niveau élevé de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel au sein de l'Union. D'après le onzième considérant du même règlement, une protection effective de ces données exige de renforcer les droits des personnes concernées. (voir arrêt du 12 janvier 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, point 42).
- 21 Il faut toutefois également tenir compte du fait que l'application de l'article 57, paragraphe 4, RGPD suppose que l'autorité de contrôle apporte la preuve du caractère manifestement infondé ou excessif de la réclamation. En outre, tant la réclamation du paiement de frais raisonnables que le refus d'agir sont nécessairement soumis au contrôle juridictionnel au sens de l'article 78, paragraphe 1, RGPD. A cet égard, la limitation de la protection juridique par application de l'article 57, paragraphe 4, RGPD à la voie de recours de la réclamation au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD, semble proportionnée.
- 22 Ainsi, selon le Verwaltungsgerichtshof, les arguments les plus solides plaident en ce sens que l'application de l'article 57, paragraphe 4, RGPD n'est, en dépit de ses simples termes, pas limitée aux demandes au sens de l'article 57, paragraphe 1, sous e), RGPD, mais que, d'après le contexte de cette disposition, celle-ci recouvre aussi le traitement des réclamations d'après l'article 77, paragraphe 1, RGPD.
- 23 L'interprétation de la notion de « demandes » ou « demande » visée à l'article 57, paragraphe 4, RGPD et l'application de cette disposition ne sont toutefois pas si évidentes qu'elles ne laisseraient pas de place à un doute raisonnable quant à la décision à rendre sur la question posée.

Sur la deuxième question

- 24 Les deuxième et troisième questions supposent que la disposition de l'article 57, paragraphe 4, RGPD est également applicable aux réclamations au titre de l'article 77, paragraphe 1, RGPD.
- 25 L'autorité de protection des données a justifié, en résumé, le refus de donner suite à la réclamation de l'intéressé conformément à l'article 57, paragraphe 4, RGPD par le nombre total de 77 réclamations introduites par l'intéressé jusqu'à peu de temps avant le moment de sa décision [OMISSIS]. Dans 46 cas, l'intéressé avait fait valoir le droit à l'effacement et dans 29 cas le droit d'accès [OMISSIS]. (voir déjà point 4 ci-dessus)
- 26 Le Verwaltungsgericht a en revanche nié l'existence d'une demande excessive au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD au motif que la présentation par l'intéressé de plusieurs demandes ou réclamations dans des cas comparables ou l'introduction répétée de réclamations à l'égard d'un traitement de données particulier ne permettraient pas encore de qualifier une demande d'excessive. Le caractère « excessif » au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD supposerait au contraire non seulement une répétition fréquente de demandes, mais aussi une démarche manifestement vexatoire ou une intention abusive. Un examen isolé du nombre de demandes pourrait conduire à une restriction arbitraire de la protection juridique des personnes concernées.
- 27 Tout comme la notion de « manifestement infondé », celle de « excessif » n'est pas définie dans le RGPD.
- 28 L'article 12, paragraphe 5, RGPD contient, en tant qu'exception au principe de la gratuité pour les informations en vertu des articles 13 et 14 RGPD ainsi que pour toutes les communications et mesures du responsable en vertu des articles 15 à 22 ainsi que 34 RGPD, une réglementation parallèle à celle de l'article 57, paragraphe 4, RGPD qui se fonde, en plus de l'existence de demandes « manifestement infondées », sur l'existence aussi de demandes « excessives » et qui accorde au responsable dans de tels cas la possibilité d'exiger le paiement de « frais raisonnables » pour l'information, la communication ou la mise en œuvre de la mesure demandée (sous a) ou de refuser de donner suite à la demande (sous b).
- 29 Tant dans l'article 12, paragraphe 5, RGPD, que dans l'article 57, paragraphe 4, de ce même règlement, le caractère répétitif des demandes est cité comme exemple de « demandes excessives » ou « demande excessive » (« en raison, notamment »).
- 30 Les deux dispositions ne règlent pas seulement une exception au principe de la gratuité pour les informations en vertu des articles 13 et 14 RGPD ainsi que pour toutes les communications et mesures en vertu des articles 15 à 22 ainsi que 34 RGPD et une exception au principe de la gratuité pour la mise en œuvre des missions de toute autorité de contrôle énumérées à l'article 57, paragraphe 1,

RGPD ; au contraire, l'article 12, paragraphe 5, sous b), RGPD et l'article 57, paragraphe 4, première phrase, deuxième cas de figure, RGPD règlent aussi une exception à l'obligation du responsable d'agir sur demande d'une personne concernée en vertu des articles 13 à 22 RGPD et à l'obligation de toute autorité de contrôle de répondre aux demandes en vertu de l'article 57 paragraphe 1, sous e), RGPD et de traiter les réclamations notamment d'une personne concernée en vertu de l'article 57, paragraphe 1, sous f), RGPD.

- 31 Étant donné que la possibilité consacrée à l'article 57, paragraphe 4, RGPD de refuser d'agir à la suite d'une réclamation conduit à une atteinte importante à la protection prévue dans le RGPD pour les personnes physiques lors du traitement de données à caractère personnel et qu'elle déroge ainsi aux objectifs poursuivis par ce règlement d'assurer un niveau de protection élevé des personnes physiques dans l'Union lors du traitement des données à caractère personnel alors qu'une protection efficace de ces données requiert un renforcement des droits des personnes concernées, cette exception à l'obligation de toute autorité de contrôle de traiter les réclamations d'une personne concernée doit en tout état de cause être interprétée étroitement (voir sur l'interprétation des exceptions à l'applicabilité de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel au sens de la directive 95/46 abrogée par le RGPD, arrêt du 14 février 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, point 41 et la jurisprudence citée).
- 32 Une action doit être qualifiée d'« excessive » au sens de l'article 57, paragraphe 4, RGPD si, comparée aux actions d'autres personnes concernées dans des circonstances similaires, elle semble disproportionnée en ce qu'elle est exercée de manière abusive [OMISSIS]. D'après la jurisprudence constante de la Cour, les justiciables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes du droit de l'Union (voir, par exemple, arrêt du 26 février 2019, N Luxembourg 1 e.a., C-115/16, C-118/16, C-119/16 et C-299/16, EU:C:2019:134, point 96 et la jurisprudence citée). Il conviendrait d'admettre un recours abusif au droit reconnu à toute personne concernée par l'article 77, paragraphe 1, RGPD à pouvoir présenter gratuitement une réclamation auprès d'une autorité de contrôle en vertu de l'article 57, paragraphe 3, RGPD si la personne concernée ne cherche pas (à titre premier) à protéger ses données à caractère personnel, mais poursuit des objectifs condamnés par l'ordre juridique comme l'introduction d'une réclamation avec pour but de nuire au responsable et/ou de faire peser sur l'autorité de contrôle une charge excessive (voir, par exemple, arrêt du 23 mars 2000, Diamantis, C-373/97, EU:C:2000:150, points 33 et suivants).
- 33 L'article 57, paragraphe 4, RGPD mentionne certes expressément le cas des demandes « à caractère répétitif » comme exemple de saisine « excessive » de l'autorité de contrôle. Il est toutefois (plus que) douteux que le simple fait pour une personne concernée d'exploiter le cadre juridique de l'Union et d'introduire ainsi un nombre de réclamations très élevé par rapport aux autres demandeurs constitue une action abusive (disproportionnée) voire « excessive » [OMISSIS], notamment lorsque les réclamations concernent différents défendeurs sans que

d'autres circonstances ne fassent ressortir une intention abusive du demandeur en lien avec l'introduction de la réclamation.

- 34 De même, la seule circonstance que le traitement des demandes (réclamations) est lié à des efforts en termes de travail et de temps allant au-delà de la moyenne ne saurait non plus justifier la perception de frais ou le refus d'y donner suite conformément à l'article 57, paragraphe 4, RGPD, et ce sans que l'effort en termes de travail et de temps allant au-delà de la moyenne ne soit dû à un volume excessif de développements prolixes et dénués de substance. Il y a à cet égard lieu de tenir compte du fait que les demandeurs ne disposent souvent d'aucune connaissances juridiques ou techniques et qu'ils exposent des situations de fait parfois complexes [OMISSIS].
- 35 Une éventuelle surcharge pour les ressources en personnel d'une autorité de contrôle par le dépôt répété de demandes (réclamations) ne saurait de même, à elle seule, justifier un caractère « excessif » d'autant que les États membres sont tenus d'équiper les autorités de contrôle qu'ils établissent de suffisamment de ressources en personnel et de ressources matérielles pour mener à bien leurs missions.
- 36 Dans ce contexte et partant des termes de l'article 57, paragraphe 4, première phrase, RGPD en vertu desquels « Lorsque les demandes sont manifestement infondées ou excessives, en raison, notamment, de leur caractère répétitif, l'autorité de contrôle peut [...] refuser de donner suite à la demande », on ne saurait nécessairement conclure que l'introduction d'un certain nombre de réclamations au cours d'une période donnée auprès d'une autorité de contrôle, indépendamment des circonstances à la base des réclamations individuelles et indépendamment de la personne du responsable concernée par la réclamation individuelle, suffit déjà pour juger qu'une réclamation est « excessive » sans que ne viennent s'ajouter d'autres circonstances sur la base desquelles on pourrait conclure à une démarche abusive.
- 37 On ne saurait donc, sur la base des termes ou du contexte de la disposition, répondre sans le moindre doute possible à la question du contenu de la notion d'« excessif » visée à l'article 57, paragraphe 4, RGPD.

Sur la troisième question

- 38 A l'inverse de l'autorité de protection des données, le Verwaltungsgericht a examiné la question de savoir si l'autorité de protection des données peut librement choisir entre les alternatives de l'imposition du paiement de frais raisonnables pour le traitement d'une réclamation « excessive », d'une part, et le refus de traiter une telle réclamation, d'autre part. Selon le Verwaltungsgericht, on ne saurait déduire du RGPD une primauté d'une voie d'action sur l'autre. En cas d'absence manifeste de fondement d'une réclamation seul le refus d'agir entre en ligne de compte. En cas de réclamation « excessive », il y a lieu de tenir compte du fait qu'un refus d'agir conduirait à une atteinte massive à la protection juridique d'une personne concernée. Un refus n'entrera en ligne de compte que

dans certains cas exceptionnels en cas de demandes manifestement abusives et de demandes infondées à caractère répétitif. L'autorité de protection des données doit en tout cas justifier son approche en cas de réclamation « excessive ».

- 39 D'après les termes de l'article 57, paragraphe 4, RGPD, les deux voies d'action alternatives de l'autorité de contrôle sont citées côte à côte pour le cas d'une demande manifestement infondée ou excessive [OMISSIS] sans que l'on puisse en conclure qu'il existe un rapport de primauté entre elles.
- 40 On ne peut donc pas clairement déduire des termes de l'article 57, paragraphe 4, RGPD si les autorités de contrôle peuvent librement choisir, en cas de demande (réclamation) manifestement infondée ou excessive, entre réclamer le paiement de frais raisonnables pour son traitement et refuser d'emblée de la traiter.
- 41 Diverses opinions sont défendues en doctrine à ce sujet.
- 42 [OMISSIS]. Au vu du pouvoir d'appréciation de l'autorité de contrôle entre réclamation de paiement de frais et refus d'agir, cette deuxième option n'entrera qu'exceptionnellement en ligne de compte [OMISSIS] lorsque la demande citée à l'article 57, paragraphe 4, RGPD est une réclamation au titre de l'article 77 du même règlement. D'un autre côté, il pourrait être dans l'intérêt du demandeur de renoncer à une intervention de l'autorité plutôt que de devoir payer des frais le cas échéant très élevés. Dans le doute, il y a donc lieu d'annoncer le prélèvement de frais.
- 43 [OMISSIS]. [Autre opinion :] Dans un premier temps, il y aurait lieu de demander le paiement de frais raisonnables. Ce n'est que si la perception de frais n'empêche pas l'introduction de demandes manifestement infondées ou excessives que les autorités de contrôle seraient autorisées dans une deuxième étape à refuser de traiter les demandes.
- 44 Plaide notamment en faveur de cette interprétation, le fait que la protection des droits est la principale mission des autorités de contrôle et que la possibilité de refuser de traiter les demandes n'est pas limitée aux demandes manifestement infondées, mais peut également recouvrir les demandes bien fondées.
- 45 Ainsi, l'application de l'article 57, paragraphe 4, RGPD est douteuse, même eu égard aux deux voies d'action alternatives prévues dans cette disposition pour le cas de demandes manifestement infondées ou excessives.

Conclusion

- 46 L'application du droit de l'Union et son interprétation ne s'imposant pas avec une telle évidence qu'elles ne laissent aucune place à un doute raisonnable (voir arrêts du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., C-283/81, EU:C:1982:335 et du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, points 39 et suivants), les questions préjudicielles formulées en

introduction de la présente ordonnance sont soumises à la Cour conformément à l'article 267 TFUE.

Vienne, le 27 juin 2023

DOCUMENT DE TRAVAIL