



Chambre Contentieuse

Décision 107/2025 du 26 juin 2025

Numéro de dossier : DOS-2021-06455 et DOS-2021-06473

Objet : classement sans suite de deux dossiers de plainte concernant les bannières de cookies chez Mastercard Europe SA à la suite d'un abus de droit par NOYB lors du dépôt des plaintes

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données;

Vu 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), ci-après "RGPD" ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, ci-après "LCA" ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, ci-après "LTD" ;

Vu le règlement d'ordre intérieur, tel qu'approuvé par la Chambre des représentants le 20 décembre 2018 et publié au *Moniteur belge* le 15 janvier 2019 ;

Vu les pièces du dossier ;

A pris la décision suivante concernant :

Les plaignants:

X1, (Autriche), représenté par NOYB – European Center for Digital Rights, dont le siège social est situé à [...], ci-après « le premier plaignant » , et ;
X2, (Autriche), représenté par NOYB – European Center for Digital Rights, dont le siège social est situé à [...]. ci-après « le deuxième plaignant », ci-après ensemble « les plaignants »;

La défenderesse :

Mastercard Europe SA, ci-après "la défenderesse"

I. Faits et procédure

1. L'objet de la plainte dans les deux dossiers concerne des violations présumées lors de la collecte du consentement pour le placement de cookies sur deux sites Internet de la défenderesse (notamment www.mastercard.sk en ce qui concerne la plainte du premier plaignant – DOS-2021-06455 - ainsi que www.mastercard.it en ce qui concerne la plainte du deuxième plaignant dans le DOS-2021-06473). La plainte précise spécifiquement que le consentement n'est pas demandé de manière licite par la défenderesse.
2. Le 10 août 2021, les plaignantes portent plainte auprès de l'Autorité de protection des données ("APD") contre la défenderesse.
3. Le 3 novembre 2021, la plainte est déclarée recevable par le Service de Première Ligne sur la base des articles 58 et 60 de la LCA et est transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA.
4. Le 2 décembre 2021, la Chambre Contentieuse décide de demander une enquête au Service d'Inspection, en vertu des articles 63, 2^o et 94, 1^o de la LCA.
5. À la même date, conformément à l'article 96, § 1^{er} de LCA, la demande de la Chambre Contentieuse de procéder à une enquête est transmise au Service d'Inspection, de même que la plainte et l'inventaire des pièces.
6. Le 18 août 2022, l'enquête du Service d'Inspection est clôturée, le rapport est joint au dossier et celui-ci est transmis par l'inspecteur général au président de la Chambre Contentieuse (article 91, § 1^{er} et § 2 de la LCA). Le Service d'Inspection a traité ces deux dossiers conjointement, raison pour laquelle les deux plaintes déposées par NOYB font l'objet d'une seule décision (dossiers joints).

II. Contexte procédural : absence d'intérêt (à agir) et structures de mandats artificielles au sein de projets de NOYB

7. NOYB est une association créée en vertu du droit autrichien. Cette association peut introduire des plaintes en Belgique auprès de l'APD lorsqu'elle représente effectivement des personnes concernées qui ont un intérêt certain, direct et personnel au dépôt de la plainte.¹
8. Le présent dossier fait partie du projet "Cookie Banner Complaints" ("plaintes concernant les bannières de cookies") de l'association NOYB, dans le cadre duquel cette association a

¹ Les termes de l'article 220 de la LTD sont manifestement contraires aux termes de la norme supérieure européenne en vertu de l'article 80.1 du RGPD - la Cour des marchés a confirmé dans son arrêt du 19 mars 2025 que la disposition exécutoire belge doit dès lors être lue comme si elle était conforme au texte législatif européen, cf. l'Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19 A) du 19 mars 2025, 2024/AR/1690, § 20.

notamment introduit en 2021 un grand nombre de plaintes relatives au même thème auprès de plusieurs autorités de contrôle.

9. Deux aspects factuels sont importants pour la motivation approfondie de la présente décision de classement sans suite.
10. Tout d'abord : au cours de l'enquête du Service d'Inspection dans le présent dossier, il s'est avéré qu'il y avait plusieurs éléments indiquant qu'il semblait y avoir des problèmes avec le mandat ou l'intérêt des plaignants concernés. Le Service d'Inspection constate notamment qu'il y a des indications selon lesquelles le mandat dans ces dossiers semble « factice ».²
11. Deuxièmement : la Chambre Contentieuse attire l'attention sur un arrêt de la Cour des marchés du 19 mars 2025, dans lequel la Cour a procédé à la constatation d'une violation du principe de l'interdiction d'abus de droit en vertu tant de l'ordre juridique belge que du droit de l'Union, aussi bien par NOYB que par le plaignant dans ce dossier.³ Bien que le but d'un projet par l'association NOYB (et les instructions en annexe au plaignant final), préalablement aux griefs proprement dits exprimés par les personnes concernées, n'ait pas été prouvé devant la Chambre Contentieuse, la Cour des marchés a procédé à l'annulation de la décision administrative pour des motifs d'abus de droit - textuellement très similaires à la décision de la Chambre Contentieuse dans l'affaire Roularta.
12. La Chambre Contentieuse approfondit les deux aspects.

II.1. Rapport du Service d'Inspection et éléments dans un communiqué de presse de NOYB : constatations d'irrégularités lors du dépôt de plainte

13. Dans son rapport, le Service d'Inspection renvoie tout d'abord à la chronologie des actions entreprises par NOYB avant le mandat et le dépôt de plainte finaux.⁴
 - i. Les constatations techniques de NOYB datent du 21 mai 2021 resp. 14 mai 2021 pour les plaintes du premier resp. deuxième plaignant ;
 - ii. Le 30 mai 2021, NOYB envoie une lettre 'précontentieuse' à la défenderesse, lui adressant un "projet de plainte" afin de l'inciter à se mettre en règle sur la base des violations présumées soulevées par NOYB ;

² Rapport du Service d'Inspection, p. 15 ; la Chambre Contentieuse renvoie à deux décisions précédentes dans lesquelles elle a procédé au classement sans suite dans des circonstances similaires : Décision 22/2024 du 24 janvier 2024, DOS-2021-06438, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-22-2024.pdf> ; Décision 112/2024 du 6 septembre 2024, Roularta, DOS-2020-03924, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-112-2024.pdf> (ci-après également : "affaire Roularta").

³ Voir l'Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19A) du 19 mars 2025, n° de rôle 2024/AR/1690, spécifiquement les § 33 e.s. (uniquement disponible en néerlandais).

⁴ Rapport du Service d'Inspection, p. 12 e.s.

- iii. La Chambre Contentieuse ajoute l'élément factuel suivant : Le 31 mai 2021, NOYB publie un communiqué de presse⁵, dans lequel elle précise qu'en tant qu'association, elle a envoyé 560 projets de plainte similaires à des entreprises dans 33 pays, et qu'elle avait l'intention de porter ce nombre à "10.000 autres plaintes". Le communiqué de presse indique expressément la méthode de NOYB, tant textuellement que visuellement.

a) le texte du communiqué de presse mentionne notamment :

*"Pour répondre à ce problème extrêmement répandu, **noyb** a développé un système qui détecte **automatiquement** différents types de violations. **L'équipe juridique de noyb** examine chaque site Internet, tandis que le système génère automatiquement une plainte RGPD."*⁶ (soulignement et mise en gras par la Chambre Contentieuse)

Il en ressort clairement que dans le cadre de ce projet spécifique :

(i) c'est NOYB qui, en tant qu'association, recherche des responsables du traitement en infraction et que ce n'est pas à l'initiative de personnes concernées concrètes ayant des griefs actuels et existants au sens du RGPD,

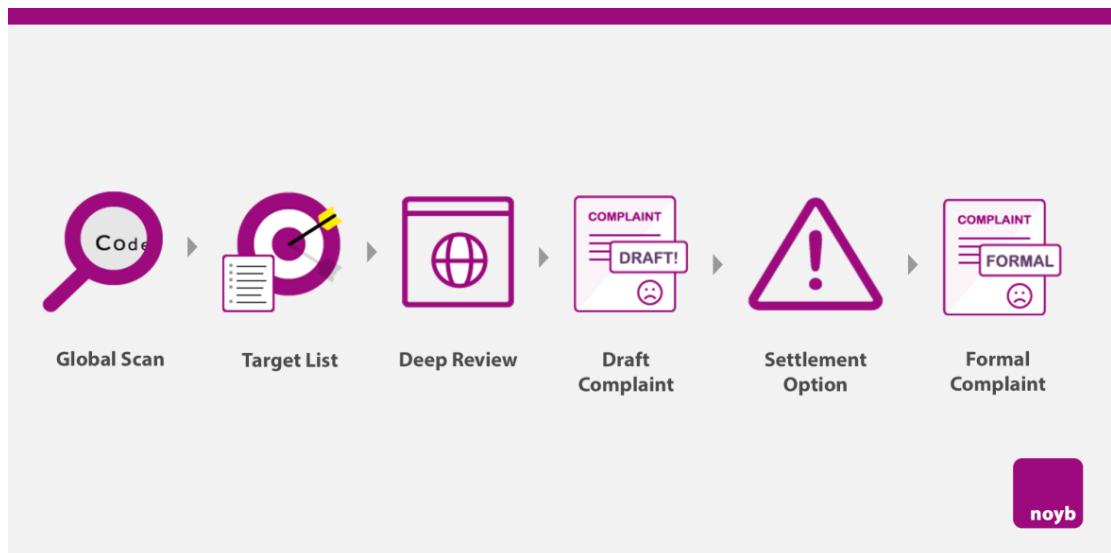
(ii) NOYB utilise à cet effet des moyens automatisés, ce qui démontre davantage la distance entre les plaignants concernés finaux et l'origine de la plainte, et

(iii) NOYB ne parle pas explicitement de personnes concernées ou de plaignants mais bien de son "équipe juridique" pour l'examen des responsables du traitement visés. Au regard de ces éléments, il est plus qu'évident que les plaignants ultimes n'ont donc *pas* agi en tant que personnes concernées à titre privé, mais bien en tant que collaborateurs (volontairement ou non, et indépendamment de leur statut concret) de l'association NOYB.

b) *Visuellement*, l'explication textuelle n'est que confirmée dans le même communiqué de presse :

⁵ Le communiqué de presse de NOYB intitulé "noyb aims to end 'cookie banner terror' and issues more than 500 GDPR complaints (traduction libre : "Noyb veut mettre fin à la "terreur des bannières de cookies" et émet plus de 500 plaintes relatives au RGPD") est disponible via le lien suivant : <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>.

⁶ Traduction libre du passage suivant du communiqué de presse en anglais : "To address this extremely wide-spread issue, noyb has developed a system that automatically discovers different types of violations. The noyb legal team reviews each website, while the system automatically generates a GDPR complaint."



7

De gauche à droite, la chronologie diffusée par NOYB elle-même se lit comme suit en français : "Analyse globale" - "Liste des cibles" - "Examen approfondi" - "Projet de plainte" - "Option de médiation" - "Plainte officielle" ;

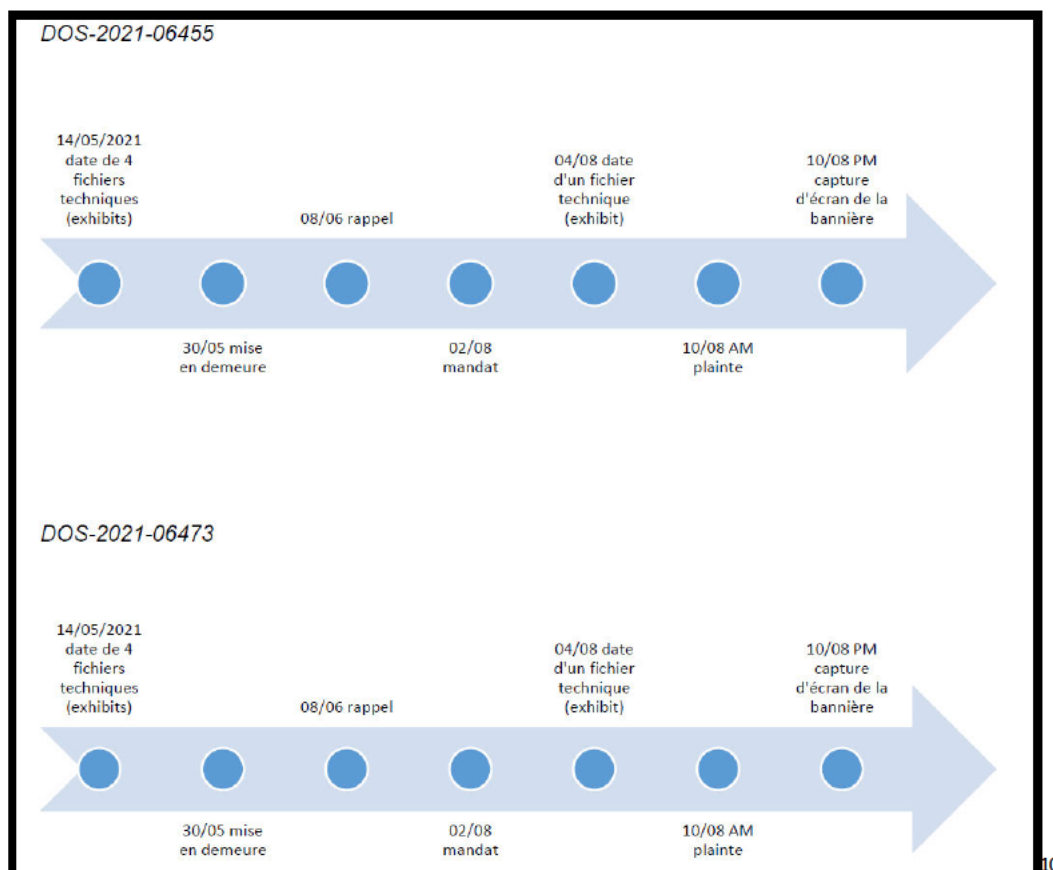
- iv. Ce n'est que le 2 août 2021, après l'abstention de la défenderesse d'adapter ses pratiques selon les propositions faites par NOYB, que les plaignants lui confient un mandat ;
- v. Le 10 août 2021, NOYB introduit finalement une plainte – au nom des plaignants dans ce dossier – auprès de l'Autorité de protection des données.

Deuxièmement, le Service d'Inspection souligne que le plaignant concerné final n'a **pas** pris l'initiative des **actions initiales** posées par NOYB, dont la lettre 'précontentieuse'.⁸ Ainsi, la mise en demeure de NOYB précise, avant le mandat "*Plaignant : [L'identité du plaignant sera communiquée dans la plainte finale]*".⁹ Le Service d'Inspection visualise la chronologie comme suit dans son rapport :

⁷ Le communiqué de presse de NOYB intitulé "noyb aims to end 'cookie banner terror' and issues more than 500 GDPR complaints" est disponible via le lien suivant : <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>.

⁸ Rapport du Service d'Inspection, p. 12.

⁹ Rapport du Service d'Inspection, p. 13.



14. Troisièmement, le Service d'Inspection souligne que le premier plaignant était occupé en tant que stagiaire chez NOYB au moment du mandat, et que le deuxième plaignant était occupé en tant qu'employé chez NOYB ; le Service d'Inspection s'interroge de l'intérêt des plaignants de déposer plainte.¹¹

II.2. Arrêt de la Cour des marchés du 19 mars 2025

15. Dans la décision 113/2024 du 6 septembre 2024 contre laquelle Mediahuis a intenté un recours, la Chambre Contentieuse avait jugé que - contrairement par exemple à l'affaire Roularta - **il ne s'agissait pas d'un abus de droit** car plusieurs éléments objectifs et fondamentaux permettant de conclure à un abus de droit faisaient défaut. La Chambre Contentieuse était également arrivée à la conclusion - conformément aux déclarations des plaignants appliquées selon le principe de la bonne foi - qu'on pouvait constater un intérêt personnel dans le chef du plaignant concerné et qu'il n'y avait pas d'abus de droit.

¹⁰ Rapport du Service d'Inspection, chronologie en p. 12.

¹¹ Rapport du Service d'Inspection, p. 14-5.

16. Mediahuis a intenté un recours contre cette décision auprès de la Cour des marchés et la procédure initiée portait le numéro de rôle 2024/AR/1690.¹² Dans cette procédure devant la Cour, le plaignant, représenté par NOYB, est intervenu pour se ranger à l'avis de l'APD.
17. Le 19 mars 2025, la Cour des marchés a prononcé un arrêt dans lequel elle a jugé que dans ce contexte aussi, il était question d'un abus de droit, et que la Chambre Contentieuse "ne pouvait pas juger qu'il n'y avait '*aucune indication*' d'abus de droit sans commettre une erreur de jugement manifeste." [tous les passages issus de l'arrêt de la Cour des marchés sont des traductions libres réalisées par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]¹³
18. La Cour des marchés a jugé qu'il y avait une violation du principe général de droit de l'interdiction d'abus de droit "*tel qu'appliqué dans l'ordre juridique belge et en vertu du droit de l'Union.*"¹⁴
19. Dans l'affaire Mediahuis, la Cour des marchés s'est basée sur des présomptions pour parler d'une identification et d'une désignation par NOYB, ainsi que d'une incitation, de la part de NOYB, pour pouvoir qualifier le plaignant de personne concernée. À la différence par exemple de l'affaire Roularta, dans le dossier administratif Mediahuis, il n'y avait **pas de déclarations ou d'éléments (publiquement disponibles)** prouvant une instruction préalable de l'association NOYB au plaignant. De plus, dans l'affaire Mediahuis, **le plaignant a affirmé qu'il avait pris lui-même l'initiative de la plainte**, spécifiquement parce qu'il avait pris connaissance des décisions de transaction de la Chambre Contentieuse concernant les mêmes sociétés de médias, assisté dans ce dossier par NOYB.¹⁵
20. La Cour des marchés a toutefois jugé que les responsables du traitement "*avaient été identifiés (par NOYB) et attribués (au Plaignant)*".¹⁶

En d'autres termes, la Cour des marchés estime suffisant dans l'affaire Mediahuis qu'il y ait des *présomptions* d'une instruction préalable - alors que rien dans le dossier administratif n'a révélé réellement qu'il y avait eu une identification et une désignation par NOYB.

¹² L'arrêt est disponible sur le site Internet de l'Autorité de protection des données, à l'adresse suivante : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/arrêt-du-19-mars-2025-de-la-cour-des-marchés-ar-1690-disponible-en-neerlandais.pdf> [NdT : uniquement disponible en néerlandais].

¹³ Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19A) 19 mars 2025, n° de rôle 2024/AR/1690, § 33.

¹⁴ Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19A), 19 mars 2025, n° de rôle 2024/AR/1690, § 33.

¹⁵ Chambre Contentieuse, décision 113/2024, 6 septembre 2024, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-113-2024.pdf>, §§ 83 et 88.

¹⁶ Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19A), 19 mars 2025, n° de rôle 2024/AR/1690, § 33 - point 6.

La Chambre Contentieuse avait en effet jugé, sur la base des faits, que dans l'affaire Mediahuis, on n'avait pas agi sur instruction de NOYB.¹⁷

21. La Cour des marchés précise ensuite : "*La violation est provoquée par NOYB pour pouvoir qualifier le plaignant de personne concernée.*" Le plaignant a déclaré dans la procédure Mediahuis qu'il avait *lui-même* initié le "projet" et donc, ici aussi, la présomption de l'incitation "par NOYB" est suffisante pour que la Cour des marchés puisse la qualifier d'aspect distinct du composant objectif d'abus de droit.¹⁸
22. Sur la base de cette constatation d'abus de droit effectuée par la Cour des marchés, cette Cour a annulé la Décision 113/2024 de la Chambre Contentieuse concernant Mediahuis. Après l'annulation, la Cour des marchés n'a pas fait usage de sa compétence de pleine juridiction pour enquêter davantage sur les prétendues violations.

III. Motivation

23. Dans le présent dossier, il est manifestement question d'un abus de droit dans le cadre du dépôt de plainte.

En effet, concernant les dossiers faisant partie du projet "Cookie Banner Complaints" de NOYB, des éléments publiquement disponibles figurent sur le site Internet de NOYB, ainsi que des constatations du Service d'Inspection, qui démontrent clairement que les **aspects essentiels du dépôt de plainte étaient définis par NOYB** en tant qu'association, et non par le plaignant. Ces aspects essentiels concernent notamment les griefs retenus mais également l'identité des responsables du traitement visés. En ce sens, il y a donc au moins autant d'éléments objectifs que dans l'affaire Mediahuis (voir ci-dessus l'arrêt de la Cour des marchés du 19 mars 2025) qui donnent lieu à un abus de droit.

24. En l'espèce, les plaignants ont reçu des instructions quant à la manière dont le dépôt de plainte devait être effectué. Néanmoins, un représentant - selon la lettre et l'esprit de l'article 80.1 du RGPD - doit donner la priorité aux intérêts de la personne ou des personnes qu'il représente et pas (uniquement) poursuivre ses propres objectifs politiques. Ces objectifs politiques sont en effet liés à d'autres intérêts que ceux d'une personne concernée individuelle : ainsi, des objectifs stratégiques de l'administration ou des souhaits de donateurs peuvent jouer un rôle et, dans ce contexte, prévaloir *de facto* sur la mission de mandat.

¹⁷ Chambre Contentieuse, décision 113/2024, 6 septembre 2024, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-113-2024.pdf>, notamment le § 91.

¹⁸ Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (Section Cour des marchés, Chambre 19A), 19 mars 2025, n° de rôle 2024/AR/1690, § 33 - point 7.

III.1. Principe de droit européen d'interdiction d'abus de droit – violation

III.1.1. Encadrement du principe de droit européen d'interdiction d'abus de droit

25. Dans son arrêt susmentionné du 19 mars 2025, la Cour des marchés a fait référence, tout comme la Chambre Contentieuse l'avait fait dans sa décision pour l'affaire Roularta, à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'abus de droit.¹⁹
26. Pour parler d'abus de droit, il faut d'une part *un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint*. D'autre part, *un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention*.²⁰
27. En ce qui concerne l'utilisation abusive du droit de porter plainte en vertu de l'article 80.1 *juncto* l'article 77 du RGPD, on peut dès lors appliquer le principe de l'interdiction d'abus de droit.²¹ À cet égard, l'abus de droit repose sur un contournement, ce qui le distingue du concept de fraude - qui repose lui sur la tromperie.²²

III.1.2. Application au cas présent : présence du composant objectif d'abus de droit

28. La Chambre Contentieuse renvoie aux éléments que la Cour des marchés a considérés comme suffisants pour appuyer le composant objectif de la méconnaissance de l'interdiction d'abus de droit et elle les applique au présent dossier :
 - a) Les différentes plaintes introduites dans le cadre du projet "Cookie Banner Complaints" avaient un format semblable et portaient la même signature. La rédaction et l'envoi de pièces complémentaires par la suite ont eu lieu dans un e-mail lié. Pour les différentes

¹⁹ CJUE, arrêt du 26 février 2019, *T Danmark et Y Denmark Aps*, affaires jointes C-116/16 et C-117/16, point 97 et la jurisprudence qui y est citée, et arrêt de la CJUE du 9 septembre 2021, *Volkswagen Bank e.a.*, affaires jointes C-33/20, C-155/20 et C-187/20, point 122.

²⁰ Arrêt de la CJUE, 26 février 2019, affaires jointes C-115/16, C-118/16, C-119/16, spécifiquement les §§ 96, 97, 102, 105 et 109. Voir également les arrêts suivants de la CJUE : 1) 14 décembre 2000, *Emsland-Stärke*, C-110/99 ; 2) 21 février 2006, *Halifax*, C-255/02 ; 3) 22 novembre 2017, *Cussens*, C-251/16.

²¹ Velaers J. "Rechtsmisbruik: begrip, grondslag en legitimiteit" dans Rozie J., Rutten S., Van Oevelen A. (eds.), *Rechtsmisbruik*, Antwerpen, Intersentia, (1)4, qui fait référence en note de bas de page 19 notamment à la Cour de justice, 5 mai 2007, *Hans Markus Kofoed c. Skatteministeriet*, C-321/05, ECLI:EU:C:2007:408;

Danon R. *et al*, "The Prohibition of Abuse of Rights after the ECJ Danish Cases" dans *Intertax*, Vol. 49, Is. 6/7, 2021, 482-516, <https://doi.org/10.54648/taxi2021050> ;

López Rodríguez J., "Some Thoughts to Understand the Court of Justice Recent Case-Law in the Danmark Cases on Tax Abuse", *Ec AC Review*, Vol. 29, Is. 2, 71-83, <https://doi.org/10.54648/ecta2020009>.

²² Voir : "If both frauds and abuses of law aim at wrongfully obtaining a benefit from the legal system, frauds involve misrepresentation, whereas abuses of law rely on circumvention." dans A. SAYDE, *Abuse of EU Law and the Regulation of the Internal Market*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 24 ; traduction libre de la citation : "Bien que tant la fraude que l'abus de droit visent à obtenir de manière illicite un avantage du système juridique, la fraude implique une fausse déclaration alors que l'abus de droit repose sur le contournement."

plaintes, on retrouve souvent la même personne concernée qui a donné un mandat à NOYB – European Center for Digital Rights.

Le Service d'Inspection aussi a fait remarquer que plusieurs éléments indiquaient une approche standardisée. Cette approche témoigne de l'intention d'introduire des plaintes **en masse**.

La Chambre Contentieuse souligne que NOYB parle sur son site Internet d'une méthode **automatisée** pour générer des plaintes après l'identification des responsables du traitement. Le communiqué de presse de NOYB précise :²³

"To address this extremely wide-spread issue, noyb has developed a system that automatically discovers different types of violations. The noyb legal team reviews each website, while the system automatically generates a GDPR complaint."

Traduction libre :

"Pour répondre à ce problème extrêmement répandu, noyb a développé un système qui détecte automatiquement différents types de violations. L'équipe juridique de noyb examine chaque site Internet, tandis que le système génère automatiquement une plainte RGPD."

- b) Comme l'a constaté le Service d'Inspection, au moment de l'enquête, les deux plaignants sont domiciliés à Vienne. Les plaignants n'ont, à aucun moment, exercé leurs droits vis-à-vis le responsable du traitement (concernant les sites Internet de la défenderesse) proprement dits.

Les deux éléments ne sont en soi pas problématiques, il est normal - *a fortiori* sur le marché unique européen - que les sites Internet qui ciblent des nationalités spécifiques puissent également être visités par des citoyens européens qui ne font pas partie du public cible des sites Internet.

Ces éléments ne seraient donc en soi pas suffisants pour conclure à un abus de droit, mais dans ce contexte spécifique, ils sont toutefois **illustratifs** de la **construction artificielle de la plainte** avec un détournement de la finalité de l'article 80.1 du RGPD qui intervient.

²³ <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>.

- c) L'**initiative** des plaintes émane **incontestablement** de **NOYB**, pas du plaignant.

Sur son site Internet, NOYB déclare :²⁴

"[...] **noyb developed** a software that recognizes various types of unlawful cookie banners and automatically generates complaints. Nevertheless, **noyb will give companies** a one-month grace period to comply with EU laws before filing the formal complaint. Over the course of a year, **noyb will use** this system **to ensure compliance** of up to 10,000 of the most visited websites in Europe." (soulignement et mise en gras par la Chambre Contentieuse)

Traduction libre :

"[...] **noyb a développé** un logiciel qui reconnaît différents types de bannières de cookies illégales et génère automatiquement des plaintes. Néanmoins, noyb **accorde aux entreprises** un délai d'un mois pour se conformer à la législation européenne avant de déposer une plainte officielle. Sur une période d'un an, **noyb utilisera** ce système pour **veiller à ce que** 10.000 des sites Internet les plus visités en Europe **respectent la législation.**"

Plusieurs éléments illustrent le détournement délibéré du dessein de l'instrument du mandat, l'initiative passant ici de NOYB au plaignant et non l'inverse. Ainsi, les termes utilisés par NOYB dans ses lettres 'précontentieuses' sont les suivants :

"L'identité du Plaignant sera rendue disponible dans la plainte finale".

- d) Au moment d'initier le projet et d'engager les plaignants pour devenir une personne concernée²⁵ et ensuite introduire une plainte en la matière, il y avait une relation de travail (dans un des cas en l'occurrence un **stage**) entre le plaignant et NOYB.

Dans ce cadre, la Chambre Contentieuse souligne qu'il est difficile pour un collaborateur de remettre en question toute la structuration d'un projet et de ne pas donner son accord pour octroyer le mandat selon les **lignes directrices exposées** - tout comme il est difficile pour une personne concernée de donner son consentement au traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 6.1.a) du RGPD dans différentes circonstances au sein d'une relation de travail.²⁶ C'est également ainsi lorsque les plaignants concernés ont eu voix au chapitre et jouent même un rôle dirigeant dans le

²⁴ Communiqué de presse de NOYB, *op. cit.*, <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>.

²⁵ Voir les termes utilisés par le représentant de NOYB dans la Décision 112/2024 du 6 septembre 2024, § 41.

²⁶ Voir à cet égard la Décision 22/2024 de la Chambre Contentieuse du 24 janvier 2024, §§ 46-52.

projet - dès lors que ce **projet propre à l'association déroge à la lettre et à l'esprit de ce qu'une relation de mandat doit comporter** en vertu de l'article 80.1 du RGPD.

- e) Les plaignants ont mandaté NOYB après que les lignes directrices du projet ont été exposées et que les responsables du traitement ont été **identifiés par NOYB** et **désignés** au plaignant.
 - f) L'**objectif** poursuivi du droit de porter plainte au moyen d'un mandat (art. 77 j° l'art. 80.1 du RGPD) n'est **pas respecté** en l'espèce : l'article 80.1 du RGPD établit que c'est la personne concernée qui est titulaire du droit de mandater une organisation pour qu'elle la représente. Les termes "personne concernée" révèlent tout d'abord que des données à caractère personnel et des traitements y afférents devaient déjà exister dans le contexte des griefs évoqués avant (la coordination précédant) le mandat. Le terme "mandater" souligne à nouveau le fait que le mandat va dans une **seule direction** : du plaignant vers le représentant, **pas en sens inverse**. En outre, le considérant 142 du préambule du RGPD précise que la **personne concernée** doit d'abord avoir "**estimé**" **elle-même** qu'il y a un problème en vertu du RGPD, et pas à la suite d'une instruction concrète du représentant, avant que le mandat ne soit donné. La violation est provoquée par NOYB pour pouvoir qualifier le plaignant de personne concernée.
29. Tous les éléments qui sont suffisants pour parler de la concrétisation du composant objectif d'abus de droit en vertu du droit de l'Union sont ainsi présents dans le présent dossier.

III.1.3. Application au cas d'espèce : présence du composant subjectif d'abus de droit

30. En ce qui concerne l'élément subjectif : pour son projet "cookie banner", NOYB souhaite créer une 'qualité pour agir' auprès de l'APD ; une qualité pour agir ne peut pas exister sans le plaignant en tant qu'individu sur la base de la législation belge (l'article 80.2 du RGPD n'ayant pas été transposé en droit belge). NOYB demande à des stagiaires ou à des membres du personnel s'ils souhaitent devenir une personne concernée²⁷ afin de pouvoir relever, artificiellement, de l'article 80.1 du RGPD. L'incitation à créer un accès à la justice devant l'APD constitue l'élément subjectif de l'abus de droit en vertu du droit de l'Union de la part de NOYB. Dans ce cas, l'avantage vise la poursuite des objectifs (politiques) généraux de NOYB.

²⁷ Décision de la Chambre Contentieuse 112/2024 du 6 septembre 2024, *Roularta*, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-112-2024.pdf>, § 41.

III.1.4. Conclusion dans le présent cas : violation du principe européen de l'interdiction d'abus de droit

31. Les deux conditions pour parler d'un abus de droit en vertu du droit de l'Union sont par conséquent remplies et conformément à la jurisprudence de la Cour, il en découle que la Chambre Contentieuse doit refuser l'utilisation du droit (c'est-à-dire le dépôt de la plainte) par NOYB.²⁸

III.2. Le principe de droit national (belge) de l'interdiction d'abus de droit - violation

III.2.1. Encadrement du concept d'abus de droit en droit national

32. Le dépôt de la plainte en vertu du RGPD doit avoir lieu selon les règles procédurales définies **au niveau national**, bien entendu dans les limites posées par le droit de l'Union. Comme la Cour de justice l'a déjà précisé, "(...) *il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les aspects procéduraux des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables, en vertu du principe de l'autonomie procédurale (...).*"²⁹
33. Lors de la détermination des règles procédurales nationales, il faut toutefois évidemment respecter le principe d'effectivité dans l'ordre juridique européen.
34. Dans ce cadre, la Cour de cassation a également déjà précisé qu'un droit découlant d'une disposition de l'Union - comme l'article 77 j° l'article 80.1 du RGPD - peut être soumis au principe général de droit national de l'interdiction d'abus de droit, tant que la portée d'une disposition de l'Union n'en est pas modifiée ou que la finalité ainsi poursuivie n'est pas compromise.³⁰
35. La Chambre Contentieuse procède ci-après à la vérification de l'interdiction de droit national d'abus de droit dans les circonstances du présent dossier.

III.2.2. Application au cas d'espèce : méconnaissance de la finalité du législateur dans le comportement négligent qui constitue l'abus de droit - violation

36. La Chambre Contentieuse renvoie à tous les éléments dans le cadre du composant objectif à la section III.1 concernant l'interdiction européenne d'abus de droit et considère qu'ils sont intégralement repris pour la motivation de la violation du principe au niveau belge.

²⁸ Arrêt de la CJUE, 26 février 2019, affaires jointes C-115/16, C-118/16, C-119/16 et C-299/16, § 110. "*Il résulte de ces éléments qu'il incombe aux autorités (...) nationales de refuser le bénéfice de droits (...) lorsque ceux-ci sont invoqués (...) abusivement.*"

²⁹ Arrêt de la CJUE, 4 mai 2023, Österreichische Post, C-300/21, § 53.

³⁰ Arrêt de la Cour de cassation, 10 janvier 2025, C.22.0110.N, concl. S. Ravysse.

37. La Chambre Contentieuse fait référence à la jurisprudence de la Cour de cassation qui encadre aussi l'interdiction d'abus de droit dans le cas où la **finalité** du droit subjectif qui est utilisé est méconnue :

*"L'abus de droit consiste à exercer un droit d'une manière qui dépasse manifestement les limites de l'exercice du droit par une personne **prudente et raisonnable**. Un tel abus peut également consister à utiliser des règles de droit ou des institutions juridiques **de manière contraire à la finalité** pour laquelle elles ont été établies [traduction libre réalisée par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]."*³¹

38. Dans ce cadre, l'existence de l'article 80.2 du RGPD est importante : l'existence de cette disposition implique qu'il est incontestable que l'intention du législateur européen n'est *pas* du tout que des associations puissent 'demander' un mandat sur la base de leurs propres priorités et stratégies, en vertu de l'article 80.1 du RGPD. De telles initiatives 'liées à une association' sont précisément l'intention de l'article 80.2 du RGPD.
39. Le législateur national a l'opportunité de définir l'activation des dispositions légales dans le cadre de l'article 80.2 du RGPD, par exemple pour éviter un afflux de plaintes impossible à gérer, tout comme le RGPD prévoit, pour les plaintes de personnes concernées individuelles, la possibilité pour les autorités de contrôle de refuser de les traiter en cas d'usage excessif.³² Selon la Cour de justice, l'article 80.2 du RGPD a une fonction préventive, donnant aux organisations concernées l'opportunité d'aborder les problématiques d'une manière globale, lorsqu'elles estiment que les droits d'une personne concernée en vertu du RGPD ont été violés à la suite du traitement.³³
40. Tout cela dépeint le contexte dans lequel il est important que les **limites du législateur** soient respectées. Ces limites ont également été confirmées par la Cour de justice.³⁴
41. Le respect de tout ce qui précède ne veut évidemment pas dire que la **civil society** (*société civile* en français) ne doit pas jouer un rôle dans le contentieux du droit à la protection des données, ou dans le dépôt de plaintes. De plus, les organisations en tant que représentant peuvent certainement jouer un rôle en Belgique dans la facilitation du dépôt de plaintes via une représentation et dans l'information des personnes concernées et des responsables du traitement quant à leurs droits et obligations. Toutefois, ce n'est pas la même chose que de concevoir des plaintes pour des plaignants inexistant à ce moment-là.

³¹ Arrêt de la Cour de cassation, 13 juin 2024, C.23.0223.N ; voir également l'arrêt de la Cour de cassation, 16 novembre 2023, C.23.0052.N et l'arrêt de la Cour de cassation, 15 février 2019, C.18.0428.N.

³² Voir l'article 57.4 du RGPD.

³³ Arrêt de la CJUE du 28 avril 2022, *Meta Platforms c. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*, C-319/20, § 76 ; Arrêt de la CJUE du 11 juillet 2024, *Meta Platforms Ireland Ltd. V. Bundesverband der Verbraucherzentralen e.a.*, C-757/22, ECLI:EU:C:2024:598, § 64.

³⁴ Arrêt de la CJUE du 28 avril 2022, *Meta Platforms c. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*, C-319/20, § 59.

42. Ces éléments démontrent déjà suffisamment que l'exercice du droit par NOYB en tant que représentant va au-delà d'un agissement prudent et raisonnable d'une personne (morale).

III.2.3. Application au cas d'espèce : dommage potentiel pour les personnes concernées créées à la suite du comportement négligent de NOYB - violation

43. En outre, on peut constater ce qui suit : l'utilisation du droit de porter plainte - pour laquelle la personne concernée doit d'abord se rendre sur un site Internet afin de 'provoquer', *de facto*, une violation en ce qui concerne ses données à caractère personnel - peut occasionner un dommage.

44. Il ne s'agit pas d'une question purement sémantique dans l'ordre juridique belge.

À la lumière de la **théorie de l'équivalence** belge dans le droit de la responsabilité, causer des violations du RGPD (lors de traitements concrets de données à caractère personnel de personnes physiques) qui peuvent occasionner des dommages - pensons au cas d'une violation de données où les données à caractère personnel fournies dans le cadre du projet sont compromises - doit clairement être relié au projet de NOYB.

En d'autres termes : si les plaignants concernés (qui n'auraient pas visité les sites Internet litigieux s'ils n'avaient pas participé au projet de NOYB) ont subi un dommage suite à des traitements de données à caractère personnel illicites, la cause de ce dommage trouve son origine dans le comportement négligent de NOYB et il est alors question en l'espèce d'un abus de droit.

45. Une personne (morale) prudente et raisonnable n'exercerait déjà pas le droit subjectif de porter plainte de cette manière comme NOYB, ne fut-ce que pour cette raison - impliquant qu'il y a déjà lieu, aussi pour cette raison, de constater une violation du principe de l'interdiction d'abus de droit.
46. La Chambre Contentieuse n'émet dans ce cadre aucun avis sur le fait que **des motifs basés sur de bonnes intentions** puissent se cacher derrière la méthode ; il est uniquement précisé que le droit de porter plainte est utilisé **de manière négligente** et notamment de manière non conforme avec la législation nationale, qui a exclu un recours d'une organisation en son propre nom, indépendamment d'une personne concernée.
47. Le principe général belge de l'interdiction d'abus de droit est par conséquent également méconnu - sur la base de plusieurs points pouvant être qualifiés d'objectifs - et la Chambre Contentieuse doit, ne fut-ce que pour cette raison, déjà procéder au classement sans suite du présent dossier.

IV. Publication de la décision

48. Vu l'importance de la transparence concernant le processus décisionnel de la Chambre Contentieuse, la présente décision est publiée sur le site Internet de l'Autorité de protection des données.
49. Dans toutes sortes de circonstances dans le cas d'une décision de classement sans suite, il n'y a pas de raison de divulguer l'identité du défendeur. Dans ce contexte très spécifique, NOYB a déjà procédé intégralement à la publication de l'identité du responsable du traitement sur son site Internet³⁵, ce qui permet également de retrouver actuellement facilement cette entité.
50. Vu l'importance de la transparence dans le processus décisionnel du présent dossier avec un classement sans suite pour des raisons procédurales, la Chambre Contentieuse décide dès lors de publier l'identité de toutes les parties concernées.
Toutefois, il n'est nullement nécessaire de divulguer l'identité du plaignant (en tant que personne physique) lui-même.

PAR CES MOTIFS,

la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide, après délibération :

- **de classer les deux plaintes sans suite**, en vertu de l'article 95, § 1^{er}, 3^o de la LCA.

En vertu de l'article 108, § 1^{er} de la LCA, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour des marchés (Cour d'appel de Bruxelles) dans un délai de trente jours à compter de sa notification, avec l'Autorité de protection des données en qualité de défenderesse.

Un tel recours peut être introduit au moyen d'une requête contradictoire qui doit comporter les mentions énumérées à l'article 1034^{ter} du *Code judiciaire*.³⁶ La requête contradictoire doit être

³⁵ <https://noyb.eu/en/project/dpa/apdgba-belgium>.

³⁶ "La requête contient à peine de nullité :

- 1° l'indication des jour, mois et an ;
- 2° les nom, prénom, domicile du requérant, ainsi que, le cas échéant, ses qualités et son numéro de registre national ou numéro d'entreprise ;
- 3° les nom, prénom, domicile et, le cas échéant, la qualité de la personne à convoquer ;
- 4° l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande ;
- 5° l'indication du juge qui est saisi de la demande ;
- 6° la signature du requérant ou de son avocat."

déposée au greffe de la Cour des marchés conformément à l'article 1034^{quinquies} du *Code judiciaire*³⁷, ou via le système informatique e-Deposit de la Justice (article 32ter du *Code judiciaire*).

(Sé). Hielke HIJMANS

Directeur de la Chambre Contentieuse

³⁷ "La requête, accompagnée de son annexe, est envoyée, en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause, par lettre recommandée au greffier de la juridiction ou déposée au greffe."