

CONSEIL D'ÉTAT – 10^{ÈME}-9^{ÈME} CH. RÉUNIES, 4 NOVEMBRE 2020, N°433311

MOTS CLEFS : amende administrative – CNIL – données à caractère personnel – loi informatique et libertés – mise en demeure – pouvoir de sanction – RGPD – SERGIC

Par cette décision du 4 novembre 2020, la neuvième et la dixième chambres du Conseil d'État réunies affirment que le prononcé d'une sanction par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) « n'est pas subordonné à l'intervention préalable d'une mise en demeure du responsable du traitement ou de son sous-traitant par le président de la CNIL ». Par là-même, le Conseil d'État modifie sa position antérieure selon laquelle une mise en demeure préalable était nécessaire, avant toute sanction, lorsque le manquement était susceptible d'être régularisé.

FAITS : Le site de la société d'étude et de réalisation de gestion immobilière de construction (SERGIC) présente un défaut de sécurité qui permet à des tiers d'accéder facilement à des milliers de documents contenant des données personnelles (bulletins de salaire, justificatifs d'identité, etc.) de candidats à la location d'un bien immobilier. Cette faille est signalée à la CNIL qui effectue une mission de contrôle, en ligne puis sur place, au cours du mois de septembre 2018. Elle constate que le traitement mis en œuvre par la SERGIC constitue un manquement (qui n'a pas été régularisé) aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 dite « loi informatique et libertés » et au « règlement général sur la protection des données » (RGPD) du 27 avril 2016. La présidente de la CNIL engage alors une procédure de sanction à l'encontre de la société.

PROCEDURE : Par une délibération du 28 mai 2019, la formation restreinte de la CNIL inflige une amende de 400 000 euros à la SERGIC et décide de la rendre publique pendant une durée de deux ans à compter de sa publication, avant anonymisation. En désaccord avec cette délibération, la société introduit une requête devant le Conseil d'État pour obtenir son annulation. Elle invoque notamment la violation par la CNIL de l'article 45 de la loi du 6 janvier 1978 (dans sa rédaction applicable au litige) car cette sanction pécuniaire a été prononcée sans mise en demeure préalable.

PROBLEME DE DROIT : Le prononcé d'une sanction par la CNIL est-il subordonné à l'intervention préalable d'une mise en demeure du responsable du traitement ou de son sous-traitant par le président de cette Autorité ?

SOLUTION : Le Conseil d'État répond par la négative à la question posée et rejette la requête de la SERGIC. Il affirme que la CNIL n'a pas méconnu les dispositions de la loi informatique et libertés et du RGPD, et que l'amende infligée par l'Autorité à la société n'est pas une sanction disproportionnée (elle représente moins de 1% de son chiffre d'affaires pour l'année 2017, durée de conservation excessive des documents sans archivage intermédiaire, etc.). Autrement dit, il décide que la mise en demeure du responsable de traitement ou de son sous-traitant par le président de la CNIL avant le prononcé d'une sanction est facultative, et non un préalable obligatoire.

SOURCES :

BENOIT (E.), « La CNIL est libre de prononcer directement une sanction sans mise en demeure préalable », *Dalloz actualité*, 20 novembre 2020

« Pouvoir de sanction de la CNIL et manquement régularisable », *AJDA*, n°38, 16 novembre 2020, p. 2186



NOTE :

Cette décision du Conseil d'État du 4 novembre 2020 revient sur la jurisprudence antérieure en affirmant que la CNIL peut prononcer une sanction sans une mise en demeure préalable, en toute circonstance.

La faculté de régulariser le manquement, un critère désormais écarté pour exiger une mise en demeure du responsable de traitement ou de son sous-traitant préalable au prononcé d'une sanction par la CNIL

Dans une décision de 2019¹, le Conseil d'État avait jugé que la mise en demeure était un préalable nécessaire, avant toute sanction, mais seulement lorsque le manquement pouvait être régularisé.

En l'espèce, la société estimait notamment qu'il y avait une violation des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 car le président de la CNIL n'avait pas prononcé de mise en demeure préalable. Or, la SERGIC considérait que les manquements relevés étaient susceptibles d'être régularisés.

Par conséquent, la Haute juridiction administrative, en affirmant « *que le prononcé d'une sanction par la formation restreinte de la CNIL n'est pas subordonné à l'intervention préalable d'une mise en demeure [...]* », revient sur sa position antérieure suite à la modification de l'article 45 de la loi précitée (désormais article 20) par la loi du 20 juin 2018. Il est intéressant de relever que dans la rédaction de ce dernier, les expressions « *peut avertir* » et « *peut [...] prononcer à son égard une mise en demeure* » sont utilisées, et non le verbe « *devoir* » par exemple.

Dès lors, la mise en demeure devient une simple faculté que le président de la CNIL peut décider de ne pas utiliser. Il peut donc

saisir directement la formation restreinte en vue d'une sanction, peu importe que le manquement puisse être régularisé ou non.

Une solution inédite vis-à-vis de la CNIL en comparaison des décisions rendues à l'égard des mises en demeure prononcées par d'autres autorités de régulation

Ces dernières années, le Conseil d'État a rendu des décisions différentes à l'égard des mises en demeure prononcées par d'autres autorités de régulation, notamment l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

En effet, la Haute autorité administrative a affirmé que le prononcé d'une sanction par le CSA doit être obligatoirement précédé d'une mise en demeure, comme rappelé dans une décision de 2019². On retrouve cela aux articles 42 et suivants de la loi Léotard du 30 septembre 1986, modifiés (sauf cas particulier de l'art. 42-3). De plus, le Conseil constitutionnel³, suite à une décision du Conseil d'État⁴, a précisé que la mise en demeure par le CSA n'est pas elle-même constitutive d'une sanction mais est une mesure nécessaire préalable. Pour l'ARCEP, le Conseil d'État a retenu une solution équivalente en 2012⁵, fondée sur l'article L36-11 du Code des postes et des communications électroniques.

Enfin, le CSA et l'ARCEP peuvent prononcer une sanction seulement s'il n'y a pas eu de régularisation du manquement suite à la mise en demeure, et dans un délai déterminé. L'objectif est de prévenir, de laisser une chance de se mettre en conformité, avant de sanctionner. Or, concernant la CNIL, on ne retrouve plus obligatoirement cet avertissement. Le responsable de traitement ou son sous-

¹ Conseil d'État, 10^{ème}-9^{ème} ch. réunies, 17 avr. 2019, n°422575, *Société Optical Center*

² Conseil d'État, 5^{ème}-6^{ème} ch. réunies, 13 mai 2019, n°421779, *France Télévisions*

³ Cons. constit., 13 déc. 2013, n°2013-359 QPC

⁴ Conseil d'État, 5^{ème} sous-section, 7 oct. 2013, n°353724

⁵ Conseil d'État, 2^{ème}-7^{ème} sous-sections réunies, 4 juill. 2012, n°334062



traitant doivent donc veiller davantage au bon respect de la réglementation (des dispositions relatives à la protection des données personnelles).

Céline Rodier

Master 2 Droit des médias électroniques
AIX-MARSEILLE UNIVERSITE, LID2MS-IREDIC 2020



ARRET :

Conseil d'État, 10^{ème}-9^{ème} ch. réunies, 4 novembre 2020, n°433311

[...]

Considérant ce qui suit :

[...]

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article 45 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction applicable au litige, devenu l'article 20 de la même loi : [...] Il résulte clairement de ces dispositions que le prononcé d'une sanction par la formation restreinte de la CNIL n'est pas subordonné à l'intervention préalable d'une mise en demeure du responsable du traitement ou de son sous-traitant par le président de la CNIL. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que le président de la CNIL aurait méconnu les dispositions du III de l'article 45 de la loi du 6 janvier 1978 en saisissant la formation restreinte sans adresser à la société requérante une mise en demeure préalable, ne peut qu'être écarté.

4. En troisième lieu, aux termes de l'article 5 du RGPD : [...] Il résulte de l'instruction, d'une part, que la finalité pour laquelle les données à caractère personnel des candidats à la location sont conservées et traitées par la société SERGIC est le suivi des demandes de location d'un bien immobilier et, d'autre part, que les missions de contrôle de la CNIL ont révélé que les documents transmis par les personnes désirant louer un bien immobilier étaient conservées, sans archivage intermédiaire, pour tenir compte du délai de prescription de six ans des actions en discrimination.

[...]

6. Il résulte de l'instruction que les manquements constatés par la formation restreinte de la CNIL consistaient d'une part, en un défaut de sécurité du site www.sergic.com permettant, comme il a été dit au point 1, à des tiers non autorisés d'accéder, au moyen d'une simple

modification de liens URL, à plusieurs centaines de milliers de documents téléchargés par plusieurs dizaines de milliers de candidats à la location de logement, tels que des bulletins de salaires, des avis d'imposition, des justificatifs d'identité ou des actes de mariage ou de divorce, qui contiennent des données à caractère personnel lesquelles, sans être nécessairement des données sensibles au sens du RGPD, concernent la vie privée des personnes, et d'autre part, en une conservation de ces données pendant une durée excessive au regard de la finalité poursuivie par leur traitement. Eu égard à la nature et à la gravité des manquements constatés qu'il aurait été possible de prévenir par des mesures simples de sécurité, comme l'authentification des utilisateurs du traitement, ainsi que par des mesures d'archivage, aux moyens dont disposait la société pour y remédier et au délai avec lequel elle a apporté les mesures correctrices nécessaires, la formation restreinte de la CNIL n'a pas infligé à la société SERGIC une sanction disproportionnée en prononçant à son encontre une sanction pécuniaire d'un montant de 400 000 euros, représentant moins de 1% de son chiffre d'affaires pour l'année 2017 et 4% du plafond des sanctions, accompagnée, pour en assurer le caractère dissuasif et informer les utilisateurs du traitement concerné des risques auxquels ils ont été confrontés, d'une sanction complémentaire consistant en sa publication pendant une durée de deux ans avant son anonymisation.

[...]

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société d'étude et de réalisation de gestion immobilière de construction est rejetée.

[...]

