

Décision contraignante du comité (art. 66)



Décision contraignante d'urgence 01/2023 demandée par l'autorité de contrôle norvégienne pour l'adoption de mesures définitives à l'égard de Meta Platforms Ireland Ltd (article 66, paragraphe 2, du RGPD)

Adoptée le 27 octobre 2023

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Table des matières

1	Résumé des faits.....	4
1.1	Résumé des événements pertinents.....	4
1.2	Présentation de la demande à l'EDPB et événements connexes.....	17
2	Compétence de l'EDPB pour adopter une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD	18
2.1	L'autorité de contrôle a pris des mesures provisoires en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD.....	18
2.2	Existence d'une demande au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD émanant d'une autorité de contrôle dans l'EEE	18
2.3	Conclusion	18
3	Le droit à une bonne administration.....	19
4	Sur la nécessité de demander des mesures définitives	20
4.1	Sur l'existence d'infractions	20
4.1.1	Sur la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD	20
4.1.2	Sur la violation de l'obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle 49	
4.2	Sur l'existence d'une urgence à adopter des mesures définitives par dérogation aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence.....	53
4.2.1	Sur l'existence d'une urgence et la nécessité de déroger aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence.....	53
4.2.2	Sur l'application d'une présomption légale d'urgence justifiant la nécessité de déroger aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence	65
4.2.3	Conclusion concernant l'existence d'une urgence.....	76
5	Sur les mesures définitives appropriées	76
5.1	Contenu des mesures définitives	76
5.1.1	Résumé de la position de l'AC norvégienne.....	76
5.1.2	Résumé de la position de Meta IE et de Facebook Norway.....	78
5.1.3	Analyse de l'EDPB.....	81
5.1.4	Conclusion	89
5.2	Adoption des mesures définitives et notification au responsable du traitement	89
6	Décision contraignante d'urgence	90
7	Observations finales.....	92

Le comité européen de la protection des données,

vu l'article 66 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) (ci-après le «**RGPD**»)¹,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son annexe XI et son protocole 37, tels que modifiés par la décision du Comité mixte de l'EEE n° 154/2018 du 6 juillet 2018²,

vu les articles 11, 13, 23 et 39 du règlement intérieur de l'EDPB (ci-après le «**RI de l'EDPB**»)³,

considérant ce qui suit:

(1) Le rôle principal du comité européen de la protection des données (ci-après l'«**EDPB**» ou le «**comité**») est de veiller à l'application cohérente du RGPD dans l'ensemble de l'EEE. À cet effet, il peut adopter des avis et des décisions contraignantes dans différentes circonstances décrites aux articles 63 à 66 du RGPD, dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence. Le RGPD a également établi un mécanisme de coopération: il découle de l'article 60 du RGPD que l'autorité de contrôle chef de file (ci-après l'«**ACCF**») coopère avec les autres autorités de contrôle concernées (ci-après les «**ACC**») en s'efforçant de parvenir à un consensus.

(2) En application de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD, dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une autorité de contrôle (ci-après «**AC**») considère qu'il est urgent d'intervenir pour protéger les droits et libertés des personnes concernées, elle peut, par dérogation au mécanisme de contrôle de la cohérence visé aux articles 63, 64 et 65 du RGPD ou à la procédure visée à l'article 60 du RGPD, adopter immédiatement des mesures provisoires visant à produire des effets juridiques sur son propre territoire et ayant une durée de validité déterminée qui n'excède pas trois mois.

(3) Conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, lorsqu'une autorité de contrôle a pris une mesure en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD et estime que des mesures définitives doivent être adoptées d'urgence, elle peut demander un avis d'urgence ou une décision contraignante d'urgence au comité, en motivant sa demande d'avis ou de décision.

(4) Conformément à l'article 13, paragraphe 2, du RI de l'EDPB, l'autorité de contrôle qui demande une décision contraignante d'urgence soumet tout document pertinent. Si nécessaire, les documents soumis par l'autorité de contrôle compétente seront traduits en anglais par le secrétariat de l'EDPB. Dès que le président et l'autorité de contrôle compétente ont décidé que le dossier était complet, celui-ci est transmis aux membres du comité via le secrétariat de l'EDPB dans les meilleurs délais.

(5) Conformément à l'article 66, paragraphe 4, du RGPD et à l'article 13, paragraphe 1, du RI de l'EDPB, la décision contraignante d'urgence de l'EDPB est adoptée à la majorité simple de ses membres dans un délai de deux semaines à compter de la décision du président et de l'autorité de contrôle compétente selon laquelle le dossier est complet.

¹ JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

² Dans la présente décision, on entend par «États membres» les «États membres de l'EEE». Les références à l'«UE» doivent s'entendre, le cas échéant, comme des références à l'«EEE».

³ Règlement intérieur de l'EDPB adopté le 25 mai 2018, tel que modifié en dernier lieu et adopté le 6 avril 2022.

1 RÉSUMÉ DES FAITS

1. Le présent document contient une décision contraignante d'urgence adoptée par l'EDPB au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, à la suite d'une demande formulée par l'autorité de contrôle norvégienne (la «Datatilsynet», ci-après l'«**AC norvégienne**») dans le cadre de la procédure d'urgence prévue à l'article 66 du RGPD.

1.1 Résumé des événements pertinents

2. Le 31 décembre 2022, l'autorité de contrôle irlandaise (la «Data Protection Commission», ci-après l'«**AC irlandaise**») a rendu une décision finale concernant l'enquête IN-18-5-5 (ci-après la «**décision Facebook de l'AC irlandaise**», relative au service Facebook) et une décision finale concernant l'enquête IN-18-5-7 (ci-après la «**décision Instagram de l'AC irlandaise**», relative au service Instagram), dans lesquelles elle a conclu que Meta Platforms Ireland Ltd (ci-après «**Meta IE**») ne s'appuyait pas sur une base juridique valable pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale⁴. Ces deux décisions (ci-après, collectivement, les «**décisions de l'AC irlandaise**») ont été adoptées sur la base des décisions contraignantes 3/2022 et 4/2022 de l'EDPB, adoptées par ce dernier conformément à l'article 65, paragraphe 1, point a), du RGPD le 5 décembre 2022 (ci-après les «**décisions contraignantes de l'EDPB**») ⁵.
3. Dans chacune des décisions de l'AC irlandaise, cette dernière a conclu que Meta IE n'était pas en droit d'invoquer l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans le contexte des conditions de service de Facebook/des conditions d'utilisation d'Instagram⁶ et a inclus une injonction, adressée à Meta IE, de mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans un délai de trois mois⁷.

⁴ Décision de la Data Protection Commission d'Irlande du 31 décembre 2022 dans l'enquête IN-18-5-5, relative à une réclamation dirigée contre Meta Platforms Ireland Limited (anciennement «Facebook Ireland Limited») en ce qui concerne le service Facebook (ci-après la «**décision Facebook de l'AC irlandaise**»); décision de la Data Protection Commission d'Irlande du 31 décembre 2022 dans l'enquête IN-18-5-7, relative à une réclamation dirigée contre Meta Platforms Ireland Limited (anciennement «Facebook Ireland Limited») en ce qui concerne le service Instagram (ci-après la «**décision Instagram de l'AC irlandaise**»).

⁵ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, adoptée le 5 décembre 2022 (ci-après la «**décision contraignante 3/2022 de l'EDPB**»); décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, adoptée le 5 décembre 2022 (ci-après la «**décision contraignante 4/2022 de l'EDPB**»). Dans chacune de ces décisions contraignantes, l'EDPB a chargé l'AC irlandaise de modifier la constatation 2 de son projet de décision, dans laquelle elle concluait que Meta IE pouvait se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD dans le contexte des conditions de service applicables à son offre de service Facebook ou des conditions d'utilisation applicables à son offre de service Instagram, et d'y inclure une violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD constituée par les lacunes relevées par l'EDPB dans les décisions contraignantes de l'EDPB. Le raisonnement de l'EDPB est exposé aux points 94 à 133 et 484 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et aux points 97 à 137 et 451 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB.

⁶ Décision Facebook de l'AC irlandaise, constatation 2, p. 49; décision Instagram de l'AC irlandaise, constatation 2, p. 49.

⁷ Décision Facebook de l'AC irlandaise, points 8.8 et 10.44; décision Instagram de l'AC irlandaise, points 212 et 417. L'échéance de mise en conformité avec les injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise a été fixée au 5 avril 2023.

4. Le 5 avril 2023, l'AC irlandaise a communiqué aux ACC⁸, au moyen du système d'information du marché intérieur (ci-après l'«IMI»)⁹, les rapports de conformité de Meta IE concernant le service Facebook (IN-18-5-5) et le service Instagram (IN-18-5-7) (ci-après, collectivement, les «**rapports de conformité de Meta IE**» ou les «**rapports de conformité**»)¹⁰ ainsi que les pièces justificatives que Meta IE avait soumises à l'AC irlandaise le 3 avril 2023 dans le but de démontrer sa conformité avec les décisions de l'AC irlandaise. Dans ses rapports de conformité, Meta IE a indiqué qu'elle avait changé de base juridique pour la majorité¹¹ de ses opérations de traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale, renonçant à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD à partir du 5 avril 2023, échéance à laquelle elle devait se mettre en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise¹². Pour justifier plus particulièrement son recours à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, Meta IE a fourni des évaluations des intérêts légitimes en tant que pièces justificatives¹³ (ci-après, collectivement, les «**évaluations des intérêts légitimes de Meta IE**»). Sans fournir sa propre analyse des rapports de conformité, l'AC irlandaise a invité toutes les ACC à évaluer dans quelle mesure les actions entreprises par Meta IE donnaient suite aux injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise, les priant de faire parvenir leurs retours d'information pour le 5 mai 2023. Ce délai a ensuite été prolongé jusqu'au 15 mai 2023¹⁴.
5. Le même jour, l'AC norvégienne a envoyé à l'AC irlandaise un courrier électronique concernant le changement de base juridique opéré par Meta IE pour se prévaloir d'intérêts légitimes. Dans ce courrier, elle exprimait de sérieux doutes quant à la question de savoir si la nouvelle base juridique pouvait être valablement invoquée et demandait l'avis préliminaire de l'AC irlandaise à ce sujet.
6. Le 6 avril 2023, à la demande de l'AC irlandaise, le secrétariat de l'EDPB a diffusé un message de l'AC irlandaise auprès des membres du sous-groupe d'experts «Application de la législation» de l'EDPB. Ce message visait à attirer l'attention de toutes les ACC sur les consultations informelles menées par l'AC

⁸ Dans les affaires ayant conduit à l'adoption des décisions de l'AC irlandaise, toutes les autorités de contrôle de l'EEE étaient des ACC conformément au RGPD (décision Facebook de l'AC irlandaise, annexe 1, point 1.10; décision Instagram de l'AC irlandaise, appendice 1, annexe 1, point 6).

⁹ Plus précisément, le 5 avril 2023, l'AC irlandaise a communiqué les rapports de conformité de Meta IE au moyen de deux procédures de traitement ouvertes dans l'IMI, l'une concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et l'autre concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise (ci-après, collectivement, les «**consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI**» ou les «**consultations informelles menées via l'IMI**»).

¹⁰ Rapport de conformité de Meta IE concernant le service Facebook (IN-18-5-5) du 3 avril 2023 (ci-après le «**rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise**»), points 2.1 et 2.3, et rapport de conformité de Meta IE concernant le service Instagram (IN-18-5-7) du 3 avril 2023 (ci-après le «**rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise**»), points 2.1 et 2.3.

¹¹ Selon les rapports de conformité, Meta IE continuait à traiter des catégories limitées d'informations non comportementales pour afficher de la publicité sur Facebook ou Instagram sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD. Voir rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, points 3.1.3 et 5.8.2, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, points 3.1.3 et 5.8.2.

¹² Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 2.1; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 2.1.

¹³ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

¹⁴ À la suite des demandes de deux ACC, le délai pour faire parvenir les retours d'information a été prolongé jusqu'au 15 mai 2023. En fait, l'AC irlandaise a attendu quelques jours supplémentaires, donnant la possibilité à d'autres ACC d'exprimer leur point de vue.

irlandaise via l'IMI¹⁵. Le même jour, l'AC irlandaise a répondu au courrier électronique de l'AC norvégienne du 5 avril 2023, en renvoyant à son message destiné aux ACC diffusé par le secrétariat de l'EDPB.

7. Le 13 avril 2023, l'AC irlandaise a communiqué aux ACC, par l'intermédiaire de l'IMI, deux nouvelles lettres de Meta IE du 12 avril 2023 (l'une concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et l'autre concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise), dans lesquelles Meta IE fournissait des informations complémentaires sur les efforts qu'elle déployait pour se conformer aux décisions de l'AC irlandaise.
8. Le 14 avril 2023, l'AC norvégienne a répondu négativement à une demande de réunion émanant de Meta IE du 28 mars 2023, en soulignant que l'affaire était traitée par l'AC irlandaise en tant qu'ACCF.
9. Certaines ACC ont demandé des éclaircissements sur la procédure suivie, par exemple en ce qui concerne les raisons pour lesquelles l'AC irlandaise n'avait pas partagé à ce stade son évaluation du respect par Meta IE des injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise. L'AC irlandaise a tout d'abord précisé que l'évaluation du respect des injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise serait effectuée sur une base conjointe, plus précisément au moyen d'une évaluation réalisée en même temps par les ACC et par l'ACCF, et que cette organisation de la procédure visait à garantir une approche rapide et cohérente, dans le respect du délai de mise en conformité prévu par l'EDPB, fixé sur la base du fait que Meta IE devait prendre des mesures urgentes pour remédier à l'infraction¹⁶. L'AC irlandaise a également précisé qu'elle ne publierait pas de nouveau projet de décision¹⁷.
10. Plusieurs ACC ont fait part de leurs commentaires sur la manière dont Meta IE se conformait aux décisions de l'AC irlandaise:
 - l'«Österreichische Datenschutzbehörde» (autorité de contrôle autrichienne, ci-après l'«**AC autrichienne**») a exprimé son point de vue selon lequel les opérations de traitement liées à la publicité comportementale ne pouvaient pas être fondées sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD¹⁸;

¹⁵ Dans le même message, l'AC irlandaise précisait également: «Comme vous vous en souviendrez également, l'AC irlandaise a confirmé, lors des discussions au titre de l'article 65 [du RGPD], que toute évaluation du respect des injonctions émises [dans les décisions de l'AC irlandaise] serait effectuée sur une base conjointe, comme dans le cas des affaires précédentes, afin que l'AC irlandaise et toutes les ACC évaluent ensemble dans quelle mesure les actions entreprises ont permis de donner suite aux termes de l'injonction.»

¹⁶ Ces précisions ont été apportées par l'AC irlandaise le 26 avril 2023 en réponse à une question posée par l'AC française le 25 avril 2023 dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI.

¹⁷ L'AC suédoise a demandé des éclaircissements sur la procédure suivie le 4 mai 2023 dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI. L'AC irlandaise a répondu le 5 mai 2023.

¹⁸ L'AC autrichienne a exprimé ce point de vue en réponse à la consultation informelle menée par l'AC irlandaise via l'IMI concernant uniquement la décision Facebook de l'AC irlandaise (observations de l'AC autrichienne du 18 avril 2023), voir note de bas de page n° 9. Elle a également indiqué qu'une pondération était par ailleurs difficile car les termes «traitement à des fins de publicité comportementale» n'étaient pas définis dans la politique de confidentialité et ce que recouvrait réellement cette notion n'était pas totalement clair. L'AC autrichienne a également renvoyé au raisonnement exposé dans son objection pertinente et motivée dirigée contre le projet de décision de l'AC irlandaise dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision Facebook de l'AC irlandaise.

- l'«Integritetsskyddsmyndigheten» (autorité de contrôle suédoise, ci-après l'«**AC suédoise**») a souligné l'importance du respect de toutes les lignes directrices applicables de l'EDPB¹⁹;
- le «Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit» (ci-après l'«**AC allemande de Hambourg**») a communiqué son point de vue selon lequel «à ce stade, le consentement constituerait la seule base juridique possible pour la mise en conformité avec» les injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise et a fait part de ses préoccupations quant aux éléments indiquant que des données sensibles seraient traitées sans consentement et quant aux activités de traitement pour lesquelles Meta IE continuait de se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD²⁰;
- l'«Autoriteit Persoonsgegevens» (autorité de contrôle néerlandaise, ci-après l'«**AC néerlandaise**») a exprimé son point de vue selon lequel «les intérêts énumérés par [Meta IE] dans son évaluation des intérêts légitimes ne sauraient être considérés comme des “intérêts légitimes” aux fins de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD», le traitement des données à caractère personnel n'est pas «nécessaire» aux fins des intérêts déclarés, et les «droits et libertés fondamentaux de la personne concernée prévalent sur les intérêts de [Meta IE] et des tiers concernés»²¹;
- le 5 mai 2023, l'AC norvégienne a transmis à l'ACCF une demande formelle d'assistance mutuelle au titre de l'article 61, paragraphe 1, du RGPD²² (ci-après la «**demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne**») en utilisant la procédure de traitement de l'IMI prévue à cet effet²³. L'AC

¹⁹ Observations de l'AC suédoise du 4 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, voir note de bas de page n° 9.

²⁰ Observations de l'AC allemande de Hambourg du 4 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, voir note de bas de page n° 9. Dans ses observations, l'AC allemande de Hambourg a affirmé qu'«il existe des indices sérieux que des données sensibles provenant de différentes sources sont traitées sans consentement, en violation de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD» et que «le consentement [constitue] la seule base juridique possible pour ce type de traitement» et elle a formulé des remarques supplémentaires à ce sujet. L'AC allemande de Hambourg a également affirmé que le «traitement décrit ou indiqué dans les versions actualisées des conditions d'utilisation et de la politique de confidentialité [de Meta IE] ne peut pas être fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD».

²¹ Observations de l'AC néerlandaise du 4 mai 2023, point 3, jointes en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, voir note de bas de page n° 9. En outre, dans ses observations, l'AC néerlandaise «demande d'urgence à [l'AC irlandaise] de prendre rapidement des mesures appropriées pour faire cesser l'illégalité continue que constitue le traitement invasif des données à caractère personnel de millions d'utilisateurs» (point 4). En plus de fournir un avis détaillé sur l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD (points 8 à 63), l'AC néerlandaise a également insisté sur ses préoccupations concernant le traitement de catégories particulières de données et la compatibilité du traitement de la quantité de données en question avec les principes de minimisation des données et de limitation de la finalité (points 6 et 7).

²² Observations de l'AC norvégienne du 5 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI (voir note de bas de page n° 9), accompagnées d'une copie de la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne introduite le 5 mai 2023.

²³ La demande formelle d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne contenait deux demandes, libellées comme suit: «Conformément à l'article 61, paragraphe 1, du RGPD, les demandes suivantes sont formulées: i. Nous prions l'AC irlandaise d'interdire temporairement, conformément à l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD, le traitement par [Meta IE] des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur Facebook et Instagram fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD. L'interdiction devrait durer jusqu'à ce que l'autorité de contrôle chef de file et les autorités de contrôle concernées puissent constater que [Meta IE] a pris des engagements adéquats et suffisants pour garantir le respect de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et de l'article 21 du RGPD, conformément à l'article 31 dudit règlement. Nous aurons ainsi la possibilité de poursuivre le dialogue avec [Meta IE] et de veiller à ce qu'elle s'engage à respecter pleinement les obligations qui lui

norvégienne a demandé à l'AC irlandaise 1) d'interdire temporairement le traitement par Meta IE des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD et 2) de lui communiquer, à elle ainsi qu'aux ACC, un calendrier indiquant précisément comment l'AC irlandaise garantirait de manière rapide que Meta IE se conforme à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD;

- l'«Agencia Española de Protección de Datos» (autorité de contrôle espagnole, ci-après l'«**AC espagnole**») a exprimé son point de vue selon lequel «l'évaluation des intérêts légitimes présentée ne démontre pas que le traitement effectué par [Meta IE] à des fins de publicité comportementale peut être fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, étant donné qu'il ne satisfait pas aux exigences de cet article»²⁴;
- le 15 mai 2023, le «Tietosuojavaltuutetun toimisto» (autorité de contrôle finlandaise, ci-après l'«**AC finlandaise**») a fait part de son point de vue selon lequel «à la lumière des informations disponibles, il ne semble pas que [Meta IE] ait mis toutes ses activités de traitement en conformité avec le RGPD et satisfasse aux exigences du RGPD»²⁵;
- en outre, le 23 mai 2023, le «Garante per la protezione dei dati personali» (autorité de contrôle italienne, ci-après l'«**AC italienne**») a communiqué son point de vue selon lequel «la proposition [de Meta IE] n'est pas de nature à mettre en œuvre de manière adéquate l'injonction de mettre le traitement en conformité dans la mesure où elle classifie de manière erronée une partie des

incombent en vertu du RGPD, tout en prévenant tout risque supplémentaire pour les personnes concernées découlant des pratiques de publicité comportementale non conformes de [Meta IE]. Il est à noter que, selon nous, la publicité comportementale inclut toute activité impliquant une publicité ciblée en fonction du comportement ou des déplacements de la personne concernée, y compris la publicité fondée sur la localisation perçue»; ii. «Nous prions l'AC irlandaise de communiquer un calendrier indiquant précisément comment elle garantirait de manière rapide que [Meta IE] se conforme à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD. Nous saurions gré à l'AC irlandaise de bien vouloir, d'ici au 5 juin 2023, communiquer ce calendrier et confirmer qu'une interdiction temporaire sera imposée. Si l'AC irlandaise n'est pas en mesure de satisfaire à notre demande concernant [Meta IE], nous pourrions devoir examiner les options dont nous disposons en ce qui concerne l'adoption de mesures provisoires en Norvège conformément à l'article 66 du RGPD. Nous espérons que cette démarche ne sera pas nécessaire et nous nous tenons à la disposition de l'AC irlandaise pour poursuivre notre coopération dans le cadre des mécanismes de coopération établis au chapitre VII du RGPD».

²⁴ L'AC espagnole a exprimé ce point de vue en réponse à la consultation informelle menée par l'AC irlandaise via l'IMI concernant uniquement la décision Instagram de l'AC irlandaise (observations de l'AC espagnole du 12 mai 2023). Plus précisément, elle a fait valoir que les intérêts énumérés par Meta IE sont des «intérêts purement économiques ou commerciaux» de Meta IE ou de tiers et qu'en ce qui concerne la condition de nécessité du traitement, «le lien direct entre le traitement et l'intérêt légitime devrait être établi et démontrer qu'il n'existe pas d'autres solutions moins intrusives pour les personnes concernées à même de servir l'intérêt de manière tout aussi efficace» (p. 4). L'AC espagnole a également relevé certaines lacunes dans la pondération réalisée par Meta IE (observations de l'AC espagnole du 12 mai 2023, p. 5).

²⁵ Observations de l'AC finlandaise du 15 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI (voir note de bas de page n° 9). Plus précisément, l'AC finlandaise a exprimé des doutes quant au fait que la base juridique des intérêts légitimes était la plus appropriée en l'espèce et a fait valoir que l'évaluation des intérêts légitimes effectuée par Meta IE «semble plutôt unilatérale et superficielle et ne démontre pas pourquoi les intérêts de [Meta IE] ou de tiers devraient prévaloir sur les intérêts et les droits fondamentaux des personnes concernées» (observations de l'AC finlandaise du 15 mai 2023, p. 2) et «ne tient pas dûment compte du volume du traitement et du nombre élevé d'utilisateurs desdits services» (observations de l'AC finlandaise du 15 mai 2023, p. 2 et 3). L'AC finlandaise a par ailleurs noté que certaines catégories de données à caractère personnel semblent être encore collectées de manière illicite à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD (observations de l'AC finlandaise du 15 mai 2023, p. 2).

informations relatives à l'utilisateur et, de ce fait, applique la base juridique de l'exécution d'un contrat prévue à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD à l'affichage de publicités qui, en réalité, sont de nature comportementale»²⁶; l'AC italienne a également mis en exergue certaines préoccupations concernant le passage à la base juridique des intérêts légitimes pour les autres activités de traitement à des fins de publicité comportementale²⁷.

11. L'AC irlandaise a partagé avec Meta IE les retours d'information provenant des ACC et a invité Meta IE à présenter ses observations à ce sujet pour le 2 juin 2023²⁸.
12. Le 30 mai 2023, l'AC néerlandaise a envoyé à l'AC irlandaise une demande d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD (ci-après la «**demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise**») pour lui demander de communiquer sa conclusion concernant la question de savoir si Meta IE pouvait se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, sa conclusion concernant la question de savoir si Meta IE s'était mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise, et un calendrier indiquant quelles mesures appropriées seraient prises rapidement pour que Meta IE agisse conformément à l'article 6 du RGPD²⁹.
13. Le 31 mai 2023, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, l'AC irlandaise a communiqué à toutes les ACC de nouvelles informations (ci-après les «**nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023**») pour les informer de la demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise et souligner qu'elle serait en mesure de compléter sa propre évaluation des rapports de conformité de Meta IE et de partager son évaluation avec l'AC norvégienne et l'AC néerlandaise (qui avaient introduit des demandes au titre de l'article 61 du RGPD) et avec toutes les autres ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023. En particulier, l'AC irlandaise a indiqué qu'elle avait «reçu toutes les évaluations des ACC» et «les a[vait] transmises à [Meta IE] pour qu'elle examine les points de vue exprimés et détaille toute modification qu'elle propose de mettre en œuvre à la lumière des évaluations des ACC». En outre, l'AC irlandaise a affirmé qu'elle «complètera sa propre évaluation des rapports de conformité de [Meta IE]» après avoir reçu la réponse de Meta IE. L'AC irlandaise a également affirmé qu'«elle sera en mesure de compléter sa propre évaluation des rapports de

²⁶ Observations de l'AC italienne du 23 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI (voir note de bas de page n° 9). Comme indiqué à la note de bas de page n° 11, Meta IE a signalé dans ses rapports de conformité qu'elle continuait à traiter certaines données sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD. L'AC italienne a affirmé à cet égard que «la distinction opérée par [Meta IE] entre publicité non comportementale et publicité comportementale peut être considérée comme étant artificielle et fondée uniquement sur le langage» (observations de l'AC italienne du 23 mai 2023, p. 1).

²⁷ Observations de l'AC italienne du 23 mai 2023 en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI (voir note de bas de page n° 9). Plus précisément, selon l'AC italienne, «c'est comme si le responsable du traitement transférait la charge de la preuve concernant l'intérêt légitime en tant que base juridique du traitement aux personnes concernées, lesquelles, à l'inverse, devraient intervenir comme des acteurs clés dans les deux étapes ultérieures de l'appréciation de l'intérêt légitime, c'est-à-dire lors de l'évaluation de la nécessité du traitement et lors de l'exercice de mise en balance requis» (observations de l'AC italienne du 23 mai 2023, p. 2). L'AC italienne a également souligné que «les opérations de traitement sous-tendant l'utilisation de la publicité comportementale en ligne devraient être fondées de manière plus appropriée sur le consentement en tant que base juridique prévue à l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD» (p. 3).

²⁸ Le 12 mai 2023 et le 16 mai 2023, l'AC irlandaise a envoyé deux lettres à Meta IE, pour lui communiquer les premières réponses des ACC et l'informer que certaines ACC avaient demandé une prolongation du délai de réponse. Le 25 mai 2023, l'AC irlandaise a transmis à Meta IE les dernières observations des ACC concernant la manière dont Meta IE se conformait aux décisions de l'AC irlandaise. L'AC irlandaise a invité Meta IE à présenter ses observations pour le 2 juin fin de journée. Le 26 mai 2023, l'AC irlandaise a informé toutes les ACC que leurs réponses avaient été transmises à Meta IE et que la réponse de cette dernière était attendue pour le 2 juin 2023.

²⁹ L'AC irlandaise a répondu le 31 mai 2023. Le même jour, dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI, l'AC irlandaise a communiqué aux ACC de nouvelles informations, décrites au point suivant.

conformité de [Meta IE] et de partager son évaluation avec l'autorité de contrôle norvégienne et l'autorité de contrôle néerlandaise (qui ont toutes deux introduit des demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61) et avec toutes les autres ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023».

14. Par ailleurs, le 31 mai 2023, Meta IE a envoyé une lettre à l'AC irlandaise pour lui faire part de son point de vue et de ses observations sur la procédure suivie par l'AC irlandaise et demander une prolongation du délai de réponse qui lui était imparti. Dans ce contexte, elle a également adressé à l'AC irlandaise des observations sur les retours d'information des ACC et des observations préliminaires sur les demandes de mesures coercitives urgentes émises par certaines ACC.
15. Le 2 juin 2023, l'AC irlandaise a répondu à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne. Dans le formulaire de notification utilisé, l'AC irlandaise a indiqué qu'elle ne pouvait pas satisfaire à la demande (en cochant un champ de texte pré-complété) et a renvoyé l'AC norvégienne à la «réponse détaillée publiée par [l'AC irlandaise]» dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI (voir point 13 ci-dessus).
16. Le 9 juin 2023, dans une réponse supplémentaire fournie via le flux IMI de l'AC irlandaise concernant la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, l'AC norvégienne a demandé à l'AC irlandaise si elle pouvait «partager ses réflexions préliminaires ou indiquer de manière non contraignante si [elle] pourrait éventuellement être encline à donner suite à [la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne]». Dans le même message, l'AC norvégienne a indiqué qu'elle attendait en tout état de cause la réponse de l'AC irlandaise vers la fin du mois de juin.
17. Le 13 juin 2023, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, l'AC irlandaise a informé toutes les ACC qu'elle attendait l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «**CJUE**») dans l'affaire C-252/21, *Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt* (ci-après l'«**arrêt Bundeskartellamt**»), avant de partager son évaluation des rapports de conformité de Meta IE³⁰. L'AC irlandaise, prenant acte de la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne et de la demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, a fait part de son intention de compléter son évaluation dès que possible après l'arrêt Bundeskartellamt, attendu pour le 4 juillet 2023.
18. Le 14 juin 2023, l'AC irlandaise a envoyé une lettre à Meta IE en réponse à sa lettre du 31 mai 2023. L'AC irlandaise a expliqué son intention d'attendre l'arrêt Bundeskartellamt avant de diffuser son évaluation provisoire des mesures prises par Meta IE pour se conformer aux injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise, ainsi que les prochaines étapes probables pour la publication du résultat final de l'évaluation de la conformité. Dans la même lettre, l'AC irlandaise a informé Meta IE que celle-ci n'était plus tenue de présenter des observations en réponse aux observations initiales des ACC.
19. Le 21 juin 2023, Meta IE a fait part à l'AC irlandaise de son point de vue sur les préoccupations soulevées par certaines ACC et sur l'ouverture d'une éventuelle procédure d'urgence. Le 23 juin 2023, dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI, l'AC irlandaise a diffusé la communication de Meta IE reçue le 21 juin 2023. L'AC irlandaise a indiqué que Meta IE avait précisé que cette communication était sans préjudice de la position de Meta IE selon laquelle elle avait mis son traitement en conformité avec les injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise.

³⁰ La CJUE venait d'annoncer qu'elle rendrait son arrêt avant que l'AC irlandaise ne communique cette information aux ACC.

20. Le 30 juin 2023, Meta IE a communiqué par lettre adressée à l'AC irlandaise des informations complémentaires concernant l'évaluation de la conformité proposée par l'AC irlandaise. Dans cette lettre, Meta IE a exposé son point de vue sur les prochaines étapes envisagées par l'AC irlandaise et a présenté des informations et des arguments sur ce qu'elle considérait être des malentendus sous-tendant les points de vue exprimés par les ACC quant aux rapports de conformité de Meta IE³¹.
21. Le 4 juillet 2023, la CJUE a rendu l'arrêt *Bundeskartellamt*³². Le 6 juillet 2023, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, l'AC irlandaise a indiqué à toutes les ACC qu'elle tenait compte de cet arrêt pour compléter son évaluation provisoire des mesures prises par Meta IE afin de se conformer aux décisions de l'AC irlandaise³³.
22. Le 11 juillet 2023, l'AC irlandaise a adopté un document de prise de position provisoire (ci-après le «**document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise**») dans lequel elle concluait, à titre préliminaire, que Meta IE ne s'était pas conformée aux injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise, et elle a communiqué ce document aux ACC en même temps qu'une lettre de Meta IE du 30 juin 2023³⁴. L'AC irlandaise a invité les ACC à faire part de leur point de vue sur le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise pour le 21 juillet 2023³⁵.
23. Le 20 juillet 2023 et le 21 juillet 2023, deux ACC ont fait part de leur point de vue sur le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI³⁶. L'AC irlandaise a transmis à Meta IE le point de vue de ces ACC le 21 juillet 2023.

³¹ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023. Les observations de Meta IE sur les prochaines étapes envisagées par l'AC irlandaise sont présentées aux points 1 à 3 de cette lettre. Les éclaircissements, informations et arguments de Meta IE sur ce qu'elle considérait être des malentendus sous-tendant les points de vue exprimés par les ACC quant aux rapports de conformité de Meta IE sont exposés au point 7. À titre d'exemple, Meta IE a affirmé qu'elle «ne procède pas à une "pondération" dès la réception d'une objection valable», que les décisions de l'AC irlandaise ne s'appliquent qu'au traitement à des fins de publicité comportementale (et non au traitement d'informations non comportementales à des fins publicitaires) et que l'appréciation du «traitement à des fins de publicité comportementale» ne concerne que les données relatives aux activités sur Facebook et Instagram (les «données de plateforme»). Meta IE a également précisé qu'elle se fonde sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour traiter les informations qui lui sont fournies par des partenaires publicitaires tiers (les «données hors plateforme») à des fins d'affichage de publicités personnalisées.

³² Arrêt de la CJUE du 4 juillet 2023 dans l'affaire C-252/21, *Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt*, EU:C:2023:537.

³³ Dans la même communication, l'AC irlandaise a également indiqué qu'elle s'attendait à pouvoir diffuser son évaluation provisoire la semaine suivante et qu'elle accorderait ensuite aux ACC un délai de dix jours pour y répondre. Bien que l'AC norvégienne et l'AC irlandaise aient indiqué que cette nouvelle information a été transmise le 5 juillet 2023, selon les rapports IMI relatifs aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, cette nouvelle information semble avoir été transmise le 6 juillet 2023.

³⁴ Cette lettre a déjà été mentionnée au point 20 ci-dessus.

Cette nouvelle information a été communiquée par l'AC irlandaise dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI. Avec le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise et la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023, l'AC irlandaise a également diffusé de nouveau les rapports de conformité de Meta IE (déjà communiqués aux ACC le 5 avril 2023).

³⁵ Dans la même communication, l'AC irlandaise a également indiqué qu'elle transmettrait ensuite à Meta IE les points de vue des ACC sur le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, pour l'inviter à présenter ses observations le 4 août 2023 au plus tard.

³⁶ L'AC néerlandaise a fait part de son point de vue au moyen d'un document joint en annexe le 20 juillet 2023, et l'AC allemande de Hambourg au moyen d'un document joint en annexe le 21 juillet 2023.

24. Le 14 juillet 2023, l'AC norvégienne a imposé à Meta IE et à Facebook Norway AS (ci-après «**Facebook Norway**») une interdiction temporaire en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel des personnes concernées en Norvège à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD (ci-après l'«**injonction de l'AC norvégienne**» ou les «**mesures provisoires**»). Le même jour, l'AC norvégienne a informé par courrier électronique l'AC irlandaise des mesures provisoires prises en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD. Le 7 août 2023, l'AC norvégienne a rejeté la demande de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir un report de la mise en œuvre de l'injonction de l'AC norvégienne.
25. Le 20 juillet 2023, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, l'AC irlandaise a informé les ACC de son point de vue concernant l'injonction de l'AC norvégienne. Elle a également indiqué qu'elle n'avait pas eu l'intention de ne pas satisfaire à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, son refus étant le résultat d'une case cochée «*par erreur (et par inadvertance)*», et que, selon elle, sa communication à l'AC norvégienne du 2 juin 2023 faisait référence à deux documents, partagés avec toutes les ACC le 31 mai 2023³⁷, qui «*portaient sur l'objet de la [demande d'assistance mutuelle] de l'AC norvégienne*» et qui «*abordaient clairement le fond de la [demande d'assistance mutuelle] de l'AC norvégienne [...]*».
26. Le 24 juillet 2023, l'AC norvégienne a répondu aux questions d'un responsable politique du parlement national irlandais concernant la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne. Dans sa réponse, l'AC norvégienne décrit la réponse fournie par l'AC irlandaise à sa demande d'assistance mutuelle et explique les raisons qui ont motivé l'adoption des mesures provisoires, se disant préoccupée par le fait que «s'il est très clair que [Meta IE] ne respecte pas le RGPD, l'absence de mesures coercitives spécifiques et résolues conduirait à un jeu du chat et de la souris permettant à [Meta IE] de se soustraire indéfiniment à la conformité» et par le fait que «se contenter de déclarer que [Meta IE] ne respecte pas le RGPD [...], sans imposer d'injonction spécifique précisant les mesures que [Meta IE] doit potentiellement prendre pour se conformer à la réglementation et pour quelle échéance, permettra à [Meta IE] de reporter encore la mise en conformité».
27. Le 27 juillet 2023, Meta IE a envoyé une lettre à l'AC irlandaise pour l'informer qu'elle avait l'intention de fonder son traitement à des fins de publicité comportementale³⁸ sur le consentement [article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD] (au moyen de la «**proposition de recours au consentement de Meta IE**») [REDACTED]

³⁹. L'AC irlandaise a transmis cette lettre aux ACC dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI.

³⁷ Voir point 13 ci-dessus.

³⁸ [REDACTED]

³⁹ [REDACTED]

28. Le même jour, Meta IE a envoyé à l'AC norvégienne une lettre dans laquelle elle faisait référence à la lettre envoyée à l'AC irlandaise et demandait à l'AC norvégienne de lever les mesures provisoires à la lumière des engagements pris à l'égard de l'ACCF par Meta IE pour garantir la conformité en se fondant sur le consentement.
29. Le 1^{er} août 2023, l'AC irlandaise a répondu à Meta IE en prenant acte de son intention de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour lui permettre de se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD [REDACTED].
[REDACTED] ⁴⁰.
30. Entre-temps, le 1^{er} août 2023, Meta IE et Facebook Norway ont déposé une réclamation auprès de l'AC norvégienne pour lui demander de lever son injonction. Le 3 août 2023, l'AC norvégienne a rejeté cette réclamation et, le lendemain, elle a envoyé à Meta IE et à Facebook Norway une lettre leur demandant de confirmer si son injonction serait respectée.
31. Le 4 août 2023, Meta IE a fourni sa réponse au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise. Le même jour, Meta IE et Facebook Norway ont répondu à l'AC norvégienne qu'elles avaient donné suite, selon elles, à l'injonction de l'AC norvégienne et elles ont demandé au tribunal de district d'Oslo de délivrer une ordonnance préliminaire contre ladite injonction.
32. Le 7 août 2023, l'AC norvégienne a décidé d'infliger une astreinte à Meta IE et à Facebook Norway pour non-respect de son injonction. Le 14 août 2023, Meta IE a demandé le report de l'exécution de l'astreinte infligée à Meta IE et à Facebook Norway, au moins jusqu'à ce que le tribunal de district d'Oslo se soit prononcé sur les demandes d'ordonnance préliminaire de Meta IE et de Facebook Norway. Le 25 août 2023, l'AC norvégienne a rejeté la demande de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir un report de l'exécution de l'astreinte.
33. Le 8 août 2023, Meta IE et Facebook Norway ont envoyé une lettre au ministère norvégien des collectivités territoriales et du développement régional pour lui demander d'examiner les réclamations de Meta IE et de Facebook Norway dirigées contre l'injonction de l'AC norvégienne et déposées auprès de l'AC norvégienne le 1^{er} août 2023⁴¹. Le ministère norvégien des collectivités territoriales et du développement régional a répondu le 10 août 2023 en refusant de donner suite à la demande et en indiquant qu'il n'était pas habilité à traiter les réclamations dirigées contre l'injonction de l'AC norvégienne.
34. Le 10 août 2023, Meta IE a envoyé une lettre à l'AC irlandaise [REDACTED].
[REDACTED] souligné ses préoccupations quant à la procédure au titre de l'article 66 du RGPD découlant des mesures provisoires et à son déroulement en parallèle avec la procédure menée par l'AC irlandaise.

⁴⁰ Cette lettre a été communiquée par l'AC irlandaise aux ACC dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI. L'AC irlandaise a également souligné que toute la correspondance de Meta IE devrait être traitée comme confidentielle.

⁴¹ Meta IE a soutenu que le ministère aurait dû déclarer la réclamation valable et que la décision aurait dû être annulée, au motif que «dans le cadre de l'audit, [Meta IE] n'a pas été dûment informée des actions proposées et n'a pas eu la possibilité nécessaire d'être entendue». En outre, Facebook Norway était d'avis que l'AC norvégienne avait erronément indiqué Facebook Norway comme destinataire de la décision.

35. L'AC irlandaise a répondu le 11 août 2023. Dans sa lettre, l'AC irlandaise [REDACTED] [REDACTED] souligné qu'elle considérait qu'il ne lui appartenait pas de remettre en cause la décision de l'AC norvégienne de déclencher l'application de la procédure d'urgence et que la procédure prévue à l'article 66 du RGPD suivrait son cours.
36. La procédure relative à la demande d'ordonnance préliminaire déposée auprès du tribunal de district d'Oslo s'est poursuivie et les parties ont déposé des mémoires⁴².
37. [REDACTED] [REDACTED] ⁴³.
38. Le 18 août 2023, l'AC irlandaise a communiqué à toutes les ACC son document de prise de position finale (ci-après le «**document de prise de position finale de l'AC irlandaise**»), dans lequel elle concluait que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec les injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise⁴⁴. L'AC irlandaise a également indiqué qu'à la lumière de la proposition de recours au consentement de Meta IE, il était selon elle juste et raisonnable de donner à Meta IE la

⁴² Respectivement le 10 août 2023 et le 11 août 2023, Meta IE et Facebook Norway, d'une part, et l'AC norvégienne, d'autre part, ont déposé leurs mémoires auprès du tribunal de district d'Oslo. Meta IE a sollicité des injonctions provisoires visant à éviter tout préjudice à la suite d'une décision administrative prétendument non valable et Facebook Norway a fait valoir que la motivation fournie par l'AC norvégienne était inadéquate. L'AC norvégienne a répondu à la demande d'ordonnance préliminaire en faisant notamment valoir que le traitement du dossier n'avait été entaché d'aucune erreur susceptible d'avoir affecté le contenu de la décision, que les conditions relatives à l'adoption de mesures urgentes étaient remplies lors de l'adoption de sa décision, que la décision n'enfreignait pas l'article 84 du RGPD (proportionnalité) et qu'une ordonnance du tribunal de district d'Oslo aurait été en contradiction manifeste avec les dommages ou préjudices causés à la Norvège. Meta IE a ensuite présenté de nouvelles observations écrites au tribunal de district d'Oslo le 14 août 2023. Le 15 août 2023, Meta IE et Facebook Norway se sont plaintes auprès de l'AC norvégienne du rejet de leur réclamation par l'AC norvégienne. Meta IE et Facebook Norway réaffirment que le recours devant le ministère devrait être recevable et que, conformément au droit administratif, elles ont le droit de former un recours contre la décision du ministère (contrairement à ce que ce dernier affirme). Le 16 août 2023, l'AC norvégienne a présenté de nouvelles observations écrites au tribunal de district d'Oslo, tandis que Meta IE et Facebook Norway ont présenté leurs observations complémentaires le 18 août 2023.

⁴³

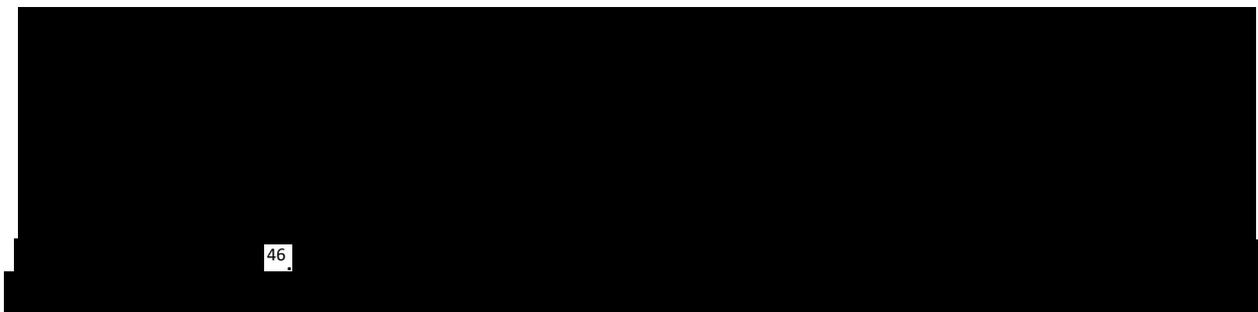
⁴⁴ Avec le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, l'AC irlandaise a communiqué aux ACC les mêmes pièces justificatives que celles qui accompagnaient le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise. Voir point 22 ci-dessus.

En outre, le 17 août 2023, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, l'AC irlandaise a communiqué de nouvelles informations à toutes les ACC, pour leur signaler notamment que les copies des communications pertinentes auxquelles l'AC irlandaise était partie avaient été transmises à l'AC norvégienne et à Meta IE afin que tant l'AC norvégienne que Meta IE soient en mesure de produire l'ensemble des communications devant le tribunal de district d'Oslo.

possibilité de démontrer qu'elle pouvait se fonder sur le consentement en tant que base légale plutôt que de prendre des mesures coercitives⁴⁵.

39. Le 25 août 2023, Meta IE et Facebook Norway ont chacune soumis à l'AC norvégienne leurs observations sur l'intention de l'AC norvégienne de demander à l'EDPB une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD qui était mentionnée dans l'injonction de l'AC norvégienne.
40. Le 28 août 2023, Meta IE et Facebook Norway se sont plaintes auprès de l'AC norvégienne de l'astreinte qu'elle avait infligée. Meta IE et Facebook Norway ont demandé à l'AC norvégienne de révoquer la décision coercitive ou, à tout le moins, de réduire le montant.
41. Le 6 septembre 2023, le tribunal de district d'Oslo a décidé de ne pas faire droit aux demandes de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir une ordonnance préliminaire contre l'injonction de l'AC norvégienne.

42.



46

43. Le 25 septembre 2023, l'AC irlandaise a envoyé à Meta IE une lettre comportant des questions — initialement communiquées en tant que projet par l'AC irlandaise à toutes les ACC et complétées par des observations de l'AC néerlandaise — sur la proposition de recours au consentement de Meta IE. Entre le 21 septembre 2023 et le 28 septembre 2023, plusieurs ACC ont fait part de leurs observations sur la proposition de modèle fondé sur le consentement de Meta IE⁴⁷.
44. Le 21 septembre 2023, l'AC norvégienne a envoyé à l'AC irlandaise une lettre dans laquelle elle communiquait son point de vue sur la situation. Plus précisément, l'AC norvégienne a indiqué qu'elle considérait qu'il restait urgent d'interdire le traitement illicite des données à caractère personnel

⁴⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 9.2.

⁴⁶

⁴⁷

effectué par Meta IE malgré la proposition de recours au consentement de Meta IE⁴⁸ et qu'une telle interdiction [redacted] inciterait Meta IE à mettre rapidement le traitement en conformité⁴⁹. Par conséquent, l'AC norvégienne a demandé à l'AC irlandaise de revoir sa position, exprimée dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, selon laquelle des mesures coercitives n'étaient pas nécessaires à ce stade⁵⁰. La lettre indiquait également que l'AC norvégienne demandait à Meta IE de faire part de ses observations sur l'intention de l'AC norvégienne de demander à l'EDPB une décision contraignante d'urgence, mais qu'elle pourrait envisager de ne pas présenter une telle demande si l'AC irlandaise décidait d'adopter des mesures coercitives⁵¹.

45. Le 26 septembre 2023, Meta IE et Facebook Norway ont présenté des observations concernant la demande de l'AC norvégienne tendant à obtenir une décision contraignante d'urgence de l'EDPB et l'AC norvégienne a déposé sa demande auprès de l'EDPB via l'IMI. De plus amples informations à ce sujet sont disponibles ci-dessous⁵².
46. Le 27 septembre 2023, l'AC irlandaise a répondu à la lettre de l'AC norvégienne du 21 septembre 2023 en exposant son point de vue sur la position et la ligne de conduite de l'AC norvégienne. Plus précisément, l'AC irlandaise a rappelé que l'EDPB avait explicitement refusé d'enjoindre à l'AC irlandaise d'imposer une interdiction temporaire dans les décisions contraignantes de l'EDPB et a expliqué que chacune des décisions de l'AC irlandaise «prévoyait des mesures coercitives, à savoir les injonctions de mise en conformité, en vertu desquelles les propositions de [Meta IE] en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs bases juridiques alternatives pour les [opérations de traitement en cause] seraient évaluées et tranchées sur la base de leurs mérites respectifs»⁵³. L'AC irlandaise a également estimé qu'«il est inexact de laisser entendre que [l'AC irlandaise] pourrait imposer une interdiction de traitement immédiate, tout en poursuivant son évaluation de la proposition de modèle fondé sur le consentement de [Meta IE], en liaison avec ses homologues des ACC»⁵⁴.
47. Le 11 octobre 2023, l'AC norvégienne a répondu à la lettre de l'AC irlandaise du 27 septembre 2023. Dans cette lettre, l'AC norvégienne s'est déclarée préoccupée par le fait que, bien que l'ACCF et les ACC «conviennent que [Meta IE] ne peut pas fonder le traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ou l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, [Meta IE] continue de violer l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et les [décisions de l'AC irlandaise], et cette violation continue d'être tolérée»⁵⁵. L'AC norvégienne a réitéré

⁴⁸ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 21 septembre 2023, p. 2. [redacted]

⁴⁹ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 21 septembre 2023, p. 3.

⁵⁰ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 21 septembre 2023, p. 3.

⁵¹ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 21 septembre 2023, p. 3.

⁵² Voir point 67 ci-dessous.

⁵³ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3.

⁵⁴ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 4.

⁵⁵ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 11 octobre 2023, p. 1.

son point de vue selon lequel «des mesures correctrices peuvent et devraient être imposées à [Meta IE] dès que possible pour faire cesser les activités de traitement illicite actuelles de [Meta IE]»⁵⁶.

48. L'AC irlandaise a fourni une nouvelle réponse le 13 octobre 2023. Dans sa lettre, l'AC irlandaise a fait valoir que la demande déposée par l'AC norvégienne auprès de l'EDPB équivalait, en substance, à une demande de mesures coercitives à l'encontre de l'AC irlandaise pour son (prétendu) défaut de mise en œuvre des décisions de l'AC irlandaise et à une tentative d'utiliser la procédure prévue à l'article 66 du RGPD comme un moyen d'obtenir de l'EDPB une injonction contraignant l'AC irlandaise à interdire à l'échelle de l'EEE le traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE⁵⁷. L'AC irlandaise a également exprimé son point de vue selon lequel elle avait effectivement ouvert une procédure d'exécution à la suite des décisions de l'AC irlandaise, conformément aux décisions contraignantes de l'EDPB⁵⁸.
49. Le 16 octobre 2023, Meta IE et Facebook Norway ont engagé une procédure juridictionnelle devant le tribunal de district d'Oslo pour obtenir l'annulation de l'injonction de l'AC norvégienne.

1.2 Présentation de la demande à l'EDPB et événements connexes

50. Comme indiqué ci-dessus, le 26 septembre 2023, l'AC norvégienne a utilisé l'IMI pour demander à l'EDPB d'adopter une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD ayant pour effet d'ordonner la mise en œuvre de mesures définitives (ci-après la «**demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB**» ou la «**demande adressée à l'EDPB**»).
51. À la suite de la présentation de la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, le secrétariat de l'EDPB a évalué si le dossier était complet au nom de la présidente de l'EDPB.
52. Dans le cadre de l'analyse de l'exhaustivité du dossier, le secrétariat de l'EDPB a contacté l'AC norvégienne le 4 octobre 2023 et le 11 octobre 2023 pour lui demander des éclaircissements et des documents complémentaires. Dans les deux cas, l'AC norvégienne a répondu le jour même en fournissant des précisions et en publiant des documents supplémentaires dans l'IMI.
53. Le secrétariat de l'EDPB a également contacté l'AC irlandaise le 5 octobre 2023 pour lui demander des éclaircissements et des documents complémentaires. À la suite d'une demande de l'AC irlandaise tendant à obtenir un report de l'échéance initialement fixée le 6 octobre, le secrétariat de l'EDPB a prolongé le délai jusqu'au 9 octobre 2023. Le 9 octobre, l'AC irlandaise a répondu en fournissant certains des documents supplémentaires et en apportant quelques précisions. Le même jour, sur la base de cette réponse, le secrétariat de l'EDPB a demandé des informations complémentaires et a clarifié les questions qu'il avait précédemment posées. Le 10 octobre 2023, l'AC irlandaise a répondu au courrier électronique du secrétariat de l'EDPB du 9 octobre 2023, en soulignant la nécessité de disposer d'un délai approprié pour procéder aux vérifications. Le 11 octobre 2023, le secrétariat de l'EDPB a répondu au courrier électronique de l'AC irlandaise en qualifiant certains points de questions prioritaires. Le 12 octobre 2023, l'AC irlandaise a répondu à la demande du secrétariat de l'EDPB en fournissant plusieurs documents et précisions.

⁵⁶ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 11 octobre 2023, p. 1.

⁵⁷ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 2 et 3, où l'AC irlandaise affirme également ce qui suit: «alors que, dans le cadre du litige en cours en Norvège, les montants dus par la filiale norvégienne de [Meta IE] au titre de l'amende récemment infligée par l'AC norvégienne s'accroissent quotidiennement, les opérations de traitement de [Meta IE] en ce qui concerne la publicité comportementale restent inchangées à ce stade».

⁵⁸ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 3 à 6.

54. Le droit à une bonne administration, comme l'exige l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «**Charte**»), est une question d'une importance particulière qui a été examinée par le secrétariat de l'EDPB. De plus amples informations à ce sujet sont fournies à la section 3 de la présente décision contraignante d'urgence.
55. Le 12 octobre 2023, la décision relative à l'exhaustivité du dossier a ensuite été prise par la présidente de l'EDPB et, le 13 octobre 2023, par l'AC norvégienne, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du RI de l'EDPB. Le dossier a été transmis par le secrétariat de l'EDPB à tous les membres de l'EDPB le 13 octobre 2023.
56. Le 17 octobre 2023, à la suite d'une demande de l'AC irlandaise tendant à intégrer une lettre supplémentaire envoyée par l'AC irlandaise à l'AC norvégienne le 13 octobre 2023, l'EDPB a décidé de la verser au dossier, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du RI de l'EDPB.

2 COMPÉTENCE DE L'EDPB POUR ADOPTER UNE DÉCISION CONTRAIGNANTE D'URGENCE AU TITRE DE L'ARTICLE 66, PARAGRAPHE 2, DU RGPD

57. L'EDPB est compétent pour adopter une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD dès lors que les conditions suivantes sont remplies: une autorité de contrôle a pris des mesures provisoires en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD et il existe une demande de cette autorité de contrôle au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD⁵⁹.

2.1 L'autorité de contrôle a pris des mesures provisoires en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD

58. Le 14 juillet 2023, l'AC norvégienne a adopté des mesures provisoires en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD, interdisant à Meta IE le traitement des données à caractère personnel des personnes concernées résidant en Norvège à des fins de publicité ciblée en fonction du comportement observé qui était effectué par Meta IE sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD.
59. L'EDPB estime donc que cette condition est remplie.

2.2 Existence d'une demande au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD émanant d'une autorité de contrôle dans l'EEE

60. Le 26 septembre 2023, l'AC norvégienne a demandé à l'EDPB d'adopter une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, en introduisant une demande formelle dans le système IMI (article 17 du RI de l'EDPB).
61. L'EDPB estime donc que cette condition est remplie.

2.3 Conclusion

⁵⁹ Voir article 66, paragraphe 2, du RGPD et section 2 de la décision contraignante d'urgence 01/2021 relative à la demande, au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, de l'autorité de contrôle de Hambourg (Allemagne) visant à ordonner l'adoption de mesures définitives concernant Facebook Ireland Limited (ci-après la «**décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB**»), adoptée le 12 juillet 2021.

62. L'EDPB conclut qu'il est compétent pour adopter une décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD.

3 LE DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION

63. L'EDPB est soumis à l'article 41 de la Charte (droit à une bonne administration). Cela ressort également de l'article 11, paragraphe 1, du RI de l'EDPB.
64. Conformément à ce qui est prévu à l'article 65, paragraphe 2, du RGPD, une décision contraignante d'urgence de l'EDPB est adressée à l'autorité de contrôle chef de file et à toutes les autorités de contrôle concernées et est contraignante à leur égard⁶⁰. Elle ne vise pas à s'adresser directement à un tiers.
65. Néanmoins, l'EDPB a évalué si tous les documents qu'il avait reçus aux fins de sa décision étaient connus de Meta IE et de Facebook Norway, et si Meta IE et Facebook Norway avaient eu la possibilité d'exercer leur droit d'être entendues sur tous les éléments de fait et de droit devant être utilisés par l'EDPB pour prendre sa décision.
66. À cet égard, l'AC norvégienne a informé le secrétariat de l'EDPB qu'elle avait mis à la disposition de Meta IE et de Facebook Norway tous les documents qu'elle avait soumis à l'EDPB. Les autres documents (produits par l'AC irlandaise), s'ils n'étaient pas déjà connus de ces entreprises, ont été mis à leur disposition par le secrétariat de l'EDPB par lettres du 13 octobre 2023⁶¹ et du 18 octobre 2023⁶².
67. Le 17 septembre 2023, l'AC norvégienne a envoyé une lettre à Meta IE et à Facebook Norway pour les inviter à présenter leurs observations sur son projet de demande de décision contraignante d'urgence de l'EDPB au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD. À la suite de prolongations du délai initialement fixé, ces observations ont été présentées le 26 septembre 2023 (ci-après les «**observations de Meta IE du 26 septembre 2023**» et les «**observations de Facebook Norway du 26 septembre 2023**»). Ces observations étaient par ailleurs accompagnées des observations antérieures de Meta IE et de Facebook Norway du 25 août 2023 concernant l'intention de l'AC norvégienne de demander une décision contraignante d'urgence de l'EDPB (ci-après les «**observations de Meta IE du 25 août 2023**» et les «**observations de Facebook Norway du 25 août 2023**»). Outre ces observations, le dossier transmis à l'EDPB comprenait également de nombreux documents produits par Meta IE et/ou Facebook Norway dans le cadre de l'évaluation du respect des décisions de l'AC irlandaise et/ou dans le cadre de la procédure juridictionnelle concernant l'injonction de l'AC norvégienne⁶³, dans lesquels les positions de Meta IE et de Facebook Norway concernant les éléments examinés par l'EDPB étaient clarifiées.
68. Selon l'évaluation effectuée par le secrétariat de l'EDPB, Meta IE et Facebook Norway n'avaient pas encore eu la possibilité de faire connaître leur point de vue sur certains éléments de fait et de droit

⁶⁰ Article 65, paragraphe 2, du RGPD. Conformément à l'article 66, paragraphe 4, du RGPD, il est dérogé à cette disposition en ce qui concerne le délai d'adoption; par conséquent, la dernière phrase de l'article 65, paragraphe 2, du RGPD s'applique pleinement.

⁶¹ Lettre de la présidente de l'EDPB à Meta IE et à Facebook Norway du 13 octobre 2023.

⁶² Lettre de la présidente de l'EDPB à Meta IE et à Facebook Norway du 18 octobre 2023.

⁶³ À titre d'exemple, ces documents comprenaient la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 21 juin 2023, la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023, la réponse de Meta IE au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise du 4 août 2023, la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 27 juillet 2023 et la lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 27 juillet 2023.

figurant dans certains documents du dossier devant être utilisés par l'EDPB pour prendre sa décision. Par lettre du 13 octobre 2023⁶⁴, la présidente de l'EDPB a invité Meta IE et Facebook Norway à soumettre à l'EDPB des observations écrites sur ces éléments. Ces observations, accompagnées d'annexes, ont été présentées par Meta IE et par Facebook Norway le 16 octobre 2023 (ci-après les «**observations de Meta IE du 16 octobre 2023**» et les «**observations de Facebook Norway du 16 octobre 2023**»)⁶⁵ et ont ensuite été versées au dossier.

69. Le 18 octobre 2023, la présidente de l'EDPB a envoyé une nouvelle lettre à Meta IE et à Facebook Norway pour les informer du document versé au dossier le 17 octobre 2023 et leur donner la possibilité de présenter des observations écrites à ce sujet. Le 19 octobre 2023, Meta IE et Facebook Norway ont présenté des observations écrites (ci-après les «**observations de Meta IE et de Facebook Norway du 19 octobre 2023**»), qui ont été versées au dossier.
70. L'EDPB note que Meta IE et Facebook Norway ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue sur tous les éléments de fait et de droit utilisés par l'EDPB pour prendre la présente décision. Par conséquent, si le droit d'être entendu devait être reconnu à Meta IE et à Facebook Norway dans le cadre de la présente procédure, ce droit aurait en tout état de cause été pleinement respecté.

4 SUR LA NÉCESSITÉ DE DEMANDER DES MESURES DÉFINITIVES

71. L'EDPB estime que, pour qu'une décision contraignante d'urgence adoptée au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD ordonne des mesures définitives, deux conditions cumulatives doivent être remplies: l'existence d'une (ou de plusieurs) infraction(s), et l'existence d'une situation d'urgence justifiant une dérogation à la procédure de coopération ordinaire.
72. Par conséquent, dans les sections ci-dessous, nous évaluerons d'abord l'existence d'infractions (section 4.1), puis l'existence d'une situation d'urgence (section 4.2).

4.1 Sur l'existence d'infractions

4.1.1 Sur la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD

4.1.1.1 Résumé de la position globale de l'AC norvégienne

73. L'AC norvégienne a demandé à l'EDPB d'adopter une décision contraignante d'urgence ordonnant l'adoption de mesures définitives dans l'ensemble de l'EEE afin de faire en sorte que «*les données à caractère personnel ne soient pas traitées à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), [du RGPD] ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD dans le contexte des services*»⁶⁶. Dans la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, l'AC norvégienne définit la «*publicité comportementale*» comme la «*publicité ciblée en fonction du comportement*

⁶⁴ Lettre de la présidente de l'EDPB à Meta IE et à Facebook Norway du 13 octobre 2023, en réponse à leur lettre du 28 septembre 2023 dans laquelle il était demandé que Meta IE et Facebook Norway aient accès à tous les documents du dossier administratif et aient la possibilité de présenter des observations après l'examen du dossier et avant que l'EDPB ne prenne une décision finale.

⁶⁵ Le 18 octobre 2023, Meta IE et Facebook Norway ont fourni de nouvelles versions de deux de leurs annexes. Dans ces lettres du 16 octobre 2023, Meta IE et Facebook Norway ont également informé l'EDPB qu'elles avaient saisi le tribunal de district d'Oslo pour contester et faire annuler l'injonction de l'AC norvégienne sur le fond.

⁶⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

observé»⁶⁷. Selon l'AC norvégienne, cela inclut la «*publicité ciblée en fonction de déductions tirées du comportement observé ainsi qu'en fonction des déplacements des personnes concernées, de leur localisation estimée et de leurs interactions avec les publicités et le contenu généré par les utilisateurs*»⁶⁸. Cette définition concorde avec la manière dont l'AC norvégienne interprète le champ d'application des décisions de l'AC irlandaise⁶⁹.

74. Dans la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, l'AC norvégienne indique que «*[Meta IE] ne s'est pas mise en conformité avec [...] [les décisions de l'AC irlandaise]*»⁷⁰. Selon l'AC norvégienne, il existe parmi les ACC un consensus quant au fait que le traitement par Meta IE des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale viole actuellement le RGPD, et notamment son article 6, paragraphe 1, point b), et son article 6, paragraphe 1, point f), ainsi que l'obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle⁷¹.
75. L'AC norvégienne fonde son analyse sur les éléments suivants:
- malgré les décisions de l'AC irlandaise, Meta IE continue de se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter à des fins de publicité comportementale 1) les informations de localisation, y compris la localisation GPS, l'activité des personnes concernées sur les produits de Meta, les lieux où les personnes concernées aiment se rendre et les entreprises et personnes à proximité desquelles se trouvent les personnes concernées, et 2) les informations sur les publicités que Meta IE affiche et sur les interactions des personnes concernées avec ces publicités⁷²;
 - Meta IE se prévaut de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter certaines données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale, alors que l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD n'est pas une base juridique appropriée pour ce traitement⁷³;
 - l'AC irlandaise considère par ailleurs que Meta IE n'a pas démontré qu'elle disposait d'une base légale pour traiter les données de plateforme comportementales à des fins de publicité comportementale⁷⁴ et n'a produit aucun document confirmant qu'elle avait cessé de traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD⁷⁵.

⁶⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

⁶⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 3 et 4, où il est fait référence à l'injonction de l'AC norvégienne.

⁶⁹ Injonction de l'AC norvégienne, p. 3.

⁷⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

⁷¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 5 à 7.

⁷² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 4, où il est fait référence à l'injonction de l'AC norvégienne. Voir, également, injonction de l'AC norvégienne, section 7.2.1.1.

⁷³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 4. La demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB indique uniquement que Meta IE a changé de base juridique pour «**certaines de ses opérations de traitement**» des données à caractère personnel. Meta IE précise dans sa lettre à l'AC irlandaise du 30 juin 2023 que ce changement concerne les données à caractère personnel collectées sur ses produits [point 7 c)]. Une description de ces données est fournie à la section 2.3 des rapports de conformité de Meta IE.

⁷⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 5.

⁷⁵ Décision de l'AC norvégienne d'infliger une astreinte à Meta IE et à Facebook Norway du 7 août 2023, p. 4.

76. L'AC norvégienne indique que Meta IE a déjà eu suffisamment de temps pour mettre son traitement en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et estime que «*[Meta IE] se livre à des stratégies dilatoires*»⁷⁶.
77. L'AC norvégienne considère qu'il existe suffisamment d'informations pour permettre à l'EDPB de conclure à l'existence d'infractions⁷⁷.

4.1.1.2 Recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD

4.1.1.2.1 Résumé de la position de l'AC norvégienne

78. L'AC norvégienne estime que la violation par Meta IE de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD dans le contexte de ses activités de traitement à des fins de publicité comportementale a été confirmée par les décisions contraignantes de l'EDPB et les décisions de l'AC irlandaise, dans lesquelles il a été conclu que, conformément aux points de vue exprimés dans les précédentes lignes directrices de l'EDPB, l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD est une base juridique inappropriée pour les activités de traitement à des fins de publicité comportementale, tant en général qu'en l'espèce⁷⁸.
79. L'AC norvégienne considère que Meta IE a mal interprété ce qui constitue un «*traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale*» dans les décisions de l'AC irlandaise⁷⁹. Selon elle, le traitement par Meta IE des données de localisation des personnes concernées⁸⁰ et des interactions avec les publicités⁸¹ fait partie du traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE qui est concerné par les décisions de l'AC irlandaise⁸² et, conformément à ces décisions, un tel traitement fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD est illicite⁸³.

4.1.1.2.2 Résumé de la position du responsable du traitement

80. Meta IE affirme qu'avant les décisions de l'AC irlandaise, elle se prévalait de bonne foi de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et qu'elle «*croyait de bonne foi qu'elle agissait ainsi de manière*

⁷⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

⁷⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 7.

⁷⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, notes de bas de page n^{os} 4 et 10, où il est fait référence aux points 49 et 71 des lignes directrices 8/2020 de l'EDPB sur le ciblage des utilisateurs de médias sociaux.

⁷⁹ Injonction de l'AC norvégienne, section 7.2.1.1, p. 14 [où il est fait référence, respectivement, au point 10.44 b) de la décision Facebook de l'AC irlandaise et au point 417 b) de la décision Instagram de l'AC irlandaise].

⁸⁰ Selon l'AC norvégienne, «*l'utilisation par [Meta IE] des données de localisation pour déterminer quelles publicités afficher à l'intention des personnes concernées constitue clairement une publicité comportementale. Nous peinons à comprendre en fonction de quels éléments, si ce n'est le comportement de la personne concernée, cette localisation est estimée*», injonction de l'AC norvégienne, section 7.2.1.1, p. 15.

⁸¹ Selon l'AC norvégienne, «*[e]n ce qui concerne les informations sur les interactions des personnes concernées avec les publicités, nous comprenons que les personnes concernées peuvent cliquer sur "Masquer la publicité" et que cela aurait notamment pour effet que la publicité en question n'est plus visible par cette personne concernée. Nous souscrivons à l'affirmation de [Meta IE], exposée dans sa lettre du 30 juin 2023, selon laquelle cela ne constitue pas en soi un traitement à des fins de publicité comportementale. Toutefois, dès lors que cette interaction ou toute autre implication à l'égard d'une publicité est utilisée pour déterminer quelles autres publicités afficher à une personne concernée, nous constatons que le traitement des données à caractère personnel a effectivement lieu à des fins de publicité comportementale*», injonction de l'AC norvégienne, section 7.2.1.1, p. 15.

⁸² Injonction de l'AC norvégienne, section 7.2.1.1, p. 15. Cette constatation de l'AC norvégienne figure également à la page 5 de la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne.

⁸³ Injonction de l'AC norvégienne, p. 15.

licite»⁸⁴, différentes juridictions nationales ayant jugé que Meta IE pouvait valablement se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale⁸⁵.

81. Meta IE reconnaît que les décisions de l'AC irlandaise ont débouché sur des conclusions différentes des décisions rendues dans ces affaires antérieures⁸⁶ et fait valoir qu'elle a pris depuis lors des mesures substantielles pour mettre ses activités de traitement «*en conformité, selon elle, avec ces décisions*»⁸⁷. Meta IE affirme qu'elle a changé de base juridique, renonçant à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, afin de se conformer aux décisions de l'AC irlandaise⁸⁸. Elle affirme en outre qu'elle s'appuie sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel fournies par des partenaires publicitaires tiers⁸⁹.
82. En ce qui concerne la définition de ce qu'implique la publicité comportementale, Meta IE affirme que son traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale comprend l'utilisation d'«*informations collectées sur les produits de Meta quant au comportement de l'utilisateur au fil du temps, l'objectif étant d'évaluer et de comprendre les intérêts et les préférences des utilisateurs*». Selon Meta IE, cela inclut des signaux tels que «*l'activité de l'utilisateur sur l'ensemble des produits de Meta, son interaction avec des contenus tels que les publications d'autres utilisateurs ou les pages qu'il consulte, les personnes et les groupes avec lesquels il communique et/ou les objets de ses recherches*»⁹⁰. Meta IE affirme qu'elle traite ces données à caractère personnel afin d'évaluer et de comprendre les intérêts et les préférences des utilisateurs et de leur fournir des publicités comportementales⁹¹.
83. Toutefois, Meta IE est d'avis que son traitement a) des données démographiques (y compris les données de localisation), b) des données relatives aux applications, navigateurs et appareils utilisés, c) des publicités affichées et d) des données relatives aux interactions avec les publicités⁹² ne constitue pas une publicité comportementale et ne relève donc pas du champ d'application des décisions de l'AC irlandaise⁹³. À cet égard, Meta IE fait valoir que son traitement de ces données fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD est valable⁹⁴.

⁸⁴ Observations de Meta IE du 25 août 2023, point 65.

⁸⁵ Observations de Meta IE du 25 août 2023, point 65; mémoire du 18 août 2023 déposé par Meta IE auprès du tribunal de district d'Oslo, p. 6.

⁸⁶ Mémoire du 18 août 2023 déposé par Meta IE auprès du tribunal de district d'Oslo, p. 6.

⁸⁷ Observations de Meta IE du 25 août 2023, point 65; mémoire du 18 août 2023 déposé par Meta IE auprès du tribunal de district d'Oslo, p. 6.

⁸⁸ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, points 2.1 et 2.3, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, points 2.1 et 2.3.

⁸⁹ Ces données comprennent des informations provenant de sites web tiers, d'applications tierces et de certaines interactions hors ligne (telles que les achats). Voir lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023, point 7 c), et note de bas de page n° 150 ci-dessous.

⁹⁰ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 2.2; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 2.2.

⁹¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 2.2; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 2.2.

⁹² D'après la description figurant à la section 5.8.2 des rapports de conformité de Meta IE.

⁹³ Demande d'ordonnance préliminaire de Meta IE du 4 août 2023, p. 27.

⁹⁴ Demande d'ordonnance préliminaire de Meta IE du 4 août 2023, p. 27.

84.

95.

4.1.1.2.3 Analyse de l'EDPB

85. Dans les décisions contraignantes de l'EDPB, l'AC irlandaise a été notamment chargée de constater une violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD au motif que Meta IE s'est fondée de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale et ne dispose donc pas d'une base juridique pour traiter ces données à cette fin⁹⁶. Dans ce contexte, l'EDPB a également chargé l'AC irlandaise d'inclure dans chacune de ses décisions finales une injonction à Meta IE de mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans le cadre des services Facebook et Instagram dans un délai de trois mois⁹⁷.
86. Dans ses décisions, sur la base des décisions contraignantes de l'EDPB, l'AC irlandaise a ordonné à Meta IE de mettre son traitement en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD⁹⁸, de prendre les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et de donner suite à la constatation selon laquelle Meta IE n'est pas en droit de traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD⁹⁹. L'EDPB note que l'AC irlandaise a clairement indiqué que les mesures à prendre pouvaient inclure, sans s'y limiter, le choix d'une autre base juridique appropriée prévue à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD¹⁰⁰.
87. Dans les rapports de conformité, Meta IE a indiqué qu'elle avait changé de base juridique pour ses opérations de traitement des données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale, renonçant à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD à partir du 5 avril 2023, échéance à laquelle elle devait se mettre en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise¹⁰¹. Meta IE affirme également qu'elle continue de se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter ce qu'elle considère être des «*catégories limitées d'informations non comportementales*» pour afficher de la publicité sur Facebook et Instagram¹⁰².

95

⁹⁶ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, points 133 et 484; décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, points 137 et 451.

⁹⁷ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, points 288 et 493; décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, points 290 et 459.

⁹⁸ Voir décision Facebook de l'AC irlandaise, point 10.44 b); décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212. Voir, également, document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 2.1.

⁹⁹ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 10.44 b), et décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212.

¹⁰⁰ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 10.44 b), et décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212.

¹⁰¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 2.1; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 2.1.

¹⁰² Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 3.1.3; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 3.1.3.

88. Dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise évaluant la conformité de Meta IE avec les décisions de l'AC irlandaise et tenant compte des observations transmises par les ACC sur cette conformité, l'AC irlandaise a abordé deux questions clés pertinentes aux fins de la présente section de la présente décision contraignante d'urgence: la définition de la publicité comportementale et la question de savoir si le traitement à des fins publicitaires effectué par Meta IE sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD relève de cette définition¹⁰³.

89. En ce qui concerne la définition de la publicité comportementale, l'AC irlandaise a renvoyé à la définition fournie par le groupe de travail «Article 29» dans son avis 2/2010¹⁰⁴, à laquelle Meta IE fait référence dans les rapports de conformité¹⁰⁵:

«La publicité comportementale est une forme de publicité qui repose sur l'observation du comportement des individus au fil du temps. Elle vise à étudier les caractéristiques de ce comportement à travers leurs actions (visites successives de sites, interactions, mots clés, production de contenu en ligne, etc.) pour établir un profil spécifique et proposer aux personnes concernées des publicités adaptées à leurs centres d'intérêt ainsi déduits»¹⁰⁶.

90. Pour déterminer si le traitement à des fins publicitaires effectué par Meta IE sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD relève de cette définition, l'AC irlandaise a également fait référence à la description du traitement à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE qui figure dans les décisions contraignantes de l'EDPB¹⁰⁷:

«Meta IE collecte des données sur ses différents utilisateurs et sur leurs activités dans son service de réseau social Facebook et en dehors de celui-ci par de nombreux moyens tels que le service lui-même, d'autres services propres au groupe Meta, dont Instagram, WhatsApp et Oculus, des sites internet et des applications tiers via des interfaces de programmation intégrées telles que Facebook Business Tools ou des cookies, des plug-ins sociaux, des pixels et des technologies analogues placées sur l'ordinateur ou le terminal mobile de l'utilisateur d'Internet. Selon les descriptions fournies, Meta IE associe ces données au compte Facebook de l'utilisateur afin de permettre aux annonceurs d'adapter leur publicité aux différents utilisateurs de Facebook en fonction de leur comportement de consommation, de leurs intérêts, de leur pouvoir d'achat et de leur situation personnelle. Cela peut également inclure l'emplacement physique de l'utilisateur pour afficher un contenu pertinent par rapport à la localisation de l'utilisateur»¹⁰⁸.

91. L'AC irlandaise a fait observer que Meta IE s'appuie sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour un ensemble plus limité de données à caractère personnel à des fins publicitaires dans le contexte des services Facebook et Instagram¹⁰⁹. L'EDPB constate que Meta IE fait valoir qu'elle se fonde sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour le traitement d'«*informations non comportementales*

¹⁰³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.3 à 7.22.

¹⁰⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.5, où il est fait référence à la page 5 de l'avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29» adopté le 22 juin 2010.

¹⁰⁵ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4.

¹⁰⁶ Avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29» adopté le 22 juin 2010, p. 5.

¹⁰⁷ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.4, où il est fait référence aux points 95 et 96 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et aux points 98 et 99 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB.

¹⁰⁸ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, points 95 et 96, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, points 98 et 99.

¹⁰⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 2.2, 4.5 et 7.6.

limitées» pour afficher des publicités, lesdites informations étant décrites comme suit dans ses rapports de conformité¹¹⁰:

«a) Données démographiques. Il s'agit de l'âge et du sexe renseignés par les utilisateurs et de leur localisation générale estimée. L'utilisation des données démographiques est nécessaire pour que la publicité soit appropriée conformément aux conditions d'utilisation/conditions de service. Par exemple, [...] c) le recours à la localisation est nécessaire pour que les publicités que [Meta IE] montre aux utilisateurs soient dans une langue appropriée et concernent une entreprise ou un service dont l'emplacement est approprié (par exemple, [Meta IE] ne montre pas aux utilisateurs de publicités pour des produits qui ne sont pas disponibles dans leur pays).

b) Données relatives aux applications, navigateurs et appareils utilisés. [...] Cela inclut le type d'appareil utilisé, la langue choisie sur l'appareil au moment de son utilisation et la version de l'application Facebook/Instagram utilisée. Ces points de données sont nécessaires pour que des publicités appropriées s'affichent, par exemple afin que la publicité soit présentée correctement pour répondre aux exigences d'affichage de l'appareil, afin d'éviter que les utilisateurs reçoivent des publicités pour des applications qui ne sont pas prises en charge par le système d'exploitation de leur appareil et afin que la publicité soit affichée dans la langue choisie par l'utilisateur.

c) Publicités affichées. Il s'agit d'informations indiquant si la publicité est diffusée et affichée à l'intention de l'utilisateur. Cela représente un indicateur de base dont [Meta IE] a besoin, par exemple, pour s'assurer que le nombre de publicités que [Meta IE] montre aux utilisateurs est à un niveau approprié et pour veiller à ce que les mêmes publicités ne s'affichent pas à l'intention de l'utilisateur de manière répétée. Ces informations n'indiquent pas si l'utilisateur a effectivement prêté attention à la publicité.

d) Données relatives aux interactions avec les publicités. Il s'agit de deux types d'informations fournies par les utilisateurs s'ils choisissent d'interagir avec des publicités: a) un retour d'information négatif sur leur expérience avec les publicités, par exemple en choisissant de «masquer» ou de signaler une publicité; et b) un retour d'information positif sur leur expérience avec les publicités, par exemple en cliquant sur des publicités qu'ils jugent pertinentes»¹¹¹.

92. L'EDPB prend acte des conclusions suivantes de l'AC irlandaise:

- en ce qui concerne les données de localisation, l'AC irlandaise a estimé que Meta IE n'avait pas fourni suffisamment d'informations pour lui permettre de comprendre pourquoi les données de localisation ne relèveraient pas de la définition des données comportementales¹¹². Selon

¹¹⁰ Tels que cités au point 7.6 du document de prise de position finale de l'AC irlandaise.

¹¹¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, point 5.8.2; rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, point 5.8.2.

¹¹² En particulier, l'AC irlandaise a affirmé que «[Meta IE] a expliqué les utilisations de ces données, mais pas pourquoi ces utilisations ne constituent pas un traitement à des fins de publicité comportementale. Par exemple, nous ne savons pas si les données de localisation sont utilisées par [Meta IE] pour adapter les publicités aux utilisateurs en fonction de leurs visites dans certains types de magasins, de leurs déplacements vers des pôles d'entreprises ou des destinations de vacances, ou des moments de l'année auxquels ils voyagent. Si [Meta IE] utilise les données de localisation de cette manière, il s'agirait alors d'un traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale, tant sur la base de la description de cette publicité faite par

l'AC irlandaise, Meta IE n'a pas expliqué si, pour afficher des publicités ciblées, elle traite l'emplacement physique de l'utilisateur ou la localisation que celui-ci choisit de renseigner à Meta IE;

- en ce qui concerne les données relatives aux appareils, l'AC irlandaise a indiqué que les informations relatives aux appareils pourraient également être utilisées pour identifier des segments de marché différents et que cela pourrait ensuite donner lieu à un traitement à des fins de publicité comportementale¹¹³;
- en ce qui concerne les publicités affichées, l'AC irlandaise a indiqué qu'une plus grande clarté de Meta IE était nécessaire quant à la question de savoir si Meta IE n'analyse que les enregistrements des publicités affichées (lesquels, selon l'AC irlandaise, ne constituent pas des données comportementales) ou si elle analyse également les publicités comportementales affichées par d'autres outils au moyen d'un écran d'interface partagé, ce qui viendrait s'ajouter au traitement à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE¹¹⁴;
- en ce qui concerne les données relatives aux interactions avec les publicités, l'AC irlandaise a souligné que les «données relatives aux interactions» étaient incluses dans la définition de la publicité comportementale figurant dans l'avis du groupe de travail «Article 29», qui a été intégrée par Meta IE dans ses rapports de conformité¹¹⁵. L'AC irlandaise a donc souligné le manque de clarté quant à la manière dont Meta IE distinguerait dès lors les «données relatives aux interactions avec les publicités», visées au point d) ci-dessus, des «données relatives aux interactions» mentionnées dans l'avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29». L'AC irlandaise s'est dite préoccupée par l'affirmation de Meta IE selon laquelle celle-ci se prévalait de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD lorsque l'utilisateur fournissait un retour d'information positif sur les publicités¹¹⁶. Selon l'AC irlandaise, cela relève de la définition de la publicité comportementale figurant dans l'avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29», étant donné que cela suppose que Meta IE «*déduit, de l'interaction des utilisateurs avec une publicité, des conclusions sur les préférences des utilisateurs*»¹¹⁷. À la suite d'informations

l'EDPB, telle que citée au point 7.4 ci-dessus, que sur la base de l'avis du groupe de travail "Article 29" invoqué par [Meta IE]», document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.11.

¹¹³ L'AC irlandaise a affirmé qu'«*il est difficile de savoir si [Meta IE] traite les informations relatives aux appareils comme un segment de marché différent. Si le traitement des informations relatives aux appareils à des fins d'affichage de publicités peut ne pas être assimilé à une publicité comportementale, il est possible que [Meta IE] traite certains appareils comme un segment de marché différent. Le type d'appareil pourrait indiquer le pouvoir d'achat ou l'historique d'achat, informations qui pourraient être traitées à des fins de publicité comportementale*», document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.12.

¹¹⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.13.

¹¹⁵ Avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29» adopté le 22 juin 2010, p. 5, mentionné à la page 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et à la page 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

¹¹⁶ Les préoccupations de l'AC irlandaise portent en particulier sur l'affirmation de Meta IE selon laquelle, lorsque «*l'utilisateur fournit un retour d'information positif sur les publicités (par exemple, en choisissant activement de cliquer sur une publicité spécifique qu'il juge pertinente et souhaite voir), [Meta IE] doit également utiliser cette information pour s'assurer de fournir à l'utilisateur une expérience publicitaire personnalisée appropriée et pertinente conformément aux conditions de service*», voir document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.14, où il est fait référence au point 5.8.2 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et au point 5.8.2 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

¹¹⁷ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.15.

complémentaires fournies par Meta IE le 30 juin 2023 à l'AC irlandaise sur le retour d'information négatif sur les publicités¹¹⁸, l'AC irlandaise a indiqué que, dans la mesure où Meta IE «traite les données à caractère personnel dans le seul but d'empêcher qu'une publicité masquée spécifique s'affiche à l'intention de l'utilisateur, [l'AC irlandaise] convient que cela ne constitue pas une publicité comportementale. Toutefois, lorsque [Meta IE] déduit les préférences publicitaires de l'utilisateur du fait qu'il a masqué une publicité, cela relève de la définition de la publicité comportementale»¹¹⁹. L'AC irlandaise a ajouté que «les observations de [Meta IE] sont trop vagues pour qu'il soit possible de déterminer si elle traite les données à caractère personnel uniquement pour masquer la publicité concernée, ou si elle tire des déductions du choix de masquer une publicité. La référence, dans la justification de ce traitement, à l'«expérience publicitaire personnelle» de l'utilisateur indique que la décision de masquer une publicité pourrait être utilisée pour déduire des préférences quant aux publicités que l'utilisateur reçoit de manière plus générale»¹²⁰. L'EDPB note que cette appréciation concorde avec les observations de l'AC allemande de Hambourg¹²¹. L'AC irlandaise a donc indiqué qu'«il ressort des informations fournies par [Meta IE] qu'elle utilise les données sur les publicités masquées pour se livrer à de la publicité comportementale». L'AC irlandaise a également formulé des conclusions similaires en ce qui concerne le retour d'information positif, en signalant que «[l]'utilisation des informations sur les clics publicitaires pour déterminer quels types de publicités l'utilisateur souhaite voir à l'avenir relève clairement de la définition de la publicité comportementale fournie par [Meta IE] à [l'AC irlandaise]»¹²².

93. À la lumière de ce qui précède, l'EDPB note que l'AC irlandaise a conclu que Meta IE continue d'effectuer certains traitements à des fins de publicité comportementale en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD¹²³.
94. En outre, l'AC irlandaise a également indiqué que les informations n'étaient pas suffisantes pour expliquer pourquoi les catégories a) à d) n'étaient pas des données comportementales¹²⁴. L'EDPB note également que, sur cette base, l'AC irlandaise a conclu que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était

¹¹⁸ Meta IE a affirmé qu'«en ce qui concerne le retour d'information négatif sur les publicités, si l'utilisateur choisit l'option disponible "Masquer la publicité — Ne plus jamais voir cette publicité", [Meta IE] doit utiliser cette information pour s'assurer de respecter ce choix en ce qui concerne l'expérience publicitaire personnelle de l'utilisateur (c'est-à-dire les publicités qu'il ne souhaite pas voir)», document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.16.

¹¹⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.16, où il est fait référence aux observations de l'AC allemande de Hambourg sur le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise.

¹²⁰ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.16.

¹²¹ «Permettre à [Meta IE] de continuer de justifier le fait de traiter les données à caractère personnel uniquement pour masquer une publicité donnée ou de tirer des déductions de la décision de masquer une publicité revient tout simplement à lui laisser le choix de ne pas décrire la finalité réelle du traitement, à lui permettre de ne pas se voir soumise formellement à la définition de la publicité comportementale. Ainsi, masquer certaines publicités sans tirer aucune information de cette décision contredirait le modèle économique de [Meta IE]. Dès lors que cette interaction ou toute autre implication à l'égard d'une publicité est utilisée pour apprendre quelles autres publicités montrer à une personne concernée, l'AC de Hambourg note que le traitement des données à caractère personnel poursuit des finalités de publicité comportementale», avis de l'AC allemande de Hambourg du 4 mai 2023, tel que cité au point 7.17 du document de prise de position finale de l'AC irlandaise.

¹²² Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.19.

¹²³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 6.2 et 8.1.

¹²⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.22.

mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise en ce qui concerne le recours à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour la publicité comportementale¹²⁵.

95. L'EDPB fait remarquer que ce point de vue a également été exprimé par certaines ACC en réponse aux consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI. Plus précisément, l'AC finlandaise a indiqué que «*les données à caractère personnel suivantes semblent toujours être collectées de manière illicite à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), [du RGPD]: les "informations concernant les publicités que nous vous montrons et vos interactions avec ces publicités" et les "informations de localisation"*»¹²⁶. L'AC italienne a quant à elle affirmé que «*la proposition de [Meta IE] n'est pas de nature à mettre en œuvre de manière adéquate l'injonction de mettre le traitement en conformité dans la mesure où elle classifie de manière erronée une partie des informations relatives à l'utilisateur et, de ce fait, applique la base juridique de l'exécution d'un contrat prévue à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD à l'affichage de publicités qui, en réalité, sont de nature comportementale*»¹²⁷.
96. L'EDPB observe que, si l'une quelconque des données énumérées au point 91 de la présente décision contraignante d'urgence peut être considérée comme relevant du champ d'application de la définition de la publicité comportementale, il y aura lieu de conclure que Meta IE enfreint l'article 6, paragraphe 1, du RGPD. En effet, Meta IE continuerait de traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD alors que ce traitement a été déclaré illicite dans les décisions de l'AC irlandaise¹²⁸.
97. À cet égard, l'EDPB partage l'avis de l'AC irlandaise selon lequel Meta IE continue d'effectuer certains traitements de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD¹²⁹, au moins pour les catégories de données suivantes:
- les **données de localisation**: l'EDPB estime, conformément à l'avis de l'AC irlandaise, que Meta IE n'a pas démontré que son traitement des données de localisation ne constitue pas un traitement à des fins de publicité comportementale¹³⁰. Tout comme l'AC norvégienne et l'AC irlandaise, l'EDPB peine à comprendre en fonction de quels éléments, si ce n'est le comportement de la personne concernée, la localisation est estimée. L'EDPB conclut par conséquent, conformément à l'avis de l'AC norvégienne, que le traitement par Meta IE des données de localisation pour déterminer quelles publicités afficher à l'intention des personnes concernées constitue une publicité comportementale¹³¹;
 - les **données relatives aux interactions avec les publicités**: l'EDPB estime, conformément à l'avis de l'AC irlandaise, que Meta IE n'a pas démontré que son traitement des données relatives aux interactions avec les publicités ne constitue pas un traitement à des fins de publicité comportementale. L'EDPB partage l'avis de l'AC irlandaise selon lequel «*[Meta IE] enregistre le comportement des utilisateurs lorsqu'ils voient des publicités et utilise cette*

¹²⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.1, 7.22 et 8.1.

¹²⁶ Avis de l'AC finlandaise du 15 mai 2023, p. 2.

¹²⁷ Avis de l'AC italienne sur la décision Facebook de l'AC irlandaise du 23 mai 2023, p. 2, et avis de l'AC italienne sur la décision Instagram de l'AC irlandaise du 23 mai 2023, p. 2.

¹²⁸ À cet égard, les décisions de l'AC irlandaise ont mis en œuvre les conclusions décrites aux points 94 à 133 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et aux points 97 à 137 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB.

¹²⁹ Voir points 92 et 93 ci-dessus.

¹³⁰ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.11.

¹³¹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.11.

information pour adapter l’affichage futur des publicités»¹³². L’EDPB conclut par conséquent que le traitement par Meta IE des données relatives aux interactions avec les publicités constitue une publicité comportementale pour les raisons suivantes:

- comme souligné à juste titre par l’AC irlandaise, l’EDPB rappelle que les interactions sont mentionnées parmi les types de données inclus dans la définition de la publicité comportementale figurant dans l’avis 2/2010 du groupe de travail «Article 29»¹³³,
- l’EDPB observe que, peu importe si la personne concernée fournit un retour d’information négatif ou positif sur les publicités qu’elle voit, Meta IE affirme que les interactions seront utilisées pour fournir une *«expérience publicitaire appropriée et pertinente»*¹³⁴, ce qui indique que Meta IE déduit des conclusions quant aux préférences des utilisateurs concernant ces interactions,
- en ce qui concerne le retour d’information négatif (c’est-à-dire lorsque la personne concernée clique pour masquer/signaler une publicité), l’EDPB observe que Meta IE affirme qu’elle doit utiliser cette information *«pour s’assurer de respecter ce choix en ce qui concerne l’expérience publicitaire personnelle de l’utilisateur (c’est-à-dire les publicités qu’il ne souhaite pas voir)»*¹³⁵. L’EDPB observe également que Meta IE indique que les options *«Masquer la publicité»* et *«Signaler la publicité»* sont utilisées pour *«influencer directement les publicités que [les utilisateurs] voient»*¹³⁶. L’EDPB partage l’avis de l’AC irlandaise selon lequel *«[l]a référence, dans la justification de ce traitement, à l’“expérience publicitaire personnelle” de l’utilisateur indique que la décision de masquer une publicité pourrait être utilisée pour déduire des préférences quant aux publicités que l’utilisateur reçoit de manière plus générale»*¹³⁷ et, par conséquent, *«il ressort des informations fournies par [Meta IE] qu’elle utilise les données sur les publicités masquées pour se livrer à de la publicité comportementale»*¹³⁸,
- en ce qui concerne le retour d’information positif, l’EDPB observe que Meta IE affirme que, lorsque *«l’utilisateur fournit un retour d’information positif sur les publicités (par exemple, en choisissant activement de cliquer sur une publicité spécifique qu’il juge pertinente et souhaite voir), [Meta IE] doit également utiliser cette information pour s’assurer de fournir à l’utilisateur une expérience publicitaire personnalisée appropriée et pertinente conformément aux conditions de service»*¹³⁹. Par conséquent, l’EDPB partage également l’avis de l’AC irlandaise selon lequel cette pratique relève de la définition de la publicité comportementale figurant dans l’avis du groupe de travail

¹³² Document de prise de position finale de l’AC irlandaise, point 7.14.

¹³³ Document de prise de position finale de l’AC irlandaise, point 7.14.

¹³⁴ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l’AC irlandaise, p. 16.

¹³⁵ Lettre de Meta IE à l’AC irlandaise du 30 juin 2023, p. 5.

¹³⁶ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023 déposées auprès du tribunal de district d’Oslo. Pour Instagram en particulier, voir, également, captures d’écran figurant à la page 35 de l’annexe 3 du rapport de conformité concernant la décision Instagram de l’AC irlandaise.

¹³⁷ Document de prise de position finale de l’AC irlandaise, point 7.16.

¹³⁸ Document de prise de position finale de l’AC irlandaise, point 7.18.

¹³⁹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l’AC irlandaise, point 5.8.2, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l’AC irlandaise, point 5.8.2.

«Article 29», étant donné qu'elle suppose que Meta IE «*déduit, de l'interaction des utilisateurs avec une publicité, des conclusions sur les préférences des utilisateurs*»¹⁴⁰.

98. En conclusion, l'EDPB constate que Meta IE se fonde de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale.
99. En outre, l'EDPB partage l'avis de l'AC irlandaise selon lequel Meta IE n'a pas fourni d'informations suffisantes pour expliquer pourquoi les autres catégories de données traitées par Meta IE, telles que les données relatives aux appareils et les publicités affichées, ne constituent pas des données comportementales¹⁴¹. À cet égard, l'EDPB conclut, conformément à l'avis de l'AC irlandaise, qu'en ce qui concerne les données relatives aux appareils, si Meta IE utilisait les données relatives aux appareils pour identifier des segments de marché différents, cela constituerait un traitement à des fins de publicité comportementale pour lequel elle s'appuierait de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), en violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD¹⁴².

4.1.1.3 Recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD

4.1.1.3.1 Résumé de la position de l'AC norvégienne

100. L'AC norvégienne considère que l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD ne constitue pas une base juridique appropriée au titre de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD pour le traitement à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE¹⁴³.
101. L'AC norvégienne renvoie au document de prise de position finale de l'AC irlandaise, dans lequel l'AC irlandaise a conclu que Meta IE continuait de ne pas s'appuyer sur une base juridique valable pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale au titre de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD, malgré le passage de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD comme base juridique pour son traitement à des fins de publicité comportementale le 5 avril 2023¹⁴⁴. L'AC norvégienne souligne que cette conclusion a été explicitement approuvée par plusieurs ACC, sans que les autres ACC n'aient soulevé d'objections¹⁴⁵.
102. En outre, l'AC norvégienne affirme que le point 117 de l'arrêt Bundeskartellamt valide la conclusion selon laquelle l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD ne constitue pas une base juridique appropriée pour le traitement à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE¹⁴⁶. À cet égard, l'AC norvégienne prend note du point de vue de Meta IE selon lequel cet arrêt est dénué de pertinence et porte sur un autre aspect du traitement à des fins de publicité comportementale effectué

¹⁴⁰ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.15.

¹⁴¹ Voir point 89 ci-dessus.

¹⁴² L'AC irlandaise a affirmé qu'«*il est difficile de savoir si [Meta IE] traite les informations relatives aux appareils comme un segment de marché différent. Si le traitement des informations relatives aux appareils à des fins d'affichage de publicités peut ne pas être assimilé à une publicité comportementale, il est possible que [Meta IE] traite certains appareils comme un segment de marché différent. Le type d'appareil pourrait indiquer le pouvoir d'achat ou l'historique d'achat, informations qui pourraient être traitées à des fins de publicité comportementale*», document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.12.

¹⁴³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 4.

¹⁴⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 5. Comme précisé au point 104 ci-dessous, Meta IE définit le champ d'application des opérations de traitement ainsi fondées sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD comme se rapportant aux données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta.

¹⁴⁵ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 5.

¹⁴⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 5.

par Meta IE¹⁴⁷. Toutefois, l'AC norvégienne soutient que cet arrêt s'applique bien aux pratiques de publicité comportementale de Meta IE en général et qu'il ne saurait donc être ignoré¹⁴⁸.

4.1.1.3.2 Résumé de la position du responsable du traitement

103. Dans ses rapports de conformité, Meta IE affirme qu'elle a changé de base juridique, renonçant à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le «traitement à des fins de publicité comportementale» — uniquement pour les données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta¹⁴⁹ —, afin de se conformer aux décisions de l'AC irlandaise¹⁵⁰.

104. Comme indiqué au point 81 ci-dessus, Meta IE définit le champ d'application des opérations de traitement ainsi fondées sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD comme suit:

*«Le traitement à des fins de publicité comportementale comprend l'utilisation par [Meta IE] d'informations collectées **sur les produits [de Meta]** quant au comportement de l'utilisateur au fil du temps, l'objectif étant d'évaluer et de comprendre les intérêts et les préférences des utilisateurs. Cela inclut des signaux tels que l'activité de l'utilisateur **sur l'ensemble des produits [de Meta]**, son interaction avec des contenus tels que les publications d'autres utilisateurs ou les pages qu'il consulte, les personnes et les groupes avec lesquels il communique et/ou les objets de ses recherches. [Meta IE] utilise tous ces signaux afin d'évaluer et de comprendre les intérêts et les préférences des utilisateurs et de leur fournir des publicités comportementales» (caractères gras ajoutés)¹⁵¹.*

105. En ce qui concerne ce qui précède, l'EDPB fait remarquer que les données à caractère personnel traitées à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD sont collectées «sur» les produits de Meta et «sur l'ensemble» des produits de Meta, ces expressions étant utilisées de manière interchangeable par Meta IE.

¹⁴⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6. Comme précisé aux points 109 et 142 ci-dessus, au point 1.5 A) de la réponse de Meta IE au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise du 4 août 2023, Meta IE considère que l'arrêt Bundeskartellamt «n'exclut pas "en principe" l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] en tant que base juridique valable pour le traitement à des fins de publicité comportementale effectué par [Meta IE]. Dans cet arrêt, le juge a apprécié l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] (et l'élément de "nécessité") dans le contexte d'un traitement différent de celui qui est en cause en l'espèce (c'est-à-dire les données collectées hors [Meta] et, dans une mesure limitée, le traitement des données multiproduits, par opposition aux données collectées sur les produits de [Meta]). [...] En outre, la CJUE n'a pas formulé (et ne pouvait pas le faire, en droit) une conclusion générale selon laquelle les intérêts des utilisateurs prévalent toujours sur les intérêts légitimes de [Meta IE] et de tiers dans le contexte de la publicité personnalisée [...]».

¹⁴⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

¹⁴⁹ Meta IE indique qu'elle se fonde sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel relatives à l'activité des utilisateurs en dehors des produits de Meta [par exemple sur des sites web tiers, sur des applications tierces et lors de certaines interactions hors ligne (telles que les achats)] qui lui sont fournies par des partenaires publicitaires tiers à des fins d'affichage de publicités personnalisées à ces utilisateurs sur Facebook ou Instagram (voir rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 12, point 3.1.2, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 13, point 3.1.2).

¹⁵⁰ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4.

¹⁵¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4.

106. Meta IE renvoie par ailleurs à ses politiques de confidentialité actualisées pour Facebook et Instagram, qui dressent la liste des catégories de données à caractère personnel traitées à cette fin¹⁵².
107. Meta IE estime qu'elle était en droit de considérer qu'elle pouvait passer à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour que son traitement à des fins de publicité comportementale soit conforme aux décisions de l'AC irlandaise¹⁵³. Selon Meta IE, ni les décisions contraignantes de l'EDPB ni les décisions de l'AC irlandaise n'ont ordonné à Meta IE de se fonder sur une base juridique spécifique au titre de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD, telle que l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD¹⁵⁴. Meta IE fait valoir que ce n'est qu'une fois que l'AC irlandaise a adopté le document de prise de position finale de l'AC irlandaise le 18 août 2023 qu'une autorité a conclu que le recours de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD était insuffisant pour la mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise¹⁵⁵. Meta IE affirme qu'avant cette date, *«[I]es observations des autorités de contrôle sont parfois incohérentes entre elles et il est impossible de les concilier [par exemple [...] certaines autorités de contrôle semblent considérer que le consentement est la seule base viable possible, tandis que d'autres admettent que l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD est viable]»*¹⁵⁶.
108. Meta IE a réalisé des évaluations des intérêts légitimes — qu'elle joint à ses rapports de conformité¹⁵⁷ — dans lesquelles elle conclut que l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD constitue une base juridique appropriée pour la publicité comportementale¹⁵⁸. Meta IE réitère cette conclusion le 4 août 2023, après s'être engagée à passer à l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD au moyen de sa proposition de recours au consentement¹⁵⁹. En outre, Meta IE a souligné qu'elle avait *«déployé des ressources considérables»* et mis en œuvre des *«mesures très substantielles»* pour renoncer à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD afin de respecter l'échéance du 5 avril 2023¹⁶⁰.
109. En ce qui concerne l'arrêt Bundeskartellamt, Meta IE estime que cet arrêt *«n'exclut pas en principe l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] en tant que base juridique valable»* pour les activités de traitement à des fins de publicité comportementale de Meta IE, étant donné que la CJUE *«n'a pas formulé (et ne pouvait pas le faire, en droit) une conclusion générale selon laquelle les intérêts des utilisateurs prévalent toujours sur les intérêts légitimes de [Meta IE] et de tiers dans le contexte de la publicité personnalisée»*¹⁶¹. Elle affirme que l'arrêt Bundeskartellamt porte sur un traitement différent

¹⁵² Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4 et 5, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4 et 5.

¹⁵³ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10, et observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 22. Voir, également, lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 27 juillet 2023, p. 1 et 2.

¹⁵⁴ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10, et observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 4 et 16.

¹⁵⁵ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 11, et observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

¹⁵⁶ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant la procédure et l'urgence du 31 mai 2023, p. 3.

¹⁵⁷ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

¹⁵⁸ Annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4, rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 11, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 12.

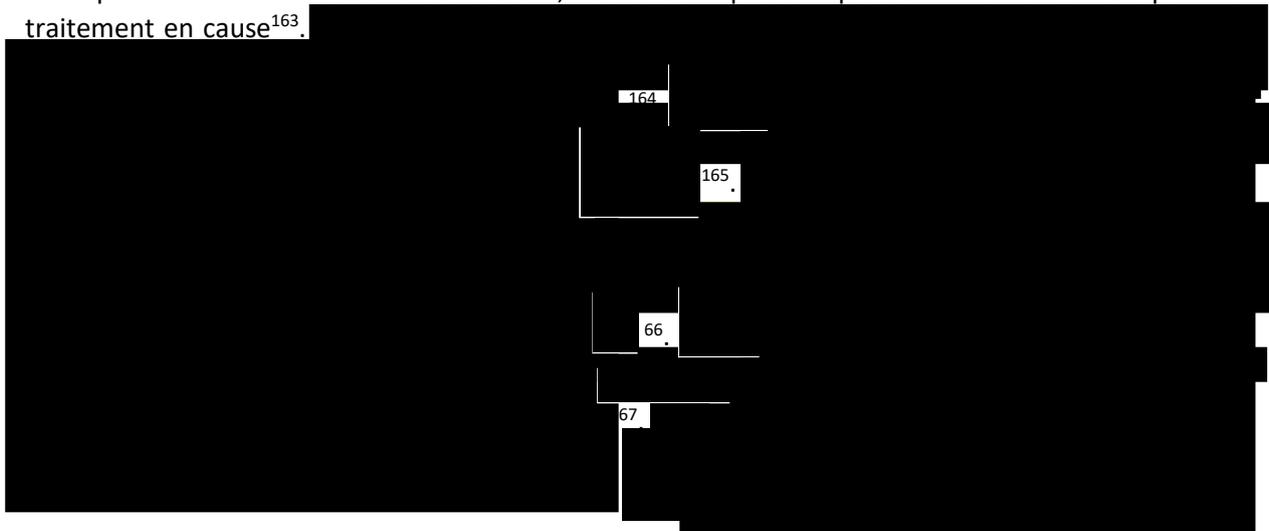
¹⁵⁹ Demande d'ordonnance préliminaire de Meta IE, 4 août 2023, p. 27.

¹⁶⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10, et observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5. Voir, également, observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 33.

¹⁶¹ Réponse de Meta IE au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, 4 août 2023, section 1.5 A), ainsi que section 2 pour une analyse plus détaillée.

de celui qui fait l'objet des décisions contraignantes de l'EDPB et des décisions de l'AC irlandaise. Plus précisément, Meta IE souligne que cet arrêt porte sur les données à caractère personnel collectées hors Meta, par opposition aux données collectées sur les produits de Meta. Meta IE indique en particulier que l'objet de cet arrêt «*exclut le traitement à des fins de publicité comportementale lors de l'utilisation des données à caractère personnel collectées sur l'ensemble des différents produits de [Meta IE]*», tout en reconnaissant qu'il concerne «*dans une moindre mesure*» «*le traitement des données à caractère personnel collectées sur l'ensemble des différents produits de [Meta IE]*»¹⁶².

110. Enfin, bien qu'elle ait considéré qu'elle pouvait légalement se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, Meta IE a annoncé que, compte tenu des «*points de vue différents*» de l'AC irlandaise tant dans le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'arrêt Bundeskartellamt, elle était disposée à passer au consentement pour le traitement en cause¹⁶³.



4.1.1.3.3 Analyse de l'EDPB

111. Dans les décisions de l'AC irlandaise, il a été enjoint à Meta IE de prendre les mesures nécessaires pour donner suite à la constatation selon laquelle Meta IE n'est pas en droit d'effectuer les opérations de traitement en cause sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de mettre en

¹⁶² Demande d'ordonnance préliminaire de Meta IE, 4 août 2023, p. 27.

¹⁶³ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 27 juillet 2023, p. 1 et 2.

¹⁶⁴ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 27 juillet 2023, p. 2.

¹⁶⁵ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 27 juillet 2023, p. 2.

¹⁶⁶ Lettre de l'AC irlandaise à Meta IE du 11 août 2023, p. 2.

¹⁶⁷ Lettre de l'AC irlandaise à Meta IE du 11 août 2023, p. 2.

conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale, l'AC irlandaise précisant que les mesures à prendre n'étaient «pas limitées au choix d'une autre base juridique appropriée», mais pouvaient inclure la mise en œuvre de «toute mesure nécessaire pour satisfaire aux conditions associées à l'autre base juridique/aux autres bases juridiques ainsi choisie(s)»¹⁶⁸.

112. L'EDPB note que, selon les rapports de conformité de Meta IE et le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, Meta IE se prévaut de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta¹⁶⁹ à des fins de publicité comportementale depuis le 5 avril 2023¹⁷⁰.
113. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, au considérant 47 du RGPD et à la jurisprudence constante de la CJUE¹⁷¹, **trois conditions cumulatives** doivent être remplies pour pouvoir se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, «à savoir, premièrement, la poursuite d'un intérêt légitime par le responsable du traitement ou par un tiers, deuxièmement, la nécessité du traitement des données à caractère personnel pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi et, troisièmement, [au terme d'une pondération] la condition que les intérêts ou les libertés et les droits fondamentaux de la personne concernée par la protection des données ne prévalent pas sur l'intérêt légitime du responsable du traitement ou d'un tiers»¹⁷².
114. Plus précisément, **la première condition concerne l'existence d'intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers.**
115. Meta IE a signalé différents intérêts qu'elle juge légitimes et sur lesquels elle s'appuie pour le traitement en cause. Ces intérêts sont poursuivis soit par Meta IE, soit par des tiers, à savoir des entreprises qui utilisent Facebook/Instagram et d'autres utilisateurs des produits de Meta¹⁷³. Plus précisément, Meta IE a mentionné les quatre intérêts légitimes suivants:
- 1) «l'intérêt [de Meta IE] et les intérêts d'autres utilisateurs de fournir une expérience positive avec laquelle les utilisateurs souhaitent interagir, en adaptant cette expérience aux utilisateurs — la diffusion de publicités ciblées et personnalisées de qualité est un élément central de l'expérience plus large des utilisateurs sur l'ensemble des produits de Meta»;
 - 2) «l'intérêt [de Meta IE] et les intérêts d'autres utilisateurs de permettre à [Meta IE] de générer des revenus et de continuer à innover, à améliorer et à développer les produits de Meta et les nouvelles technologies»;

¹⁶⁸ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 8; décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212.

¹⁶⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.23, p. 11 et 12, où il est fait référence à la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023, rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4.

¹⁷⁰ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.25, p. 12, rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 4, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 4.

¹⁷¹ Comme récemment rappelé au point 106 de l'arrêt *Bundeskartellamt*, qui renvoie à la jurisprudence antérieure. Le document de prise de position finale de l'AC irlandaise rappelle et applique également ces conditions aux points 7.27 et suivants, p. 12 à 21.

¹⁷² Voir point 106 de l'arrêt *Bundeskartellamt* de la CJUE.

¹⁷³ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 6.

- 3) les intérêts de Meta IE et de tiers (par exemple, des annonceurs) «*de donner aux entreprises, grandes ou petites, la possibilité de se connecter avec les utilisateurs les plus susceptibles d'être intéressés par leurs produits et leurs services*»; et
 - 4) «*les intérêts [de Meta IE] et les intérêts de tiers (par exemple, des annonceurs) et d'autres utilisateurs de permettre aux entreprises, grandes ou petites, de promouvoir leurs produits et leurs services auprès des utilisateurs*»¹⁷⁴.
116. Ces quatre catégories d'intérêts sont ensuite ventilées en plusieurs sous-intérêts dans les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE¹⁷⁵. Par exemple, les deux premiers intérêts légitimes comprennent également le sous-intérêt suivant: «*[Pour les autres utilisateurs de Facebook et d'Instagram:] la gratuité des services Facebook et Instagram*»¹⁷⁶.
117. Ainsi que l'AC irlandaise l'a rappelé, tout intérêt légitime invoqué doit être «*formulé en termes suffisamment clairs et [être] réel et présent, en correspondant à des activités menées actuellement ou à des bénéfices escomptés dans un avenir très proche*»¹⁷⁷.
118. L'EDPB constate que l'AC irlandaise a conclu que les intérêts énumérés par Meta IE dans ses rapports de conformité pouvaient satisfaire à ces critères¹⁷⁸.
119. **La deuxième condition concerne la nécessité du traitement aux fins de la poursuite des intérêts ainsi invoqués (ou le «critère de nécessité»).**
120. Dans ses rapports de conformité, Meta IE estime: 1) que le traitement en cause est nécessaire à la poursuite et à la réalisation des intérêts légitimes signalés par Meta IE¹⁷⁹, 2) que ce traitement est raisonnable et proportionné à la réalisation des intérêts légitimes poursuivis¹⁸⁰ et 3) qu'il n'existe aucune autre solution viable permettant la réalisation de ces intérêts légitimes¹⁸¹.
121. À cet égard, l'AC irlandaise considère que Meta IE n'a pas démontré dans ses rapports de conformité que son traitement à des fins de publicité comportementale était nécessaire aux différents intérêts légitimes qu'elle a mentionnés¹⁸². Plus précisément, l'AC irlandaise souligne que les explications de

¹⁷⁴ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 6.

¹⁷⁵ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 9 à 13.

¹⁷⁶ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 9. Ce sous-intérêt est présenté plus en détail à la page 12 des évaluations des intérêts légitimes de Meta.

¹⁷⁷ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.33, où il est fait référence au point 110 de la décision contraignante 2/2022 de l'EDPB.

¹⁷⁸ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.33, p. 13 et 14.

¹⁷⁹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 6, où il est fait référence dans les deux cas aux sections 2.b, 2.c et 3.a des évaluations des intérêts légitimes de Meta IE.

¹⁸⁰ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 7, où il est fait référence dans les deux cas à la section 3.b des évaluations des intérêts légitimes de Meta IE.

¹⁸¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 7, où il est fait référence dans les deux cas aux sections 3.c, 3.d et 3.e des évaluations des intérêts légitimes de Meta IE.

¹⁸² Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.50, p. 18.

Meta IE concernant l'incidence du traitement en cause sont «*trop vagues*» et qu'elles ne permettent donc pas à l'AC irlandaise de déterminer s'il existe une autre solution moins intrusive que Meta IE pourrait envisager¹⁸³. En outre, l'AC irlandaise estime que les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE n'appliquent pas le critère de nécessité à chacun des intérêts légitimes invoqués¹⁸⁴.

122. Plus précisément, en ce qui concerne le premier intérêt signalé par Meta IE, l'AC irlandaise renvoie à la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et conclut que la publicité comportementale n'est pas dans l'intérêt de *tous* les utilisateurs de Meta IE, mais dans l'intérêt de seulement *certain*s utilisateurs¹⁸⁵. Par conséquent, selon l'AC irlandaise, Meta IE n'a pas expliqué la nécessité du traitement des données à caractère personnel de tous ses utilisateurs «*pour la réalisation des intérêts des utilisateurs qui souhaitent recevoir de la publicité comportementale*»¹⁸⁶.
123. Par ailleurs, en ce qui concerne les deuxième, troisième et quatrième intérêts invoqués par Meta IE dans ses rapports de conformité¹⁸⁷, l'AC irlandaise conclut que les arguments de Meta IE ne sont pas suffisamment étayés dès lors que l'analyse est vague et n'est pas assez spécifique¹⁸⁸. En particulier, Meta IE n'a pas expliqué quelles catégories particulières de données à caractère personnel elle doit traiter ni quelles opérations de traitement sont nécessaires à la réalisation des intérêts susmentionnés¹⁸⁹.
124. Aux fins du «critère de nécessité» dans les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, Meta IE affirme que «*[s]ans le traitement, qui, comme expliqué ci-dessus, est essentiel pour monétiser Facebook et Instagram, [Meta IE] ne serait pas en mesure de fournir les services aux utilisateurs gratuitement comme elle le fait actuellement. Cela compromettrait ensuite la réalisation des intérêts légitimes indiqués ci-dessus*»¹⁹⁰. Selon Meta IE, si elle n'effectuait pas le traitement des données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale et si elle n'effectuait que le traitement «*limité*» auquel elle procède en cas d'opposition des personnes concernées, cela «*aurait une incidence significative sur l'expérience des utilisateurs sur Facebook et Instagram (en partie parce que l'innovation sur les plateformes serait réduite du fait de revenus moindres) et aurait également une incidence sur la capacité de [Meta IE] à fournir gratuitement Facebook et Instagram aux utilisateurs (indépendamment des moyens financiers de ceux-ci), étant donné que cette gratuité est largement rendue possible par les revenus que [Meta IE] réalise en*

¹⁸³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 6.3, p. 5.

¹⁸⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.41, où il est fait référence aux évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

¹⁸⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.43 et 7.44, p. 16.

¹⁸⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.44, p. 16.

¹⁸⁷ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 6, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 6.

¹⁸⁸ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.45 et 7.50, p. 16 et 18.

¹⁸⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.45, p. 16.

¹⁹⁰ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 21, section 3.a.

permettant aux annonceurs d'afficher des publicités efficaces à l'intention des utilisateurs d'Instagram et de Facebook»¹⁹¹.

125. Toutefois, l'AC irlandaise souligne que la politique de confidentialité de Meta IE indique que Meta IE poursuit un intérêt légitime «à générer des revenus», ce qui est différent de la mise à disposition gratuite de ses services¹⁹². Selon l'AC irlandaise, étant donné que d'autres types de publicité peuvent également générer des revenus, il ne saurait être conclu que la publicité comportementale est nécessaire pour générer «de quelconques revenus»¹⁹³.
126. L'AC irlandaise souligne également qu'*«il n'est pas expliqué pourquoi il est nécessaire de traiter toutes les catégories de données que [Meta IE] utilise à des fins de publicité comportementale pour fournir gratuitement les services»¹⁹⁴*. Dans ce contexte, l'AC irlandaise conclut que l'affirmation de Meta IE selon laquelle la publicité comportementale est nécessaire à la fourniture des services de Meta IE n'est pas suffisamment détaillée¹⁹⁵. En particulier, il est difficile de savoir si, par cet argument, Meta IE indique 1) qu'elle n'est pas en mesure de fournir Facebook et Instagram gratuitement à moins qu'elle ne traite les données à caractère personnel de tous ses utilisateurs à des fins de publicité comportementale, ou 2) qu'elle est toujours en mesure de fournir Facebook et Instagram gratuitement en traitant les données à caractère personnel de certains de ses utilisateurs qui ne s'opposent pas à la publicité comportementale¹⁹⁶.
127. Dans leurs observations et réactions sur les rapports de conformité, plusieurs ACC ont tiré la même conclusion que l'AC irlandaise en ce qui concerne la deuxième condition:
- le 4 mai 2023, l'AC néerlandaise a souligné que *«[l]e traitement massif des données à caractère personnel (particulières) des utilisateurs à des fins de publicité comportementale n'est pas "nécessaire" aux fins des intérêts déclarés»¹⁹⁷*;
 - le 23 mai 2023, l'AC italienne a noté, en ce qui concerne les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, que *«c'est comme si le responsable du traitement transférait la charge de la preuve concernant l'intérêt légitime en tant que base juridique du traitement aux personnes concernées, lesquelles, à l'inverse, devraient intervenir comme des acteurs clés dans les deux étapes ultérieures de l'appréciation de l'intérêt légitime, c'est-à-dire lors de l'évaluation de la nécessité du traitement et lors de l'exercice de mise en balance requis»¹⁹⁸*;
 - dans l'injonction de l'AC norvégienne, cette dernière soutient que Meta IE ne démontre pas qu'elle satisfait au «critère de nécessité», étant donné 1) l'absence d'évaluation de la nécessité

¹⁹¹ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE au traitement à des fins de publicité comportementale du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 24, section 3.d.

¹⁹² Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.46, p. 17.

¹⁹³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.46, p. 17.

¹⁹⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.47, p. 17.

¹⁹⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.47, p. 17.

¹⁹⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.47, p. 17.

¹⁹⁷ Avis de l'AC néerlandaise du 4 mai 2023 sur le choix, par Meta IE, d'une nouvelle base juridique pour le traitement des données à caractère personnel effectué par Meta IE dans le cadre de la publicité comportementale sur ses plateformes Facebook et Instagram, point 3.

¹⁹⁸ Avis de l'AC italienne sur la décision Facebook de l'AC irlandaise du 23 mai 2023, p. 2, et avis de l'AC italienne sur la décision Instagram de l'AC irlandaise du 23 mai 2023, p. 2.

de chaque intérêt avancé par Meta IE, 2) l'absence d'une évaluation étayée concernant d'autres modèles de publicité qui pourraient être viables, 3) la constatation erronée, dans les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, selon laquelle le traitement à des fins de publicité comportementale effectué par Meta IE n'est guère susceptible d'avoir une incidence négative sur les personnes concernées et 4) la référence inappropriée au fait que d'autres entreprises réalisent elles aussi de la publicité comportementale, ce qui n'a pas d'incidence sur la licéité de ce traitement¹⁹⁹.

128. Selon la jurisprudence constante de la CJUE, lors de l'application du critère de nécessité, *«il y a lieu de rappeler que les dérogations et les restrictions au principe de la protection des données à caractère personnel doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire»*²⁰⁰.
129. Dans son arrêt *Bundeskartellamt*, la CJUE a également rappelé que cette deuxième condition impose *«de vérifier que l'intérêt légitime du traitement des données poursuivi ne peut raisonnablement être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires aux libertés et aux droits fondamentaux des personnes concernées, en particulier aux droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel garantis par les articles 7 et 8 de la Charte»*²⁰¹. Cette condition doit également être examinée conjointement avec le principe de minimisation des données énoncé à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD²⁰².
130. Dans les décisions contraignantes de l'EDPB, l'EDPB a considéré qu'il existait des alternatives réalistes et moins intrusives à la publicité comportementale, ce qui rend le traitement en cause non «nécessaire»²⁰³.
131. À la lumière de ce qui précède, l'EDPB considère qu'il y a lieu de conclure, comme l'a fait l'AC irlandaise²⁰⁴, que Meta IE n'a pas satisfait à la deuxième condition — le «critère de nécessité» — pour pouvoir se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, en particulier en n'ayant pas démontré qu'il n'existe pas d'autres moyens qui sont des alternatives moins intrusives²⁰⁵ et en ce qui concerne le respect du principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD²⁰⁶.
132. **La troisième condition concerne la «pondération».**

¹⁹⁹ Injonction de l'AC norvégienne, p. 17 et 18.

²⁰⁰ Arrêt du 4 mai 2017 dans l'affaire C-13/16, *Rīgas satiksme*, EU:C:2017:43, point 30 et jurisprudence citée; arrêt du 11 décembre 2014 dans l'affaire C-212/13, *Ryneš*, EU:C:2014:2428, point 28; arrêt du 11 décembre 2019 dans l'affaire C-708/18, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, EU:C:2019:1064, point 46.

²⁰¹ Arrêt *Bundeskartellamt*, point 108.

²⁰² Arrêt *Bundeskartellamt*, point 109.

²⁰³ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 121, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 124. Comme indiqué dans les décisions contraignantes de l'EDPB, l'AC autrichienne, l'AC polonaise (uniquement pour la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB) et l'AC suédoise mentionnent à titre d'exemple la publicité contextuelle basée sur la géographie, la langue et le contenu, qui n'implique pas de mesures intrusives telles que le profilage et le suivi des utilisateurs. Cette analyse a été réalisée dans le contexte de la base juridique de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD.

²⁰⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.50, p. 18, et point 6.3, p. 5.

²⁰⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.46 à 7.48, p. 17.

²⁰⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.45, p. 16, et une analyse du principe de minimisation des données est incluse au point 7.59, p. 19, en ce qui concerne la pondération.

133. Dans ses rapports de conformité, en faisant référence aux évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, Meta IE a conclu que, compte tenu des «*vastes mesures et garanties*» qu'elle a mises en œuvre, les risques potentiels pour les personnes concernées identifiées sont «*atténués de manière appropriée*»²⁰⁷.
134. Plus précisément, Meta IE fait notamment référence aux garanties suivantes: les mesures mises en œuvre pour garantir la transparence à l'égard des personnes concernées (par exemple, au moyen des politiques de confidentialité et d'articles sur les «pages d'aide»), la publication de politiques publicitaires à l'intention des utilisateurs, l'existence de restrictions aux critères de ciblage, l'existence d'outils de contrôle (en ce qui concerne la publicité en général ou des publicités particulières qui sont affichées à l'intention des utilisateurs)²⁰⁸, la possibilité de s'opposer au traitement²⁰⁹ et la possibilité donnée aux personnes concernées d'exercer leurs droits en matière de protection des données²¹⁰. Meta fait également valoir que les termes introduits pour expliquer le changement de base juridique et l'incidence sur les utilisateurs, y compris la possibilité qui leur est offerte de s'opposer au traitement à des fins de publicité comportementale en cause, «*ont été mis en œuvre pour faire en sorte que les utilisateurs aient des attentes raisonnables en matière de traitement à des fins de publicité comportementale et soient conscients de leur droit de s'opposer à ce traitement*»²¹¹. Dans les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, Meta affirme en outre que «*[l]es utilisateurs s'attendent raisonnablement au traitement des informations de plateforme comportementales à des fins de publicité comportementale, compte tenu de la transparence solide que [Meta] a mise en œuvre [...], ce qui contribue à gérer les attentes des utilisateurs en ce qui concerne le traitement et la publicité personnalisée de manière plus générale*»²¹².
135. À cet égard, l'EDPB note que l'AC irlandaise a conclu qu'en ne facilitant pas le droit d'opposition énoncé à l'article 21 du RGPD²¹³, en ne prenant pas en considération le droit au respect de la vie privée (tel que consacré à l'article 7 de la Charte)²¹⁴ ou la minimisation des données²¹⁵, et en tenant

²⁰⁷ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 10, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 11, où il est fait référence dans les deux cas à la section 4, et en particulier aux sections 4.2.b et 4.2.c, des évaluations des intérêts légitimes de Meta IE.

²⁰⁸ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, section 4.2.c portant sur les garanties mises en œuvre. Certaines garanties sont réitérées aux pages 7 à 10 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et aux pages 7 à 12 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise.

²⁰⁹ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, section 4.2.e portant sur les outils d'opposition.

²¹⁰ Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, section 4.2.f portant sur les droits en matière de protection des données.

²¹¹ Rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 7, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 7.

²¹² Évaluations des intérêts légitimes de Meta IE du 3 avril 2023, annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise et annexe 4 du rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, p. 7.

²¹³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.60 à 7.66, p. 19 à 21.

²¹⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.57, p. 19.

²¹⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.59, p. 19.

insuffisamment compte de l'incidence du traitement sur le principe de limitation de la finalité²¹⁶, Meta IE n'a pas démontré que ses intérêts légitimes au traitement à des fins de publicité comportementale prévalent sur les droits et libertés fondamentaux des personnes concernées²¹⁷. En ce qui concerne en particulier le droit d'opposition, l'AC irlandaise a entre autres souligné que «*ces outils [d'opposition] ne permettent pas de faire cesser le traitement des données collectées directement par [Meta IE] à des fins publicitaires, telles que les contenus, les contenus audio, les métadonnées sur les contenus, les applications et les fonctionnalités utilisées, les transactions, les mots clés et l'heure, la fréquence et la durée des activités sur les produits de [Meta IE]*», étant donné que ces catégories de données seraient toujours utilisées à des fins de publicité comportementale conformément à la politique de confidentialité de Meta IE²¹⁸.

136. L'AC irlandaise renvoie par ailleurs à un arrêt antérieur de la CJUE du 24 septembre 2019, dans lequel la CJUE a jugé que les droits fondamentaux des personnes concernées au titre des articles 7 et 8 de la Charte «*prévalent, en principe, [...] sur l'intérêt économique*» d'un opérateur privé²¹⁹.

137. Dans leurs observations et réactions sur les rapports de conformité de Meta IE, plusieurs ACC ont tiré la même conclusion que l'AC irlandaise en ce qui concerne la troisième condition:

- le 4 mai 2023, l'AC néerlandaise a conclu que «*[l]es droits et libertés fondamentaux de la personne concernée prévalent sur les intérêts de [Meta IE] et des tiers concernés*»²²⁰. L'AC néerlandaise a exprimé les considérations suivantes:
 - «*certaines des données traitées par [Meta IE] à des fins de publicité comportementale représentent des **types particuliers et sensibles de données à caractère personnel**, ce qui accroît l'importance accordée aux intérêts des personnes concernées lors de la pondération*»²²¹,
 - «*[o]utre le type de données, il convient de tenir également compte de l'**énorme quantité de données** traitées par une entreprise de la taille de [Meta IE] lors de la pondération. [Meta IE] traite à des fins de publicité comportementale un large éventail de données à caractère personnel (particulières) provenant de millions d'utilisateurs. Ces données sont analysées et éventuellement stockées, ajustées et réutilisées quotidiennement*»²²²,
 - «*[e]n ce qui concerne les **attentes des utilisateurs**, l'AC néerlandaise souligne que, conformément au principe de responsabilité, l'évaluation des attentes des utilisateurs devrait avoir lieu **avant** le début du traitement sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD. Les responsables du traitement ne peuvent pas simplement "ajuster a posteriori" les attentes des utilisateurs existants et mettre le traitement en*

²¹⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.58, p. 19.

²¹⁷ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.67, p. 21, et point 6.3, p. 5.

²¹⁸ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.65, p. 20 et 21, où il est fait référence, à la note de bas de page n° 29, aux pages 54 et 55 de la politique de confidentialité de Meta IE.

²¹⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.57, p. 19, où il est fait référence au point 53 de l'arrêt de la CJUE du 24 septembre 2019 dans l'affaire C-136/17, *GC e.a.*, EU:C:2019:773. Dans cette affaire, l'opérateur privé était l'exploitant d'un moteur de recherche. Voir, également, jurisprudence citée.

²²⁰ Avis de l'AC néerlandaise du 4 mai 2023 sur le choix, par Meta IE, d'une nouvelle base juridique pour le traitement des données à caractère personnel effectué par Meta IE dans le cadre de la publicité comportementale sur ses plateformes Facebook et Instagram, point 3.

²²¹ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 43.

²²² Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 44.

conformité avec l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD en se contentant de leur fournir certaines informations, en particulier lorsque l'essence de ces informations est difficile à saisir»²²³,

- «[e]n outre, comme l'EDPB l'a également conclu dans sa décision 3/2022, l'AC néerlandaise partage l'avis de l'EDPB selon lequel les utilisateurs ne s'inscrivent pas aux services de [Meta IE] pour recevoir du contenu personnalisé, mais pour rester en contact avec leurs amis et leur famille. Même dans la nouvelle version de ses conditions de service, [Meta IE] présente ses services comme des "services qui permettent à chacun et à chacune d'entrer en contact, de former des communautés...". La mise en contact avec d'autres personnes/les amis/la famille reste donc le service grâce auquel [Meta IE] cherche à attirer de nouveaux utilisateurs. Même si "développer les activités de leur entreprise" est inséré en tant que troisième "objectif" des services de [Meta IE], cela ne crée pas l'attente raisonnable que les données à caractère personnel des utilisateurs seront traitées à des fins de publicité comportementale»²²⁴,
 - «l'AC néerlandaise conclut donc que les utilisateurs ne s'attendent pas ou devraient raisonnablement s'attendre à ce que leurs données fassent l'objet d'un traitement à des fins de publicité comportementale tel que celui qu'effectue [Meta IE]»²²⁵,
 - «[c]ompte tenu de la **gravité des risques constatés**, l'AC néerlandaise estime qu'en effet, [Meta IE] traite ces risques et leur atténuation de manière très superficielle»²²⁶,
 - «[l]'AC néerlandaise estime par conséquent que le droit d'opposition prévu par le RGPD, droit fondamental lorsque le traitement est effectué sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, n'est pas correctement respecté par [Meta IE]»²²⁷;
- le 12 mai 2023, l'AC espagnole a relevé la lacune suivante dans la pondération réalisée par Meta IE:
 - «[e]n ce qui concerne **l'incidence sur les personnes concernées**, il n'est pas établi qu'elle ne concerne pas des données sensibles,
 - en ce qui concerne la **manière dont les données sont traitées**, les données sont traitées en masse, de façon exhaustive et en combinaison avec tous les types de données provenant d'autres sources, sans qu'il soit tenu compte du principe de minimisation des données,
 - en ce qui concerne les **attentes raisonnables de la personne concernée**, la typologie des données figurant dans la politique de confidentialité n'est pas aisément compréhensible pour l'utilisateur moyen, qui ne sait pas exactement quelles données sont traitées ni quelle est l'ampleur du traitement. Pour savoir quel type de données est traité et de quelle manière, l'utilisateur doit consulter plusieurs autres documents,
 - en ce qui concerne les **positions du responsable du traitement et de la personne concernée**, il n'y a pas d'équilibre des pouvoirs, Meta [IE] étant une grande entreprise qui impose ses conditions à ses utilisateurs sans que ces derniers aient la possibilité d'opter ou non pour certaines opérations de traitement et de décider quelles données

²²³ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 45.

²²⁴ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 46.

²²⁵ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 49.

²²⁶ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 51.

²²⁷ Avis de l'AC néerlandaise du 14 mai 2023, point 63.

les concernant sont traitées. Par ailleurs, la manière dont le [traitement] affecte les secteurs vulnérables et la manière d'atténuer les éventuels effets négatifs ne sont pas analysées,

- enfin, en ce qui concerne les **garanties supplémentaires** prévues pour prévenir les incidences indues sur les personnes concernées, comme déjà indiqué, il n'est pas tenu compte du principe de minimisation des données, il n'est pas indiqué quelles sont les mesures prises par [Meta IE] pour empêcher le traitement indirect des données sensibles et, comme expliqué ci-dessous, le RGPD n'est pas respecté en ce qui concerne le droit d'opposition»²²⁸ (caractères gras ajoutés);
- le 15 mai 2023, l'AC finlandaise a affirmé que «l'évaluation des intérêts légitimes effectuée par [Meta IE] [...] semble plutôt unilatérale et superficielle et ne démontre pas pourquoi les intérêts de [Meta IE] ou de tiers devraient prévaloir sur les intérêts et les droits fondamentaux des personnes concernées»²²⁹;
- le 23 mai 2023, l'AC italienne a noté, en ce qui concerne les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE, que «c'est comme si le responsable du traitement transférait la charge de la preuve concernant l'intérêt légitime en tant que base juridique du traitement aux personnes concernées, lesquelles, à l'inverse, devraient intervenir comme des acteurs clés dans les deux étapes ultérieures de l'appréciation de l'intérêt légitime, c'est-à-dire lors de l'évaluation de la nécessité du traitement et lors de l'exercice de mise en balance requis»²³⁰;
- dans l'injonction de l'AC norvégienne, cette dernière rejette l'hypothèse de Meta IE selon laquelle il ne fait aucun doute que les personnes concernées souhaitent et attendent une publicité comportementale fondée sur le suivi et le profilage de leur comportement²³¹. Par conséquent, selon l'AC norvégienne, l'évaluation par Meta IE des éléments de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD a été faussée²³². En outre, l'AC norvégienne renvoie au point 117 de l'arrêt Bundeskartellamt, selon lequel une personne concernée «ne saurait raisonnablement s'attendre à ce que, sans son consentement, l'opérateur de ce réseau social traite les données à caractère personnel de cet utilisateur à des fins de personnalisation de la publicité»²³³. En outre, l'AC norvégienne considère que le fait d'informer les personnes concernées du traitement à des fins de publicité comportementale ne signifie pas qu'un tel traitement relève de leurs attentes raisonnables et, en tout état de cause, qu'il n'est pas réaliste de supposer que les personnes concernées soient en mesure de lire les politiques de confidentialité de chaque service utilisé, y compris les politiques de confidentialité de Meta

²²⁸ Avis de l'AC espagnole du 12 mai 2023, p. 5.

²²⁹ Avis de l'AC finlandaise du 15 mai 2023, observations préliminaires sur la nouvelle base juridique de Meta en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans le contexte des services Facebook et Instagram, p. 2.

²³⁰ Avis de l'AC italienne sur l'injonction relative à la base juridique et l'injonction relative à la transparence en ce qui concerne la décision Facebook de l'AC irlandaise, p. 2, et avis de l'AC italienne sur l'injonction relative à la base juridique et l'injonction relative à la transparence en ce qui concerne la décision Instagram de l'AC irlandaise du 23 mai 2023, p. 2.

²³¹ Injonction de l'AC norvégienne, p. 15 et 16.

²³² Injonction de l'AC norvégienne, p. 15 et 16.

²³³ Injonction de l'AC norvégienne, p. 17.

IE²³⁴. L'AC norvégienne fait également valoir que Meta IE ne démontre pas que les intérêts de Meta IE prévalent sur les droits et libertés des personnes concernées²³⁵.

138. L'AC irlandaise a conclu de manière générale l'analyse des trois conditions²³⁶ en indiquant que Meta IE n'a pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement en question²³⁷. L'AC irlandaise a souligné, tant dans le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise que dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, que cette conclusion découle des raisons suivantes: 1) «*[Meta IE] n'a pas établi que le traitement est nécessaire à des intérêts légitimes. Ses explications quant à l'incidence du traitement sur son activité sont trop vagues pour que [l'AC irlandaise] soit en mesure de décider qu'il n'existe pas d'autres solutions moins intrusives pouvant être envisagées*», et 2) «*[Meta IE] n'a pas démontré que la pondération des intérêts penche en faveur de son traitement. En particulier, le mécanisme d'opposition prévu n'est pas conforme au RGPD*»²³⁸. Plusieurs ACC sont parvenues aux mêmes conclusions que l'AC irlandaise en ce qui concerne les résultats de l'analyse des trois conditions, en soulignant elles aussi le recours inapproprié de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD:

- le 18 avril 2023, l'AC autrichienne a indiqué que les opérations de traitement liées au «*traitement à des fins de publicité comportementale*» ne pouvaient pas être fondées sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD²³⁹,
- le 12 mai 2023, l'AC espagnole a indiqué que les évaluations des intérêts légitimes de Meta IE «*n'ont pas démontré que le traitement effectué par Meta IE à des fins de publicité comportementale peut être fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD], étant donné qu'il ne satisfait pas aux exigences de cet article*»²⁴⁰,
- dans sa demande d'assistance mutuelle envoyée le 30 mai 2023, l'AC néerlandaise a fait part de ses préoccupations quant au recours de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, compte tenu «*du fait que le responsable du traitement ne pouvait ignorer les orientations déjà établies par l'EDPB, ni la position de plusieurs ACC sur cette question, mais a malgré tout choisi d'explorer la voie de l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD]*»²⁴¹. L'AC néerlandaise affirme que «*Meta [IE] ne peut invoquer l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] en tant que base juridique valable pour traiter les données à caractère personnel de ses utilisateurs à des fins de publicité comportementale*» et que cette conclusion est «*conforme à plusieurs documents d'orientation de l'EDPB et du groupe de travail "Article 29" dont il ressort que le caractère approprié de l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] en tant que base juridique pour le traitement concerné est hautement discutable*»²⁴².

²³⁴ Injonction de l'AC norvégienne, p. 16.

²³⁵ Injonction de l'AC norvégienne, p. 17 à 23.

²³⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 7.27 et 7.28, p. 12 et 13, où il est fait référence au point 126 de l'arrêt Bundeskartellamt.

²³⁷ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.30, p. 13.

²³⁸ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 6.3, p. 5; document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, point 5.3, p. 4 (en des termes légèrement différents).

²³⁹ Rapport IMI sur la conformité dans l'affaire Facebook.

²⁴⁰ Avis de l'AC espagnole du 12 mai 2023, p. 6.

²⁴¹ Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 2.

²⁴² Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 1, où il est fait référence aux lignes directrices 8/2020 de l'EDPB sur le ciblage des utilisateurs de médias sociaux.

139. Dans des arrêts antérieurs, la CJUE a précisé que, lors de la «pondération», le responsable du traitement «doit tenir compte de l'importance des droits de la personne concernée résultant des articles 7 et 8 de la Charte»²⁴³.

140. Dans son arrêt *Bundeskartellamt*, la CJUE a prononcé l'obiter dictum suivant:

*«ainsi qu'il ressort du considérant 47 du RGPD, les intérêts et les droits fondamentaux de la personne concernée peuvent, en particulier, prévaloir sur l'intérêt du responsable du traitement lorsque des données à caractère personnel sont traitées dans des circonstances où les personnes concernées ne s'attendent raisonnablement pas à un tel traitement»*²⁴⁴;

*«[...] encore faut-il qu'un tel traitement soit nécessaire à la réalisation de cet intérêt et que les intérêts ou les libertés et les droits fondamentaux de la personne concernée ne prévalent pas sur celui-ci. Dans le cadre de cette pondération des droits et des intérêts opposés en cause, à savoir ceux du responsable du traitement, d'une part, et ceux de la personne concernée, d'autre part, il importe de tenir compte, ainsi qu'il a été relevé [...], notamment des attentes raisonnables de la personne concernée ainsi que de l'étendue du traitement en cause et de l'impact de celui-ci sur cette personne»*²⁴⁵;

*«À cet égard, il importe de relever que, malgré la gratuité des services d'un réseau social en ligne tel que Facebook, l'utilisateur de celui-ci ne saurait raisonnablement s'attendre à ce que, sans son consentement, l'opérateur de ce réseau social traite les données à caractère personnel de cet utilisateur à des fins de personnalisation de la publicité. Dans ces conditions, il doit être considéré que les intérêts et les droits fondamentaux d'un tel utilisateur prévalent sur l'intérêt de cet opérateur à une telle personnalisation de la publicité par laquelle il finance son activité, de sorte que le traitement effectué par celui-ci à de telles fins ne saurait relever de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous f), du RGPD»*²⁴⁶ (caractères gras ajoutés).

141. Dans le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, publié avant l'arrêt *Bundeskartellamt*, l'AC irlandaise a conclu à titre provisoire que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD²⁴⁷, étant donné qu'elle n'avait pas démontré qu'elle pouvait se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD²⁴⁸. L'AC irlandaise a ensuite confirmé, après avoir analysé l'arrêt *Bundeskartellamt*, que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, puisqu'elle indique dans son document de prise de position finale qu'«[a]vant la date de l'arrêt [*Bundeskartellamt*], [l'AC irlandaise] avait analysé le recours de [Meta IE] à l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] et était parvenue à la conclusion provisoire que [Meta IE] n'avait pas démontré le respect de cette disposition» et que «la CJUE a indiqué qu'il existait des obstacles importants au recours de [Meta IE] à l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] pour le traitement à des fins de publicité comportementale en cause dans cet arrêt»²⁴⁹.

²⁴⁴ Arrêt *Bundeskartellamt*, point 112.

²⁴⁵ Arrêt *Bundeskartellamt*, point 116.

²⁴⁶ Arrêt *Bundeskartellamt*, point 117.

²⁴⁷ Document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, point 6.26, p. 11.

²⁴⁸ Document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, point 5.3, p. 4.

²⁴⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.26, p. 12.

142. L'EDPB prend note des arguments de Meta IE concernant le prétendu défaut de pertinence de l'arrêt Bundeskartellamt²⁵⁰. Meta considère que cet arrêt «*n'exclut pas "en principe" l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] en tant que base juridique valable pour le traitement à des fins de publicité comportementale effectué par [Meta IE]. Dans cet arrêt, le juge a apprécié l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] (et l'élément de "nécessité") dans le contexte d'un traitement différent de celui qui est en cause en l'espèce (c'est-à-dire les données collectées hors [Meta]²⁵¹ et, dans une mesure limitée, le traitement des données multiproduits, par opposition aux données collectées sur les produits de [Meta]). [...] En outre, la CJUE n'a pas formulé (et ne pouvait pas le faire, en droit) une conclusion générale selon laquelle les intérêts des utilisateurs prévalent toujours sur les intérêts légitimes de [Meta IE] et de tiers dans le contexte de la publicité personnalisée [...]»²⁵².*
143. En ce qui concerne la portée de l'arrêt Bundeskartellamt, l'EDPB prend note des références faites à la collecte de données auprès d'autres services du groupe auquel appartient un opérateur²⁵³.
144. L'EDPB reconnaît que le traitement à des fins de publicité comportementale qui est effectué par Meta sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD et qui est examiné aux fins de la présente section 4.1.1.3²⁵⁴ concerne les données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta, tandis que, selon Meta IE, l'arrêt Bundeskartellamt porte principalement sur les données à caractère personnel obtenues auprès de partenaires publicitaires tiers en dehors des produits de Meta. Toutefois, l'EDPB estime que cet arrêt, adressé à Meta IE, Meta Platforms Inc. et Facebook Deutschland GmbH²⁵⁵, décrit la manière dont la pondération peut être réalisée à des fins de publicité comportementale, ce qui est également pertinent pour les données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta.

²⁵⁰ Réponse de Meta IE au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise du 4 août 2023, section 1.5 A). Voir, également, version anglaise de la plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d'Oslo le 16 octobre 2023 (rectifiée), p. 38, et observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10 et 11.

²⁵¹ Les données collectées «hors» Meta désignent les données collectées en dehors des produits de Meta, par exemple sur des sites web tiers, sur des applications tierces et lors de certaines interactions hors ligne (telles que les achats).

²⁵² Réponse de Meta IE au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise du 4 août 2023, section 1.5 A) et section 2 pour une analyse plus détaillée de l'arrêt Bundeskartellamt.

²⁵³ À cet égard, le point 86 de l'arrêt Bundeskartellamt est libellé comme suit: «*Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si et dans quelles conditions l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous b) et f), du RGPD doit être interprété en ce sens que le traitement de données à caractère personnel effectué par un opérateur d'un réseau social en ligne, consistant en la collecte de données des utilisateurs d'un tel réseau issues d'autres services du groupe auquel appartient cet opérateur ou issues de la consultation par ces utilisateurs de sites Internet ou d'applications tiers, en la mise en relation de ces données avec le compte du réseau social desdits utilisateurs et en l'utilisation desdites données, peut être considéré comme étant nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel les personnes concernées sont parties, au sens du point b), ou aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, au sens du point f). Cette juridiction se demande notamment si, à cette fin, certains intérêts qu'elle cite explicitement constituent un "intérêt légitime", au sens de cette dernière disposition.*»

²⁵⁴ Meta IE indique qu'elle se fonde sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel qui lui sont fournies par des partenaires publicitaires tiers. Ces données concernent l'activité des utilisateurs en dehors des produits de Meta. Voir, à cet égard, notes de bas de page n^{os} 89 et 149 ci-dessus.

²⁵⁵ La demande de décision préjudicielle examinée dans l'arrêt Bundeskartellamt a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Meta Platforms Inc., anciennement Facebook Inc., Meta Platforms Ireland Ltd, anciennement Facebook Ireland Ltd, et Facebook Deutschland GmbH au Bundeskartellamt. Meta IE gère l'offre du réseau social en ligne Facebook dans l'Union. Voir arrêt Bundeskartellamt, points 2 et 26.

145. L'EDPB rappelle ses lignes directrices antérieures, dans lesquelles il a souligné qu'«il serait difficile pour les responsables du traitement de justifier le recours à des intérêts légitimes comme base légale pour des pratiques intrusives de profilage et de suivi à des fins de marketing ou de publicité, par exemple celles qui impliquent le suivi d'individus sur plusieurs sites web, emplacements, dispositifs, services ou courtage de données»²⁵⁶.
146. L'EDPB considère que ces orientations sont pertinentes pour le traitement en cause effectué par Meta IE, qui, comme indiqué dans les décisions contraignantes de l'EDPB, est intrusif compte tenu de son ampleur et des quantités considérables de données traitées par Meta IE²⁵⁷. Dans ces décisions, l'EDPB a souligné «la complexité, [...] l'ampleur et [le] caractère intrusif de la pratique publicitaire comportementale que Meta IE met en œuvre par l'intermédiaire du service Facebook [ou Instagram]»²⁵⁸. En d'autres termes, «[l]a publicité comportementale, telle que brièvement décrite au [point 95 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et point 98 de la décision contraignante 4/2022²⁵⁹] est un ensemble d'opérations de traitement de données à caractère personnel d'une grande complexité technique, qui revêt un caractère particulièrement massif et intrusif»²⁶⁰. L'AC irlandaise a

²⁵⁶ Lignes directrices du groupe de travail «Article 29» relatives à la prise de décision individuelle automatisée et au profilage aux fins du règlement (UE) 2016/679, adoptées le 3 octobre 2017, telles que révisées et adoptées en dernier lieu le 6 février 2018, approuvées par l'EDPB le 25 mai 2018, p. 15. L'AC norvégienne y a fait référence à la page 9 de l'injonction de l'AC norvégienne. Cette même affirmation a été réitérée par l'EDPB au point 56 de ses lignes directrices sur le ciblage des utilisateurs de médias sociaux, version 2.0, adoptées le 13 avril 2021.

²⁵⁷ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 444, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 413.

²⁵⁸ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 96, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 99.

²⁵⁹ Le point 95 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB indique ce qui suit: «Ces demandes de décision préjudicielle mentionnent que Meta IE collecte des données sur ses différents utilisateurs et sur leurs activités dans son service de réseau social Facebook et en dehors de celui-ci par de nombreux moyens tels que le service lui-même, d'autres services propres au groupe Meta, dont Instagram, WhatsApp et Oculus, des sites internet et des applications tiers via des interfaces de programmation intégrées telles que Facebook Business Tools ou des cookies, des plug-ins sociaux, des pixels et des technologies analogues placées sur l'ordinateur ou le terminal mobile de l'utilisateur d'Internet. Selon les descriptions fournies, Meta IE associe ces données au compte Facebook de l'utilisateur afin de permettre aux annonceurs d'adapter leur publicité aux différents utilisateurs de Facebook en fonction de leur comportement de consommation, de leurs intérêts, de leur pouvoir d'achat et de leur situation personnelle. Cela peut également inclure l'emplacement physique de l'utilisateur pour afficher un contenu pertinent par rapport à la localisation de l'utilisateur. Meta IE offre gratuitement ses services à ses utilisateurs et génère des revenus grâce à cette publicité personnalisée qui les cible, en plus de la publicité statique qui s'affiche de la même manière à l'intention de chaque utilisateur.»

Le point 98 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB indique ce qui suit: «Ces demandes de décision préjudicielle mentionnent que Meta IE collecte des données sur ses différents utilisateurs et sur leurs activités dans son service Facebook et en dehors de celui-ci par de nombreux moyens tels que le service lui-même, d'autres services propres au groupe Meta, dont Instagram, WhatsApp et Oculus, des sites internet et des applications tiers via des interfaces de programmation intégrées telles que Facebook Business Tools ou des cookies, des plug-ins sociaux, des pixels et des technologies analogues placées sur l'ordinateur ou le terminal mobile de l'utilisateur d'Internet. Selon les descriptions fournies, Meta IE associe ces données au compte Facebook de l'utilisateur afin de permettre aux annonceurs d'adapter leur publicité aux différents utilisateurs de Facebook en fonction de leur comportement de consommation, de leurs intérêts, de leur pouvoir d'achat et de leur situation personnelle. Cela peut également inclure l'emplacement physique de l'utilisateur pour afficher un contenu pertinent par rapport à la localisation de l'utilisateur. Meta IE offre gratuitement ses services à ses utilisateurs et génère des revenus grâce à cette publicité personnalisée qui les cible, en plus de la publicité statique qui s'affiche de la même manière à l'intention de chaque utilisateur.»

²⁶⁰ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 123, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 126.

réitéré cette conclusion dans les décisions de l'AC irlandaise: «Il est donc clair que le comité considère [...] que, par sa nature et son ampleur, le traitement est vaste, complexe, intrusif et massif»²⁶¹.

147. À la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'analyse juridique fournie par l'AC irlandaise (voir, par exemple, points 135 et 138 ci-dessus, confirmée par les évaluations effectuées par les ACC), l'EDPB considère que les intérêts et les droits fondamentaux des personnes concernées prévalent sur les intérêts légitimes invoqués par Meta IE pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, de sorte que Meta IE n'a pas satisfait à la troisième condition concernant l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD.
148. À la lumière de son analyse effectuée aux points 111 à 147 ci-dessus, l'EDPB estime que Meta IE se fonde de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale.

4.1.1.3.4 Conclusion concernant la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD

149. L'approche adoptée par Meta IE pour la mise en conformité a été évaluée comme suit dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise:
- Meta IE entend continuer de se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter certaines catégories particulières de données à caractère personnel²⁶² à des fins publicitaires²⁶³;
 - Meta IE entend se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter d'autres données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale²⁶⁴ — uniquement pour les données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta²⁶⁵;
 - Meta IE se prévaut de l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel qui lui sont fournies par des partenaires publicitaires tiers²⁶⁶.
150. Meta IE [REDACTED] est disposée à se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD en tant que base juridique [REDACTED] au moyen de sa proposition de recours au consentement²⁶⁷.
151. L'EDPB souligne la nécessité d'évaluer la conformité des activités de traitement relevant du champ d'application des décisions de l'AC irlandaise avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD à l'heure actuelle. [REDACTED]
- [REDACTED]⁶⁸. Par souci de clarté, l'EDPB précise que la proposition de recours au consentement de Meta IE n'a pas été évaluée sur le fond aux fins de la présente décision contraignante d'urgence. À cet égard,

²⁶¹ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 9.23, et décision Instagram de l'AC irlandaise, point 243.

²⁶² Voir point 91 ci-dessus.

²⁶³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 6.2 et 7.1 à 7.22.

²⁶⁴ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 6.3 et 7.23 à 7.67.

²⁶⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.23, où il est fait référence à la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023.

²⁶⁶ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.23, où il est fait référence à la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023.

²⁶⁷ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant le consentement du 27 juillet 2023, p. 2.

²⁶⁸ [REDACTED]

l'EDPB ne peut que prendre acte de l'existence d'une évaluation en cours de la proposition de recours au consentement de Meta IE de la part de l'AC irlandaise et des ACC.

152. Selon l'EDPB, il existe actuellement une violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD en raison du recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale²⁶⁹.
153. En outre, l'EDPB conclut qu'il existe actuellement une violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD en raison du recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale²⁷⁰.

4.1.2 Sur la violation de l'obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle

4.1.2.1 Résumé de la position globale de l'AC norvégienne

154. Selon l'AC norvégienne, étant donné que l'échéance pour se conformer aux décisions de l'AC irlandaise a été fixée au 5 avril 2023, mais que la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD subsiste encore plus de six mois plus tard, Meta IE ne s'est pas mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise et a donc manqué à son obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle²⁷¹. L'AC norvégienne indique en outre qu'il existe un consensus au niveau européen entre l'AC irlandaise et les ACC quant au fait que le traitement reste illicite²⁷² et que, «*comme l'AC irlandaise elle-même l'a reconnu, Meta IE ne s'est pas mise en conformité avec [les décisions de l'AC irlandaise]*»²⁷³. L'AC norvégienne a affirmé que ce non-respect constituait en soi une violation autonome du RGPD²⁷⁴ pour laquelle l'article 83, paragraphe 5, point e), du RGPD prévoit une amende qui peut être infligée en sus des amendes infligées par les décisions de l'AC irlandaise²⁷⁵.

4.1.2.2 Résumé de la position du responsable du traitement

155. Meta IE a affirmé qu'avant les décisions de l'AC irlandaise, elle se prévalait de bonne foi de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et qu'elle «*croyait de bonne foi qu'elle agissait ainsi de manière licite*»²⁷⁶.
156. À la suite des décisions de l'AC irlandaise, Meta IE a fait valoir qu'elle avait pris des mesures substantielles pour mettre ses activités de traitement «*en conformité, selon elle, avec ces décisions*»²⁷⁷, notamment en changeant de base juridique, renonçant à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD

²⁶⁹ Voir analyse effectuée à la section 4.1.1.2.3 et aux points 98 et 99 ci-dessus.

²⁷⁰ Voir analyse effectuée à la section 4.1.1.3.3 et au point 148 ci-dessus.

²⁷¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

²⁷² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

²⁷³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

²⁷⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6, et lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 11 octobre 2023, p. 2.

²⁷⁵ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

²⁷⁶ Lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 4 août 2023 concernant le droit d'être entendu, point 65.

²⁷⁷ Lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 4 août 2023 concernant le droit d'être entendu, point 65.

pour se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale²⁷⁸.

157. Meta IE estime que ni les décisions contraignantes de l'EDPB ni les décisions de l'AC irlandaise n'ont ordonné à Meta IE de se fonder sur une base juridique spécifique pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale au titre de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD, telle que l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD²⁷⁹. Par conséquent, Meta IE cherche encore, actuellement, à se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter certaines catégories particulières de données à caractère personnel qu'elle ne considère pas comme des données comportementales²⁸⁰, et de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter d'autres données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale²⁸¹ — uniquement pour les données à caractère personnel collectées sur ses produits²⁸².
158. Après avoir examiné le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise (y compris l'interprétation de l'arrêt Bundeskartellamt par l'AC irlandaise), Meta IE a affirmé être disposée à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour lui permettre de se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD en tant que base juridique pour le traitement à des fins de publicité comportementale au moyen de sa proposition de recours au consentement²⁸³.
159. Après avoir examiné le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, Meta IE a affirmé qu'elle considérait s'être mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise

84

285

4.1.2.3 Analyse de l'EDPB

160. L'EDPB rappelle que l'article 60, paragraphe 10, du RGPD prévoit l'obligation pour le responsable du traitement de «*prend[re] les mesures nécessaires pour assurer le respect de cette décision [prise dans le cadre du mécanisme de coopération] en ce qui concerne les activités de traitement menées dans le cadre de tous ses établissements dans l'Union*»²⁸⁶.
161. L'EDPB rappelle également que le non-respect d'une injonction d'une autorité de contrôle en vertu de l'article 58, paragraphe 2, du RGPD constitue une infraction qui peut être sanctionnée par une amende

²⁷⁸ Rapport de conformité de Meta IE concernant le service Facebook (IN-18-5-5) du 3 avril 2023 (ci-après le «**rapport de conformité concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise**»), point 2.1, et rapport de conformité de Meta IE concernant le service Instagram (IN-18-5-7) du 3 avril 2023 (ci-après le «**rapport de conformité concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise**»), point 2.1 (ci-après, collectivement, les «**rappports de conformité**»).

²⁷⁹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10, et observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 4 et 16.

²⁸⁰ Voir point 91 ci-dessus et document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 6.2 et 7.1 à 7.22.

²⁸¹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, points 6.3 et 7.23 à 7.67.

²⁸² Voir point 104 ci-dessus et document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 7.23, où il est fait référence à la lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 30 juin 2023.

²⁸³ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant le consentement du 27 juillet 2023, p. 2.

²⁸⁴ Observations de Meta IE du 25 août 2023, point 61.

²⁸⁵ Observations de Meta IE du 25 août 2023, point 64.

²⁸⁶ Article 60 du RGPD.

administrative en vertu de l'article 83, paragraphe 5, point e), du RGPD et de l'article 83, paragraphe 6, du RGPD²⁸⁷.

162. L'EDPB confirme, conformément à l'avis de l'AC norvégienne²⁸⁸, que le non-respect des décisions des autorités de contrôle constitue en soi une violation autonome du RGPD²⁸⁹.
163. Comme déjà indiqué ci-dessus, dans les décisions de l'AC irlandaise, il a été enjoint à Meta IE, entre autres, de prendre les mesures nécessaires pour donner suite à la constatation selon laquelle Meta IE n'est pas en droit de traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale²⁹⁰. En outre, l'AC irlandaise a clairement indiqué que les mesures à prendre par Meta IE pour se conformer aux décisions de l'AC irlandaise pouvaient inclure, sans s'y limiter, le choix d'une autre base juridique appropriée prévue à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD²⁹¹ et pouvaient inclure la mise en œuvre de toute mesure nécessaire pour satisfaire aux conditions associées à l'autre base juridique/aux autres bases juridiques ainsi choisie(s)²⁹². L'échéance de mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise a été fixée au 5 avril 2023.

L'EDPB note que, dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, l'AC irlandaise a conclu que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise et affirme que Meta IE «*n'a pas démontré qu'elle ne s'appuie plus sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale*» et «*n'a pas démontré qu'elle disposait d'une base légale pour traiter les données de plateforme comportementales à des fins de publicité comportementale*»²⁹³.

164. L'EDPB constate que l'AC néerlandaise a également affirmé que «*Meta [IE] ayant publiquement déclaré qu'elle utilise déjà l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD] comme base juridique, cette conclusion signifie qu'actuellement, les données à caractère personnel de millions de personnes concernées*

²⁸⁷ Conformément à l'article 83, paragraphe 5, point e), du RGPD, «*le non-respect d'une injonction, d'une limitation temporaire ou définitive du traitement ou de la suspension des flux de données ordonnée par l'autorité de contrôle en vertu de l'article 58, paragraphe 2, [du RGPD] ou le fait de ne pas accorder l'accès prévu, en violation de l'article 58, paragraphe 1, [du RGPD]*» constitue une infraction qui fait «*l'objet, conformément au paragraphe 2, d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 20 000 000 EUR ou, dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu*». L'article 83, paragraphe 6, du RGPD est libellé comme suit: «*Le non-respect d'une injonction émise par l'autorité de contrôle en vertu de l'article 58, paragraphe 2, [du RGPD] fait l'objet, conformément au paragraphe 2 du présent article, d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 20 000 000 EUR ou, dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu.*»

²⁸⁸ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 17 septembre 2023 concernant le droit d'être entendu, p. 7.

²⁸⁹ «*[L]e non-respect d'une mesure correctrice ordonnée précédemment peut être considéré soit comme un facteur aggravant, soit comme une violation distincte en elle-même, conformément à l'article 83, paragraphe 5, point e), et à l'article 83, paragraphe 6, du RGPD. Il convient dès lors de veiller à ce qu'un même comportement de non-respect des mesures ne puisse donner lieu à une double sanction dudit comportement*», lignes directrices 04/2022 de l'EDPB sur le calcul des amendes administratives au titre du RGPD, version 2.1, point 103.

²⁹⁰ Voir décision Facebook de l'AC irlandaise, point 10.44 b); décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212.

²⁹¹ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 10.44 b), et décision Instagram de l'AC irlandaise, point 10.

²⁹² Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 8; décision Instagram de l'AC irlandaise, point 212.

²⁹³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, section 8, p. 25. En ce qui concerne le recours de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD, voir, également, points 96 à 99 ci-dessus. En ce qui concerne le recours de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, voir, également, points 121, 135 et 138 ci-dessus.

européennes sont traitées en l'absence d'une base juridique valable. Cela signifie en outre que Meta [IE] ne respecte pas l'injonction de [l'AC irlandaise] figurant dans les [décisions de l'AC irlandaise] de mettre ces opérations de traitement en conformité avec l'article 6 du RGPD»²⁹⁴.

165. L'EDPB prend note de l'avis de l'AC irlandaise selon lequel ni le RGPD ni le droit national irlandais ne prescrivent la manière dont il convient d'évaluer les mesures prises par le responsable du traitement pour se conformer aux injonctions d'une autorité de contrôle²⁹⁵. À cet égard, l'EDPB note que Meta IE ne conteste pas que les conclusions de l'AC irlandaise formulées postérieurement aux décisions de l'AC irlandaise sont émises «pour mettre en œuvre les décisions [de l'AC irlandaise] existantes conformément à l'article 60, paragraphe 10, du RGPD»²⁹⁶.
166. En ce qui concerne l'argument de Meta IE selon lequel elle s'est pleinement conformée aux décisions de l'AC irlandaise en prenant, premièrement, des mesures substantielles pour mettre ses activités de traitement en conformité pour le 5 avril 2023²⁹⁷ et, deuxièmement, des mesures allant dans le sens de la proposition de recours au consentement de Meta IE²⁹⁸, l'EDPB souligne que ces éléments ne contredisent pas en soi la conclusion selon laquelle, à l'heure actuelle, l'article 6, paragraphe 1, du RGPD pour les activités de traitement relevant du champ d'application des décisions de l'AC irlandaise n'est pas encore respecté, alors que le délai de mise en œuvre des décisions de l'AC irlandaise avait été fixé au 5 avril 2023.

4.1.2.4 Conclusion concernant la violation de l'obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle

167. À la lumière de ses constatations selon lesquelles Meta IE continue de se fonder de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale³⁰⁰ et sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale³⁰¹, l'EDPB conclut, conformément aux conclusions tirées par l'AC irlandaise³⁰² et aux avis exprimés en particulier par l'AC norvégienne³⁰³ [redacted]³⁰⁴ au cours de la procédure, que Meta IE ne s'est pas mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise dans le délai imparti à cette fin et qu'elle manque donc, actuellement, à son obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle.

²⁹⁴ Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 2.

²⁹⁵ Lettre de l'AC irlandaise à Meta IE du 14 juin 2023, p. 1 et 2.

²⁹⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 12 et 13.

²⁹⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10, et observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5. Voir, également, observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 33.

²⁹⁸ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant le consentement du 27 juillet 2023, p. 2.

²⁹⁹ Lettre de l'AC norvégienne à Meta IE et à Facebook Norway du 17 septembre 2023 concernant le droit d'être entendu, p. 9.

³⁰⁰ Voir points 98, 99 et 152 ci-dessus.

³⁰¹ Voir points 148 et 153 ci-dessus.

³⁰² Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, section 8, p. 25.

³⁰³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

³⁰⁴ [redacted]

4.2 Sur l'existence d'une urgence à adopter des mesures définitives par dérogation aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence

168. Le deuxième élément à évaluer conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD est l'existence d'une situation d'urgence justifiant une dérogation à la procédure de coopération ordinaire.
169. L'intervention en urgence de l'EDPB au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD est exceptionnelle et déroge aux règles générales applicables aux mécanismes ordinaires de contrôle de la cohérence et de coopération.
170. Étant donné que la procédure d'urgence prévue à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD constitue une dérogation aux mécanismes standard de cohérence et de coopération, elle doit être interprétée de manière restrictive. Par conséquent, l'EDPB ne peut demander des mesures définitives au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD que si les mécanismes réguliers de coopération ou de cohérence ne peuvent pas être appliqués de la manière habituelle en raison de l'urgence de la situation³⁰⁵.
171. En outre, l'article 61, paragraphe 8, du RGPD prévoit que, lorsqu'une autorité de contrôle ne fournit pas les informations visées à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD dans un délai d'un mois à compter de la réception d'une demande d'assistance mutuelle d'une autre autorité de contrôle, «*les circonstances permettant de considérer qu'il est urgent d'intervenir conformément à l'article 66, paragraphe 1, [du RGPD] sont réputées réunies et nécessitent une décision contraignante d'urgence du comité en application de l'article 66, paragraphe 2, [du RGPD]*». Si une telle présomption s'applique, l'urgence d'une demande de décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, peut être présumée et ne doit pas être démontrée³⁰⁶.
172. En l'espèce, l'AC norvégienne a demandé à l'EDPB d'adopter une décision au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD pour demander d'urgence à l'AC irlandaise d'adopter des mesures définitives à l'égard de Meta IE. La demande a été présentée à la suite de l'adoption de mesures provisoires en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD³⁰⁷ qui ne sont applicables qu'en Norvège et ne sont valables que pendant trois mois.
173. Dans les sections ci-dessous, l'EDPB analysera tout d'abord si les circonstances de l'espèce démontrent l'existence d'une urgence et la nécessité de déroger aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence (section 4.2.1 ci-dessous), avant d'analyser si la présomption décrite à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est applicable aux circonstances de l'espèce (section 4.2.2).

4.2.1 Sur l'existence d'une urgence et la nécessité de déroger aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence

4.2.1.1 Résumé de la position de l'AC norvégienne

174. L'AC norvégienne considère qu'«[i]ndépendamment de l'applicabilité de la présomption prévue à l'article 61, paragraphe 8, il est urgent, en l'espèce, que l'EDPB adopte une décision contraignante conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD pour protéger les droits et libertés des personnes concernées»³⁰⁸.

³⁰⁵ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, point 167.

³⁰⁶ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, point 170.

³⁰⁷ Article 66, paragraphe 4, du RGPD; comme expliqué à la section 2.1 ci-dessus.

³⁰⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10.

175. Selon l'AC norvégienne, le traitement en question porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes, et le fait de ne pas y mettre fin exposerait donc les personnes concernées à un risque de préjudice grave et irréparable³⁰⁹. Plus particulièrement, l'AC norvégienne avance les considérations suivantes:

- les infractions se produisent depuis longtemps et revêtent un caractère particulièrement grave, car elles ont une incidence considérable sur les utilisateurs des produits de Meta, dont les activités en ligne font l'objet «*d'un suivi et d'un profilage constants, intrusifs et opaques de la part de Meta*», ce qui «*peut susciter la sensation d'une surveillance continue de la vie privée*»³¹⁰;
- les infractions touchent plus de 250 millions d'utilisateurs actifs par mois en moyenne dans l'Union, dont des personnes concernées vulnérables ayant besoin d'une protection particulière, telles que les mineurs, les personnes âgées et les personnes atteintes d'un handicap cognitif³¹¹;
- le filtrage des publicités spécifiques affichées sur Facebook ou Instagram a un effet négatif sur la liberté d'information des personnes concernées et sur la participation politique³¹², tout en créant «*un potentiel de renforcement des stéréotypes existants, et il peut exposer les personnes concernées à la discrimination*»³¹³;
- s'abstenir de prendre des mesures urgentes pour garantir la conformité avec les décisions de l'AC irlandaise priverait les personnes concernées du droit de former un recours effectif contre un responsable du traitement auprès des autorités de contrôle au titre de l'article 77 du RGPD³¹⁴;
- l'AC norvégienne est d'avis qu'aucune mesure ne pourrait être appliquée rétroactivement pour réparer la violation des droits et libertés des personnes concernées³¹⁵.

176. En outre, l'AC norvégienne indique que l'AC irlandaise «*s'abstient continuellement de faire appliquer la législation*»³¹⁶. L'AC norvégienne estime que, bien que le fait que des infractions sont commises ne semble pas contesté par les autorités de contrôle, «*l'AC irlandaise ne semble pas disposée à exiger la cessation immédiate de ces infractions*»³¹⁷. À cet égard, l'AC norvégienne affirme que l'absence de réaction ferme et rapide face au non-respect des décisions de l'AC irlandaise, en plus de priver les personnes concernées de la protection à laquelle elles ont droit, est également contraire au devoir des autorités de contrôle de veiller à ce que le RGPD soit respecté dans la pratique³¹⁸.

177. Plus généralement, de l'avis de l'AC norvégienne, le manque de réaction face à la situation de non-conformité de longue date de Meta IE créerait un dangereux précédent³¹⁹, car cela «*inciterait les*

³⁰⁹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10.

³¹⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10, où il est fait référence au point 118 de l'arrêt Bundeskartellamt.

³¹¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10.

³¹² Injonction de l'AC norvégienne, p. 22.

³¹³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10; injonction de l'AC norvégienne, p. 22.

³¹⁴ Injonction de l'AC norvégienne, p. 28.

³¹⁵ Rejet par l'AC norvégienne de la demande de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir un report de la mise en œuvre de l'injonction du 7 août 2023, p. 1.

³¹⁶ Injonction de l'AC norvégienne, p. 12.

³¹⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

³¹⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

³¹⁹ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 11 octobre 2023, p. 11.

responsables du traitement non respectueux des règles à se livrer à des stratégies dilatoires» et saperait l'autorité de l'AC irlandaise, des ACC et de l'EDPB³²⁰. Pour l'AC norvégienne, le fait de ne pas adopter la décision contraignante d'urgence demandée dans les circonstances de l'espèce créerait un risque sérieux de voir le mécanisme prévu à l'article 66 du RGPD se transformer en un «*tigre de papier*»³²¹.

178. L'AC norvégienne fait valoir qu'une décision contraignante d'urgence de l'EDPB constituerait une exception restreinte et strictement limitée à la primauté de l'ACCF pour garantir le respect d'une décision au titre de l'article 60 du RGPD et ne créerait pas de précédent pour déroger à la procédure ordinaire de coopération selon le modèle du guichet unique³²², étant donné qu'elle serait rendue au terme d'une procédure menée au titre de l'article 60 du RGPD, à la suite de l'adoption par l'AC irlandaise des décisions de l'AC irlandaise³²³ et compte tenu du fait que l'AC irlandaise n'envisage pas d'engager une nouvelle procédure au titre de l'article 60 du RGPD³²⁴.

179. En outre, l'AC norvégienne fait valoir que les mesures définitives n'interféreraient pas avec [REDACTED] engagement de changer de base juridique pour la publicité comportementale en passant au consentement³²⁵. Selon l'AC norvégienne, «*s'il était enjoint à Meta [IE] de mettre un terme à toutes ces activités de traitement menées sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), [du RGPD] et [de l'article 6, paragraphe 1,] point f), dans l'attente du choix d'une base juridique valable, celle-ci serait incitée à trouver rapidement des solutions adéquates et licites pour reprendre ses activités de traitement dans les meilleurs délais*»³²⁶.

180. [REDACTED]

27

³²⁰ Injonction de l'AC norvégienne, p. 28; demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

³²¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12, où il est fait référence aux points 119 et 122 des conclusions de l'avocat général M. Bobek dans l'affaire C-645/19, Facebook Ireland e.a.

³²² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

³²³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10 et 11, où il est fait référence aux informations de l'AC irlandaise sur la procédure (réponse à l'AC suédoise) du 4 mai 2023, dans lesquelles l'AC irlandaise avait indiqué, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, qu'elle «*ne préparerait pas de nouvelle décision en la matière*».

³²⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 11.

³²⁵ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 11 et 12.

³²⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 11 et 12.

³²⁷ Lettre de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 11 octobre 2023, p. 2. Voir, également, rejet par l'AC norvégienne de la demande de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir un report de l'exécution de l'astreinte du 7 août 2023, p. 1 et 2, où l'AC norvégienne avance plusieurs arguments relatifs au fait que Meta IE n'a «*mis en œuvre aucune mesure qui justifierait la levée de l'injonction ou la levée de l'astreinte, [REDACTED] les données à caractère personnel des personnes concernées en Norvège continuent d'être traitées de manière illicite à des fins de publicité comportementale [...]*, [REDACTED]

³²⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 11.

181. L'AC norvégienne rappelle également qu'en tout état de cause, la proposition de recours au consentement de Meta IE n'élimine pas la nécessité urgente d'adopter des mesures définitives³²⁹.

30

³³¹. Par conséquent, de l'avis de l'AC norvégienne, l'adoption de mesures définitives constitue «*le seul moyen*» de faire cesser l'atteinte portée aux droits fondamentaux des personnes concernées³³².

4.2.1.2 Résumé de la position du responsable du traitement

182. Selon Meta IE, les circonstances de l'espèce ne justifient pas une décision urgente de l'EDPB au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD³³³. En particulier, Meta IE rappelle une décision antérieure de l'EDPB selon laquelle «*[é]tant donné que la procédure d'urgence prévue à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD constitue une dérogation aux mécanismes standard de cohérence et de coopération, elle doit être interprétée de manière restrictive. Par conséquent, l'EDPB ne demandera des mesures définitives au titre de l'article 66, paragraphe 2, que si les mécanismes réguliers de coopération ou de cohérence ne peuvent pas être appliqués de la manière habituelle en raison de l'urgence de la situation*»³³⁴.
183. À cet égard, Meta IE constate que les observations communiquées à l'AC irlandaise par les ACC montrent que le mécanisme de coopération et de contrôle de la cohérence dirigé par l'AC irlandaise (qui intègre les points de vue de nombreuses ACC outre ceux de l'AC norvégienne) fonctionne de toute évidence correctement conformément à l'article 60 du RGPD et fait valoir qu'il n'y a aucune raison de déroger à ce mécanisme³³⁵. C'est pourquoi, de l'avis de Meta IE, le recours de l'AC norvégienne à l'article 66, paragraphe 1, du RGPD et la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB n'ont pas lieu d'être³³⁶.
184. Selon Meta IE, la procédure d'urgence interfère avec le mécanisme de coopération ordinaire que l'AC irlandaise a suivi pour mettre en œuvre les décisions de l'AC irlandaise³³⁷. Meta IE estime que le processus de dialogue entre Meta IE et l'AC irlandaise mené au titre de l'article 56, paragraphe 6, du RGPD et de l'article 60, paragraphe 10, du RGPD est toujours en cours et qu'il n'existe pas de circonstances exceptionnelles qui permettraient à l'AC norvégienne de déroger à ce processus³³⁸.

³²⁹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 11.

³³⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

³³¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

³³² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

³³³ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5; lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant l'ouverture d'une éventuelle procédure d'urgence du 21 juin 2023, p. 4.

³³⁴ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5, où il est fait référence aux points 195 et 196 de la décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB.

³³⁵ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 4.

³³⁶ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 4.

³³⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 12 et 13.

³³⁸ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5; lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant l'ouverture d'une éventuelle procédure d'urgence du 21 juin 2023, p. 4.

185. En outre, selon Meta IE, «*l'action de l'AC norvégienne contredit et sape directement i) l'autorité de l'ACCF, ii) le rôle des autres autorités de contrôle dans l'ensemble de l'UE/EEE qui participent de manière appropriée au processus dirigé par l'ACCF et iii) le mécanisme de guichet unique du RGPD*»³³⁹.
186. Meta IE affirme également que l'existence d'un désaccord entre une ACCF et une ACC ne crée pas, en soi, une situation d'urgence en tant que telle³⁴⁰. À cet égard, elle indique que «*le fait que [l'AC norvégienne] semble ne pas être d'accord avec [l'AC irlandaise] ne saurait justifier le recours de la première à l'article 66, paragraphe 2, [du RGPD]*»³⁴¹. Meta IE affirme de plus qu'il n'existe aucun précédent pour qu'une autorité de contrôle invoque l'article 66, paragraphe 2, du RGPD pour chercher «*à passer outre au processus qu'une ACCF a mis en place pour évaluer le respect de ses propres injonctions et à imposer ses conditions*»³⁴².
187. En ce qui concerne la nature des infractions, Meta IE est d'avis que l'AC norvégienne n'apporte pas la preuve de leur gravité alléguée et affirme que la publicité comportementale est une pratique courante, largement répandue au-delà des services de Meta³⁴³.
188. Meta IE fait également valoir que le fait que le traitement à des fins de publicité comportementale est une pratique en place depuis de nombreuses années ne justifie pas une urgence, mais prouve plutôt qu'il n'existe pas de nouvel élément d'urgence³⁴⁴. Meta IE souligne que le traitement en cause en l'espèce est le même que celui qui fait «*l'objet d'un examen approfondi de la part de [l'AC irlandaise] [...] depuis plus de quatre ans et de la part de l'EDPB, les autorités de contrôle étant informées tout au long du processus*»³⁴⁵. À cet égard, Meta IE rappelle également que, dans la décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, ce dernier a établi que «*la simple poursuite du traitement ne saurait, à elle seule, justifier une nécessité urgente d'intervenir*»³⁴⁶.
189. Meta IE considère que les décisions contraignantes de l'EDPB ne lui ont pas imposé de se fonder sur l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD pour le traitement à des fins de publicité comportementale et n'ont pas non plus conclu que l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD n'était pas une base

³³⁹ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise [redacted] du 10 août 2023, p. 2.

³⁴⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 1, 2 et 8. Voir, également, observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

³⁴¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 12.

³⁴² Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 2.

³⁴³ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 9. Plus précisément, Meta IE souligne que l'âge minimal d'utilisation de Facebook et d'Instagram est de 13 ans et que, pour les utilisateurs âgés de 13 à 17 ans, seuls l'âge et la localisation sont utilisés pour l'affichage des publicités.

³⁴⁴ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 8 et 9. Meta IE a également rappelé que l'«*urgence*» alléguée par [l'AC norvégienne] ne saurait être fondée sur le traitement en cause (à savoir l'utilisation par [Meta IE] des données de plateforme à des fins de publicité comportementale), étant donné que ce traitement dure depuis des années, que les autorités de réglementation en ont pleinement connaissance, et que la seule évolution récente est le fait que [Meta IE] a accru le niveau du contrôle exercé par les personnes concernées sur ce traitement», voir observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

³⁴⁵ Voir, également, lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5. Voir, également, lettre de Meta IE à l'AC irlandaise concernant l'ouverture d'une éventuelle procédure d'urgence du 21 juin 2023, p. 3.

³⁴⁶ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5, où il est fait référence aux points 195 et 196 de la décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB.

juridique appropriée pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale³⁴⁷. Meta IE fait valoir que ce n'est qu'avec le document de prise de position finale de l'AC irlandaise qu'il lui est apparu clairement que son recours à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour ce traitement n'était pas conforme aux décisions de l'AC irlandaise³⁴⁸.

190. Meta IE fait en outre valoir que l'AC irlandaise ne s'abstient pas de faire appliquer le RGPD à son encontre, étant donné que l'AC irlandaise a communiqué un calendrier aux ACC et a publié le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise, puis le document de prise de position finale de l'AC irlandaise³⁴⁹.

50.

191. Meta IE affirme en outre que toute décision contraignante d'urgence serait contre-productive en fin de compte, porterait préjudice aux intérêts des personnes concernées tout en générant une charge de travail administrative pour l'EDPB, l'AC irlandaise, les ACC et Meta IE³⁵¹. À cet égard, elle souligne également que les mesures demandées par l'AC norvégienne dans le cadre de la procédure d'urgence avaient déjà été examinées en tant qu'objections lors de la précédente procédure au titre de l'article 65 du RGPD et avaient été rejetées par l'EDPB dans les décisions contraignantes de l'EDPB³⁵².

353.

4.2.1.3 Analyse de l'EDPB

192. L'article 66, paragraphe 2, du RGPD impose à l'autorité de contrôle qui demande une décision contraignante d'urgence de motiver sa demande d'avis. Cela inclut la nécessité pour l'autorité de contrôle requérante de démontrer qu'il est urgent d'intervenir.
193. Par conséquent, l'EDPB analyse si, sur la base des avis de l'AC norvégienne et du responsable du traitement, ainsi que sur la base des éléments du dossier, la condition relative à l'urgence est remplie.
194. À cet égard, l'EDPB a considéré dans une décision antérieure que la nature, la gravité et la durée d'une infraction, ainsi que le nombre de personnes concernées et le niveau de préjudice qu'elles ont subi, peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de décider s'il est urgent ou non d'agir dans un cas particulier³⁵⁴.

³⁴⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10.

³⁴⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 10 [Meta IE fait référence à des décisions de juridictions nationales de l'Union selon lesquelles, avant les décisions de l'AC irlandaise, l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD était une base juridique appropriée et au fait que des décisions antérieures de l'AC irlandaise avaient initialement confirmé la possibilité de se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD]. Voir, également, observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

³⁴⁹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 7 et 9.

³⁵⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 11.

³⁵¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 3; voir, également, observations de Meta IE du 25 août 2023, points 46 à 48.

³⁵² Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 7 et 8.

³⁵³ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 9.

³⁵⁴ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, point 169.

195. **En ce qui concerne la nature et la gravité des infractions**, l'EDPB note que ses constatations selon lesquelles Meta IE continue de se fonder de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale³⁵⁵ et sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale³⁵⁶ concernent les mêmes activités de traitement que celles qui font l'objet des décisions de l'AC irlandaise adoptées sur la base des décisions contraignantes de l'EDPB.
196. À cet égard, l'EDPB rappelle sa conclusion présentée dans les décisions contraignantes de l'EDPB, à savoir que la nature et la gravité de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD sont telles qu'un risque de préjudice causé aux personnes concernées est de même nature que la constatation de la violation proprement dite³⁵⁷. Pour ce qui est des violations par Meta IE de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD que représentent les pratiques de publicité comportementale, l'EDPB a constaté qu'elles constituaient une situation très grave de non-respect du RGPD en ce qui concerne le traitement de quantités importantes de données³⁵⁸, qui sont essentielles pour le mode de fonctionnement du responsable du traitement, portant atteinte aux droits et libertés de millions de personnes concernées dans l'EEE³⁵⁹.
197. L'EDPB a également déjà souligné dans les décisions contraignantes de l'EDPB *«la complexité, [...] l'ampleur et [le] caractère intrusif de la pratique publicitaire comportementale que Meta IE met en œuvre»*³⁶⁰. Ce point de vue est toujours partagé par l'AC norvégienne, qui constate que les activités en ligne des utilisateurs de Meta IE font l'objet *«d'un suivi et d'un profilage constants, intrusifs et opaques»* de la part de Meta IE, ce qui *«peut susciter la sensation d'une surveillance continue de la vie privée»*³⁶¹. De plus, ce point de vue est toujours partagé par l'AC néerlandaise, qui a exprimé de vives préoccupations en ce qui concerne les activités de traitement en cause, compte tenu de *«la grande quantité de données à caractère personnel traitées, du nombre de personnes concernées affectées ainsi que de la nature des données traitées — qui sont notamment des données vidéo, des données audio et des mouvements de souris»*³⁶².
198. L'EDPB a également précisé qu'au moment de l'adoption des décisions contraignantes de l'EDPB, la mise en conformité du traitement avec le RGPD permettrait de réduire au minimum le préjudice potentiel causé aux personnes concernées par les violations du RGPD³⁶³. Dans les décisions contraignantes de l'EDPB, les éléments *«nature et gravité de l'infraction»*³⁶⁴ et le *«nombre de personnes concernées affectées»* — qui était et est toujours considérable³⁶⁵ — ont amené l'EDPB à

³⁵⁵ Voir points 98 à 995 et 152 ci-dessus.

³⁵⁶ Voir points 148 et 153 ci-dessus.

³⁵⁷ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 446, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 415.

³⁵⁸ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 444, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 413.

³⁵⁹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 282, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 284.

³⁶⁰ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 96, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 99.

³⁶¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10, où il est fait référence au point 118 de l'arrêt Bundeskartellamt.

³⁶² Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 2.

³⁶³ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 282, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 284.

³⁶⁴ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 279, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 281.

³⁶⁵ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 445, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 414.

conclure qu'«il importe tout particulièrement d'imposer [...] des mesures correctrices appropriées, ce afin de garantir que Meta IE respecte cette disposition du RGPD»³⁶⁶.

199. Lors de la détermination de la période de transition pour mettre le traitement de Meta IE en conformité avec le RGPD, l'EDPB a demandé à l'AC irlandaise de «tenir dûment compte du préjudice causé aux personnes concernées par la poursuite de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD par Meta IE au cours de cette période»³⁶⁷.
200. La nécessité d'une action urgente a été pleinement reconnue et clairement indiquée dans les décisions de l'AC irlandaise³⁶⁸.
201. En ce qui concerne la **durée de l'infraction**, compte tenu des constatations ci-dessus selon lesquelles Meta IE continue de se fonder de manière inappropriée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour traiter les données à caractère personnel collectées sur ses produits à des fins de publicité comportementale³⁶⁹, malgré le fait que l'échéance pour se conformer aux décisions de l'AC irlandaise a été fixée au 5 avril 2023, l'EDPB estime que les personnes concernées sont toujours confrontées à des activités de traitement des données qui sont illicites³⁷⁰. En ce qui concerne l'argument de Meta selon lequel ce n'est que le 18 août 2023 que l'AC irlandaise a conclu que le recours de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD à des fins de publicité comportementale était insuffisant pour se conformer aux décisions de l'AC irlandaise³⁷¹, l'EDPB partage l'avis de l'AC néerlandaise déjà exprimé le 30 mai 2023 selon lequel «le responsable du traitement ne pouvait ignorer les orientations déjà établies par l'EDPB, ni la position de plusieurs ACC sur cette question, mais a malgré tout choisi d'explorer la voie de l'article 6, paragraphe 1, point f), [du RGPD]»³⁷².
202. À cet égard, l'EDPB ne peut que constater que chaque jour supplémentaire durant lequel l'activité de traitement en cause a lieu sans être fondée sur une base juridique appropriée cause un préjudice supplémentaire aux personnes concernées et permet à Meta de continuer à collecter quotidiennement des quantités importantes de données à caractère personnel de millions d'Européens et à générer des revenus considérables par le traitement illicite des données à caractère

³⁶⁶ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 279, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 281.

³⁶⁷ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 286, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 288.

³⁶⁸ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 8.10 («[...] Nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation de Facebook selon laquelle [l'AC irlandaise] dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour retarder l'activation du délai de mise en conformité [...]. Il ressort manifestement du point 286 de la décision rendue au titre de l'article 65 [du RGPD] que l'EDPB a jugé nécessaire que Facebook prenne les mesures correctrices requises pour remédier aux infractions en question "dans un délai de trois mois". Bien que Facebook ait raison d'affirmer que l'EDPB n'a pas expressément indiqué le point de départ de cette période de mise en conformité, [l'AC irlandaise] est d'avis qu'il va sans dire que ce point de départ doit être le moment de l'adoption et de la notification de la décision finale de [l'AC irlandaise], étant donné qu'il s'agit du premier moment à partir duquel le délai de mise en conformité applicable peut commencer à courir. Toute suggestion contraire serait incompatible avec la nécessité d'une action urgente qui était clairement indiquée aux points 286, 288 et 290 de la décision rendue au titre de l'article 65. Cela viderait en outre de son sens la détermination par l'EDPB de la période de mise en conformité en tant que nombre fixe de mois (en l'espèce, trois)»). Des considérations analogues sont exprimées au point 214 de la décision Instagram de l'AC irlandaise.

³⁶⁹ Voir points 152 et 153 ci-dessus.

³⁷⁰ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 446, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 415.

³⁷¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 11, et observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

³⁷² Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 2.

personnel de millions de personnes concernées dans l'EEE³⁷³. Il observe également, conformément à la position de l'AC norvégienne, qu'aucune mesure ne pourrait être appliquée rétroactivement pour réparer la violation des droits et libertés des personnes concernées³⁷⁴.

203. Par conséquent, si, dans certains cas, le fait qu'une infraction dure depuis longtemps peut servir à démontrer qu'il n'est pas urgent d'intervenir³⁷⁵, comme l'a rappelé Meta IE³⁷⁶, l'EDPB considère en l'espèce que la situation est différente. Au contraire, dans le cas présent, le fait que les activités de traitement sont toujours effectuées sans être fondées sur une base juridique appropriée constitue un élément en faveur de la conclusion selon laquelle il est urgent d'adopter des mesures définitives, car, malgré les injonctions figurant dans les décisions de l'AC irlandaise et les différentes discussions concernant leur mise en œuvre, Meta IE continue de traiter les données à caractère personnel de manière illicite et ne s'est toujours pas mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise³⁷⁷. Les arguments de Meta IE relatifs à la mise en œuvre d'une plus grande transparence et d'un mécanisme d'opposition³⁷⁸ ne changent rien à cette conclusion, ces éléments n'étant pas de nature à remédier à la question sous-jacente de la licéité du traitement³⁷⁹ et au préjudice connexe causé aux personnes concernées.
204. L'EDPB rappelle à cet égard l'argument de l'AC norvégienne selon lequel l'absence de réaction ferme et rapide face au non-respect des décisions de l'AC irlandaise prive les personnes concernées de la protection à laquelle elles ont droit³⁸⁰.
205. À la lumière de ce qui précède et conformément à l'avis de l'AC norvégienne, l'EDPB estime que **le fait de ne pas mettre fin aux activités de traitement en cause et de ne pas veiller à l'application des décisions de l'AC irlandaise expose les personnes concernées à un risque de préjudice grave et irréparable**³⁸¹. L'AC norvégienne ainsi que d'autres ACC ont également estimé qu'il était urgent de prendre d'autres mesures en l'espèce, non seulement pour remédier à la situation de non-respect du RGPD, mais également pour faire cesser le préjudice causé aux personnes concernées.
206. L'AC suédoise a exprimé la nécessité de prendre de nouvelles mesures après la diffusion des rapports de conformité de Meta IE et a demandé «à l'AC [irlandaise] à quelle procédure [l'AC suédoise] pouvait s'attendre à l'avenir»³⁸².

³⁷³ À cet égard, Meta IE affirme que «toute suspension de la publicité comportementale en Norvège pendant près d'une période de trois mois porterait irrémédiablement préjudice [à Meta IE], étant donné qu'elle subirait i) un manque à gagner publicitaire de plusieurs millions d'euros au cours de cette période», voir lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 14 août 2023, p. 9.

³⁷⁴ Rejet par l'AC norvégienne de la demande de Meta IE et de Facebook Norway tendant à obtenir un report de la mise en œuvre de l'injonction du 7 août 2023, p. 1.

³⁷⁵ Voir, par exemple, décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, points 195 et 196.

³⁷⁶ Lettre de Meta IE à l'AC irlandaise du 31 mai 2023, p. 5, où il est fait référence aux points 195 et 196 de la décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB.

³⁷⁷ Voir sections 4.1.1.4 et 4.1.2.4 ci-dessus.

³⁷⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 9.

³⁷⁹ Voir points 152 et 153 ci-dessus.

³⁸⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 6.

³⁸¹ Voir point 175 ci-dessus et demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 10.

³⁸² Observations de l'AC suédoise dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI du 4 mai 2023.

207. L'AC néerlandaise [REDACTED] ³⁸³, faisant écho à sa précédente demande par laquelle elle demandait à l'AC irlandaise «*de prendre rapidement des mesures appropriées pour faire cesser l'illégalité continue que constitue le traitement invasif des données à caractère personnel de millions d'utilisateurs*»³⁸⁴. Il importe également de rappeler la demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise³⁸⁵, selon laquelle «*des mesures appropriées et rapides sont nécessaires pour protéger les droits fondamentaux de millions de personnes concernées aux Pays-Bas ainsi que dans l'ensemble de l'Espace économique européen*»³⁸⁶ et les autorités de contrôle devraient «*agir de concert*» à cet égard «*en tant qu'autorités de contrôle européennes coopérant sous la direction de [l'AC irlandaise]*»³⁸⁷.
208. De même, dès la transmission du document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise aux ACC, l'AC allemande de Hambourg a demandé à l'AC irlandaise «*de parvenir rapidement à une position consolidée selon laquelle [Meta IE] n'a pas démontré la base juridique et de suspendre le traitement qui est fondé sur l'article 6, paragraphe 1, [point b), du RGPD] et sur [l'article 6, paragraphe 1,] point f), du RGPD à des fins de publicité comportementale*»³⁸⁸.
209. Dans les décisions contraignantes de l'EDPB, ce dernier a clairement indiqué qu'une action urgente était déjà requise en décembre 2022 et a décidé qu'à cette époque, l'injonction de mise en conformité à adopter à l'égard de Meta IE devrait imposer à Meta IE de rétablir la conformité dans un bref délai³⁸⁹. Ce faisant, l'EDPB a rappelé le raisonnement de l'AC irlandaise concernant le délai de trois mois déjà prévu par l'AC irlandaise dans son projet de décision³⁹⁰ pour la mise en conformité concernant les infractions en matière de transparence, qui a été jugé nécessaire et proportionné compte tenu: 1) du risque de préjudice pour les droits des personnes concernées qu'une telle mesure implique, étant donné que la période transitoire de mise en conformité «*entraînerait une privation grave et continue*

383 [REDACTED]

³⁸⁴ Avis de l'AC néerlandaise sur les rapports de conformité du 4 mai 2023 dans le cadre de la consultation informelle menée via l'IMI concernant l'affaire Facebook et de la consultation informelle menée via l'IMI concernant l'affaire Instagram, point 4.

³⁸⁵ L'AC néerlandaise a présenté la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne le 30 mai 2023 et a demandé à l'AC irlandaise de lui communiquer pour le 30 juin 2023:

i) «*sa conclusion concernant la question de savoir si [Meta IE] peut ou non invoquer l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel de ses utilisateurs à des fins de publicité comportementale, plus précisément pour une grande partie des opérations de traitement pour lesquelles [Meta IE] s'est précédemment fondée sur l'article 6, paragraphe 1, point b), [du RGPD]*»;

ii) «*sa conclusion concernant la question de savoir si [Meta IE] s'est mise en conformité ou non avec la décision finale de [l'AC irlandaise] du 31 décembre 2022, dans laquelle il était enjoint à [Meta IE] de mettre ces opérations de traitement en conformité avec l'article 6 du RGPD*»; et

iii) «*un calendrier indiquant quelles mesures appropriées seront prises rapidement pour que [Meta IE] agisse conformément à l'article 6 du RGPD, afin de protéger les droits fondamentaux de millions de personnes concernées affectées par ce traitement, aux Pays-Bas ainsi que dans l'ensemble de l'Espace économique européen (EEE). À cet égard, [l'AC néerlandaise] accorde une grande importance au lien entre le non-respect par le responsable du traitement de l'article 6 du RGPD et son non-respect de l'injonction de [l'AC irlandaise]. Selon nous, cela justifie une intervention rapide*».

³⁸⁶ Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 1.

³⁸⁷ Demande d'assistance mutuelle de l'AC néerlandaise, p. 2.

³⁸⁸ Avis de l'AC allemande de Hambourg sur le document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise du 21 juillet 2023, p. 2.

³⁸⁹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 286, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 288.

³⁹⁰ Projet de décision Facebook de l'AC irlandaise, point 8.4, et projet de décision Instagram de l'AC irlandaise, point 202.

de leurs droits», 2) des importantes ressources financières, technologiques et humaines et 3) des instructions claires fournies à Meta IE pour se conformer au RGPD³⁹¹. L'EDPB a donc chargé l'AC irlandaise d'inclure dans sa décision finale une injonction à Meta IE de mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans le cadre du service Facebook **dans un délai de trois mois**³⁹².

210. Il importe de signaler que l'interprétation selon laquelle le délai à accorder à Meta IE pour se conformer au RGPD devait être un délai fixe était également partagée par l'AC irlandaise dans les décisions de l'AC irlandaise, dans lesquelles cette dernière a fait référence aux décisions contraignantes de l'EDPB et a expliqué qu'il était manifeste que *«l'EDPB a jugé nécessaire que [Meta IE] prenne les mesures correctrices requises pour remédier aux infractions en question “dans un délai de trois mois”»* et a indiqué *«la nécessité d'une action urgente»* dans un *«nombre fixe de mois»*³⁹³.
211. L'EDPB a précédemment établi que les procédures d'urgence prévues à l'article 66 du RGPD constituent des dérogations aux mécanismes standard de cohérence et de coopération et que les exigences de l'article 66 du RGPD doivent être interprétées de manière restrictive³⁹⁴. Par conséquent, l'EDPB estime qu'il ne peut demander des mesures définitives au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD que si les mécanismes réguliers de coopération ou de cohérence ne peuvent pas être appliqués de la manière habituelle en raison de l'urgence de la situation³⁹⁵. Dès lors, l'EDPB évalue dans la présente section s'il est **nécessaire de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence en l'espèce**.
212. En l'espèce, l'AC irlandaise a déjà adopté les décisions finales de l'AC irlandaise dans le cadre de la procédure de guichet unique sur la base des décisions contraignantes de l'EDPB, contenant une injonction de mise en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD. Conformément à l'article 60, paragraphe 10, du RGPD, le responsable du traitement notifie les mesures prises pour assurer le respect d'une décision rendue dans le cadre du mécanisme de coopération avec l'ACCF, qui informe les ACC.
213. Les lignes directrices de l'EDPB relatives à l'application de l'article 60 du RGPD soulignent que *l'«obligation [du responsable du traitement de notifier à l'ACCF les mesures prises pour assurer le respect de la décision] garantit l'efficacité de l'exécution. Elle constitue également le fondement des éventuelles actions de suivi nécessaires que l'autorité de contrôle chef de file peut entreprendre, également en coopération avec les autres autorités de contrôle concernées»*³⁹⁶.
214. Ces lignes directrices soulignent en outre que, si l'ACCF conclut que les mesures prises sont insuffisantes, elle devrait, dans le cadre de son obligation juridique d'informer les ACC, envisager de fournir aux autres ACC son évaluation des mesures prises par le responsable du traitement, notamment afin de décider si d'autres actions sont nécessaires³⁹⁷. Il s'ensuit que, lorsque les mesures

³⁹¹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 286, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 288.

³⁹² Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 288, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 290.

³⁹³ Décision Facebook de l'AC irlandaise, point 8.10; décision Instagram de l'AC irlandaise, point 214.

³⁹⁴ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, points 165 à 167.

³⁹⁵ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, point 167. Voir, également, point 169 ci-dessus.

³⁹⁶ Lignes directrices 02/2022 de l'EDPB relatives à l'application de l'article 60 du RGPD, adoptées le 14 mars 2022, point 248.

³⁹⁷ Lignes directrices 02/2022 de l'EDPB relatives à l'application de l'article 60 du RGPD, adoptées le 14 mars 2022, point 249.

prises par le responsable du traitement sont jugées insuffisantes, l'ACCF peut devoir prendre des mesures supplémentaires.

215. En l'espèce, l'AC irlandaise a conclu dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, en s'appuyant également sur les observations et les avis des ACC, que Meta IE n'avait pas démontré qu'elle s'était mise en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise³⁹⁸. Toutefois, elle a également considéré qu'il était «*juste*» et «*raisonnable*» de donner à Meta IE la possibilité de démontrer qu'elle pouvait se fonder sur le consentement en tant que base légale plutôt que de prendre des mesures coercitives³⁹⁹.
216. L'AC irlandaise a également réitéré sa position, en tant qu'ACCF, selon laquelle aucune autre mesure urgente n'était nécessaire en l'espèce, étant donné que la ligne de conduite déjà adoptée, consistant en «*une procédure d'exécution [...] dans laquelle un ensemble défini de propositions, par lesquelles [Meta IE] propose de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 du RGPD (et aux termes des décisions de [l'AC irlandaise]), est en cours d'évaluation par [l'AC irlandaise] et les ACC*», remédiait de manière adéquate à la situation⁴⁰⁰.
217. À cet égard, l'EDPB reconnaît qu'il est nécessaire d'évaluer la proposition présentée par le responsable du traitement et que cela suppose l'«*examen d'un certain nombre de questions particulièrement complexes (et nouvelles)*»⁴⁰¹. L'EDPB reconnaît également pleinement qu'est actuellement «*mené au titre du cadre de coopération et de contrôle de la cohérence du RGPD*», sous la direction de l'AC irlandaise,

218.

L'EDPB estime donc que l'existence de la proposition de recours au consentement de Meta IE ne remet pas en cause la nécessité de prendre des mesures pour garantir que le traitement illicite prenne fin.

³⁹⁸ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 9.2.

³⁹⁹ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 9.2.

⁴⁰⁰ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4.

⁴⁰¹ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4 et 5.

⁴⁰² Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 6.

⁴⁰³ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4 et 5.

⁴⁰⁴ Réponse de l'AC irlandaise à Meta IE du 11 août 2023, p. 2.

219. Dans ce contexte, l'EDPB note que l'AC irlandaise a reconnu dans son document de prise de position finale — plus de quatre mois après l'échéance de mise en conformité — que Meta IE enfreint toujours le RGPD⁴⁰⁵. L'EDPB estime que le fait que l'AC irlandaise n'a pas pris de mesures de contrôle pour mettre fin au recours inapproprié de Meta IE à l'article 6, paragraphe 1, point b), et à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD et pour faire appliquer les décisions de l'AC irlandaise, malgré le risque de préjudice grave et irréparable causé aux personnes concernées⁴⁰⁶, montre que le mécanisme ordinaire de coopération et de contrôle de la cohérence ne donne pas de résultats satisfaisants et qu'il est nécessaire de demander à l'AC irlandaise d'adopter d'urgence des mesures définitives en raison de l'urgence de la situation. À cet égard, l'EDPB note que, bien que six mois se soient désormais écoulés depuis l'expiration du délai de mise en conformité, il n'existe encore aucun élément qui indiquerait clairement que la conformité sera atteinte prochainement, ni qui indiquerait clairement que l'AC irlandaise — en tant qu'ACCF — a l'intention d'adopter des mesures correctrices afin de mettre fin aux infractions en cours⁴⁰⁷.
220. En conclusion, l'EDPB estime, à la lumière des circonstances décrites ci-dessus, **que les mécanismes ordinaires de coopération ou de contrôle de la cohérence ne peuvent pas être appliqués de la manière habituelle et qu'en raison du risque de préjudice grave et irréparable sans mesures définitives urgentes**, il est nécessaire de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence pour ordonner des mesures définitives en raison de l'urgence de la situation.
221. Enfin, l'EDPB juge pertinent de rappeler l'obligation qui incombe aux autorités de contrôle de surveiller l'application du RGPD 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'Union⁴⁰⁸. En particulier, l'EDPB a affirmé que, lorsqu'une violation du RGPD a été établie, les autorités de contrôle concernées sont tenues de réagir de manière appropriée pour remédier à cette violation⁴⁰⁹. Les pouvoirs conférés aux autorités de contrôle par l'article 58 du RGPD visent à atteindre cet objectif. De même, la CJUE a jugé que «*[b]ien que le choix du moyen approprié et nécessaire relève de l'autorité de contrôle [...], cette autorité n'en est pas moins tenue de s'acquitter avec toute la diligence requise de sa mission consistant à veiller au plein respect du RGPD*»⁴¹⁰.

4.2.2 Sur l'application d'une présomption légale d'urgence justifiant la nécessité de déroger aux mécanismes de coopération et de contrôle de la cohérence

222. Dans la section précédente, l'EDPB a constaté qu'il était nécessaire de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence pour ordonner des mesures définitives en raison de l'urgence de la situation⁴¹¹. Dans la présente section, l'EDPB évaluera si l'urgence et la nécessité de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence peuvent également être présumées sur la base de l'article 61, paragraphe 8, du RGPD.

⁴⁰⁵ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 8.1.

⁴⁰⁶ Voir point 205 ci-dessus.

⁴⁰⁷ Voir points 215 et 216 ci-dessus.

⁴⁰⁸ Article 51, paragraphe 1, du RGPD et considérant 123 du RGPD.

⁴⁰⁹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 278, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 280 (où il est fait référence au point 111 de l'arrêt de la CJUE du 16 juillet 2020 dans l'affaire C-311/18, *Facebook Ireland et Schrems*, EU:C:2020:559).

⁴¹⁰ Arrêt du 16 juillet 2020 dans l'affaire C-311/18, *Facebook Ireland et Schrems*, EU:C:2020:559, point 112.

⁴¹¹ Voir analyse de l'EDPB à la section 4.2.1.3.

223. À la lumière des faits de l'espèce⁴¹², l'EDPB évaluera si la présente affaire relève de la description figurant à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD, qui évoque la situation dans laquelle une autorité de contrôle ne fournit pas les informations visées à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD dans un délai d'un mois à compter de la réception d'une demande d'assistance mutuelle d'une autre autorité de contrôle. L'article 61, paragraphe 8, du RGPD prévoit que *«les circonstances permettant de considérer qu'il est urgent d'intervenir conformément à l'article 66, paragraphe 1, [du RGPD] sont réputées réunies et nécessitent une décision contraignante d'urgence du comité en application de l'article 66, paragraphe 2, [du RGPD]»*. Si une telle présomption s'applique, l'urgence d'une demande de décision contraignante d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 2, peut être présumée et ne doit pas être démontrée⁴¹³.
224. Comme indiqué, la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne a été présentée le 5 mai 2023 — voir points 10, 13 et 15 ci-dessus, où sont décrites la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne et la réponse fournie par l'AC irlandaise.

4.2.2.1 Résumé de la position de l'AC norvégienne

225. L'AC norvégienne considère que l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est applicable en l'espèce⁴¹⁴ parce que l'AC irlandaise a répondu à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne *«Non, nous ne pouvons pas satisfaire à la demande», «sans fournir de justification spécifique autre que le renvoi à une autre lettre qu'elle a envoyée à toutes les ACC le 31 mai 2023»*⁴¹⁵. L'AC norvégienne fait également valoir que l'*«AC irlandaise n'a pas fourni de refus motivé»* conformément à l'article 61, paragraphe 4, du RGPD et qu'*«elle n'a pas non plus informé [l'AC norvégienne] des résultats obtenus ou de l'avancement des mesures prises pour donner suite à [sa] demande visant à faire interdire le traitement illicite des données à caractère personnel et à faire respecter l'article 6, paragraphe 1, [du RGPD]»*⁴¹⁶. Selon l'AC norvégienne, le contenu de la lettre du 31 mai 2023 était une simple annonce de la date à laquelle l'AC irlandaise conclurait son examen des rapports de conformité de Meta IE, mais *«ne contenait aucune information sur le plan d'exécution spécifique demandé [par elle], pas plus qu'elle n'annonçait de mesures coercitives spécifiques ou envisagées à l'égard de Meta IE, malgré [sa] demande en ce sens»*⁴¹⁷.
226. Selon l'AC norvégienne, *«aucune mesure n'a été prise pour donner suite à la demande»* et, un mois après la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, *«l'AC irlandaise n'avait satisfait à aucune de [ses] demandes»*⁴¹⁸. L'AC norvégienne indique également que ses demandes ne sont toujours pas satisfaites puisque l'AC irlandaise considère qu'il est juste et raisonnable de ne pas prendre de mesures coercitives malgré sa conclusion selon laquelle Meta IE ne se fonde pas actuellement sur une base légale valable pour la publicité comportementale⁴¹⁹.

⁴¹² Voir section 1 de la présente décision contraignante d'urgence.

⁴¹³ Décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, adoptée le 12 juillet 2021, point 170.

⁴¹⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 7 et 8.

⁴¹⁵ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

⁴¹⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

⁴¹⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

⁴¹⁸ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8.

⁴¹⁹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 8, où il est fait référence au document de prise de position finale de l'AC irlandaise. Il peut également être utile de noter que l'AC norvégienne, dans sa lettre à l'AC irlandaise du 21 septembre 2023 (p. 1), déclare comprendre que l'AC irlandaise a choisi de ne pas donner suite à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne parce que, malgré la conclusion préliminaire selon laquelle

227. Pour étayer le point de vue selon lequel l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est applicable en l'espèce, l'AC norvégienne renvoie aux conclusions de l'avocat général M. Bobek selon lesquelles, lorsqu'une ACCF ne répond pas à une demande d'assistance mutuelle d'une ACC, cette dernière peut adopter des mesures provisoires lorsque les circonstances justifient *«une intervention urgente sont réputées réunies et ne doivent pas être démontrées»*⁴²⁰. L'AC norvégienne mentionne également l'existence de décisions antérieures dans lesquelles la présomption prévue à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD a été appliquée, en particulier une décision de l'AC italienne relative à Meta IE dans laquelle cette autorité de contrôle a également considéré que l'absence de réponse de l'ACCF à sa demande permettait légitimement de déroger au mécanisme de coopération et de déclencher une procédure d'urgence au titre de l'article 66 du RGPD⁴²¹.
228. L'AC norvégienne souligne que, contrairement aux circonstances factuelles qui ont amené l'EDPB à conclure que l'article 61, paragraphe 8, n'était pas applicable dans une affaire antérieure⁴²², *«les communications relatives à la présente affaire entre l'AC norvégienne et l'AC irlandaise ont été effectuées dans le cadre de la procédure relative aux demandes d'assistance mutuelle (AM) au titre de l'article 61, paragraphe 1, du RGPD, et non dans le cadre de la procédure relative aux demandes d'assistance mutuelle volontaire (AMV)»*⁴²³.

4.2.2.2 Résumé de la position du responsable du traitement

229. Meta IE fait valoir qu'en l'espèce, aucune *«présomption d'urgence ne ressort au sens de l'article 61, paragraphe 8, du RGPD»*⁴²⁴. Meta IE indique que, pour se fonder sur la présomption d'urgence prévue à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD, l'AC norvégienne *«doit démontrer que [l'AC irlandaise] n'a pas répondu à la [demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne]»*, mais elle considère que l'AC norvégienne *«ne peut pas le démontrer»*⁴²⁵. Meta IE affirme que la *«tentative de [l'AC norvégienne] de se fonder sur la présomption d'urgence prévue à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est erronée en droit et contredit le compte rendu des faits concernant les communications»* entre l'AC irlandaise et l'AC norvégienne⁴²⁶. Selon Meta IE, l'AC irlandaise *«a répondu de manière adéquate à la [demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne] en fournissant les informations demandées par [l'AC norvégienne]»* et l'AC norvégienne *«déforme et dénature la substance et la nature de la correspondance»* avec l'AC irlandaise⁴²⁷.
230. Selon Meta IE, dans la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, il n'a pas été *«demandé à [l'AC irlandaise] de détailler un "plan d'exécution spécifique" ou des "mesures coercitives spécifiques*

Meta IE n'opère toujours pas conformément à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD, elle n'a indiqué aucune mesure coercitive correspondante.

⁴²⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 9, où il est fait référence aux points 119 et 135 des conclusions de l'avocat général M. Bobek dans l'affaire C-645/19, Facebook Ireland e.a.

⁴²¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 9, où il est fait référence à la décision de l'AC italienne du 21 décembre 2022 [9853406], disponible à l'adresse suivante: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9853406#english>.

⁴²² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 9, où il est fait référence aux points 171 à 181 de la décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB.

⁴²³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 9 et 10.

⁴²⁴ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 18 à 21; observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5 à 8; annexe 1 de la lettre de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 17; annexe 12 de la lettre de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 49 à 53.

⁴²⁵ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 19; observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

⁴²⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 5.

⁴²⁷ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

ou envisagées” qu’elle «imposerait à [Meta IE] en cas de non-conformité», étant donné que ce n’est pas ce qu’implique la demande de l’AC norvégienne à l’AC irlandaise de lui communiquer «un calendrier indiquant précisément comment elle garantira de manière rapide que Meta [IE] se conforme à l’article 6, paragraphe 1, du RGPD»⁴²⁸. Au contraire, selon Meta IE, cette formulation faisait référence à une demande de communication d’un calendrier que l’AC irlandaise a fourni «à de nombreuses reprises»⁴²⁹, et cela démontre qu’il n’y avait «aucune inaction ou absence de communication de la part de [l’AC irlandaise] sur laquelle [l’AC norvégienne] peut désormais s’appuyer pour invoquer l’article 61, paragraphe 8, [du RGPD]»⁴³⁰.

231. Selon Meta IE, «la décision de [l’AC irlandaise] de ne pas mettre immédiatement en œuvre les mesures coercitives privilégiées par [l’AC norvégienne] ne constituait pas un défaut de réponse adéquate à la [demande d’assistance mutuelle de l’AC norvégienne]. Rien dans l’article 61, paragraphe 1, du RGPD n’exige une telle obéissance aveugle de la part d’une ACCF concernant toutes les mesures qu’une ACC pourrait lui demander de prendre. [...] [L’AC irlandaise] a répondu de manière adéquate à la [demande d’assistance mutuelle de l’AC norvégienne]»⁴³¹. Meta IE indique également que «l’article 61, paragraphe 5, du RGPD [...] n’exige pas de l’ACCF qu’elle s’engage à l’avance à imposer des mesures correctrices spécifiques dans un délai déterminé»⁴³². Meta IE ajoute que, si «l’article 61 du RGPD ne peut pas être invoqué par une seule autorité de contrôle pour exiger qu’une ACCF adopte des mesures correctrices à l’égard d’un traitement qui fait l’objet d’une procédure de mise en conformité en cours dirigée par l’ACCF», l’AC irlandaise a par la suite expliqué les raisons «pour lesquelles elle a refusé d’imposer une interdiction de traitement immédiate»⁴³³. À cet égard, Meta IE est d’avis que des mesures correctrices ne peuvent pas être demandées «à l’égard d’un traitement qui fait l’objet d’une procédure de mise en conformité en cours dirigée par l’ACCF», car cela pourrait «porter atteinte au mécanisme du guichet unique et à l’obligation de l’ACCF de prendre en considération tous les points de vue des ACC dans le cadre de ce mécanisme»⁴³⁴. En outre, Meta IE fait valoir que la demande d’interdiction du traitement avait déjà été «examinée et rejetée par l’EDPB dans une décision contraignante antérieure prise au titre de l’article 65 du RGPD»⁴³⁵.
232. Selon Meta IE, les nouvelles informations de l’AC irlandaise du 31 mai 2023 ont constitué une réponse à la demande d’assistance mutuelle de l’AC norvégienne, car celles-ci contenaient des «informations utiles» et ont permis d’informer l’AC norvégienne de «l’avancement des mesures prises pour» donner suite à la demande⁴³⁶. Puisque l’AC irlandaise a effectivement répondu à la demande le 31 mai 2023, on ne saurait affirmer qu’elle a refusé de répondre lorsqu’elle a répondu par la négative le 2 juin 2023

⁴²⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 5, où il est fait référence à la demande d’assistance mutuelle de l’AC norvégienne.

⁴²⁹ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 19.

⁴³⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 7.

⁴³¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 2; observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

⁴³² Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5.

⁴³³ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 6, où il est fait référence i) à la plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d’Oslo, qui est jointe aux observations de Meta IE du 16 octobre 2023, et ii) au document de prise de position finale de l’AC irlandaise.

⁴³⁴ Plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d’Oslo, jointe aux observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 52.

⁴³⁵ Plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d’Oslo, jointe aux observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 52, où il est fait référence i) au point 285 de la décision contraignante 3/2022 de l’EDPB et ii) au point 287 de la décision contraignante 4/2022 de l’EDPB.

⁴³⁶ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 5, où il est fait référence aux nouvelles informations de l’AC irlandaise du 31 mai 2023.

via l'IMI; en effet, cette réponse était accompagnée d'un renvoi aux nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023⁴³⁷. Meta IE précise en outre que l'AC irlandaise a expliqué que la réponse négative via l'IMI était le résultat d'une «*erreur*» et que le message adressé par l'AC norvégienne à l'AC irlandaise montre que l'AC norvégienne «*ne pensait pas [...] que [l'AC irlandaise] n'avait pas répondu*» à la demande⁴³⁸. Meta IE invoque à l'appui de cette affirmation un message de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise indiquant «*Nous vous remercions pour votre message du 2 juin 2023. Nous comprenons que vous nous recontacterez vers la fin du mois de juin*» et «*nous attendrons votre réponse vers la fin du mois de juin*»⁴³⁹.

233. Meta IE considère que l'AC norvégienne n'a soulevé aucune objection face au document de prise de position provisoire de l'AC irlandaise et n'a mentionné aucune prétendue absence de réponse de l'AC irlandaise à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, «*bien qu'elle ait invoqué l'article 61, paragraphe 8, du RGPD dans l'injonction de [l'AC norvégienne] pour tenter de faire valoir que l'urgence peut être présumée en raison d'une prétendue absence de réponse de [l'AC irlandaise]*»⁴⁴⁰. En outre, Meta IE fait valoir que l'AC norvégienne «*n'a soulevé aucun grief concernant le calendrier proposé par [l'AC irlandaise] avant de rendre l'injonction, même si c'est ce qu'elle aurait dû tout d'abord faire si la question de l'urgence la préoccupait réellement*»⁴⁴¹.
234. En ce qui concerne la référence de l'AC norvégienne aux conclusions de l'avocat général M. Bobek dans l'affaire C-645/19, Meta IE indique que «*compte tenu de la longueur de la procédure, qui inclut l'imposition des décisions NOYB par [l'AC irlandaise] et la réalisation en bonne et due forme d'une procédure de mise en conformité en cours, l'AC norvégienne ne peut raisonnablement pas faire valoir une inaction de [l'AC irlandaise]. [l'AC irlandaise] agit et coopère pleinement avec les autres autorités de contrôle*»⁴⁴².

4.2.2.3 Analyse de l'EDPB

235. Le mécanisme de coopération mis en place par le RGPD prévoit différents outils permettant aux autorités de contrôle de procéder à des échanges et d'accomplir leurs missions. L'un de ces outils est l'assistance mutuelle prévue par l'article 61 du RGPD. En vertu de cette disposition, les autorités de contrôle «*se communiquent les informations utiles et se prêtent mutuellement assistance en vue de mettre en œuvre et d'appliquer le [RGPD] de façon cohérente, et mettent en place des mesures pour coopérer efficacement*»⁴⁴³. Cette même disposition précise également que l'assistance mutuelle «*concerne notamment les demandes d'informations et les mesures de contrôle, telles que les demandes d'autorisation et de consultation préalables, les inspections et les enquêtes*»⁴⁴⁴.
236. L'EDPB rappelle que l'article 61 du RGPD relatif à l'assistance mutuelle fait partie de la section 1 du chapitre VII du RGPD, qui est consacrée à la coopération. À cet égard, l'EDPB considère que l'article 61

⁴³⁷ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 6.

⁴³⁸ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 6.

⁴³⁹ Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 6, où il est fait référence au message envoyé par l'AC norvégienne à l'AC irlandaise via le flux IMI concernant la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne le 9 juin 2023.

⁴⁴⁰ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 9, où il est fait référence à un courrier électronique de l'AC norvégienne à l'AC irlandaise du 14 juillet 2023 informant de l'adoption des mesures provisoires.

⁴⁴¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, note de bas de page n° 41, p. 12.

⁴⁴² Réclamation de Meta IE déposée auprès de l'AC norvégienne concernant l'injonction de l'AC norvégienne, 1^{er} août 2023, p. 17; observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 21.

⁴⁴³ Article 61, paragraphe 1, du RGPD.

⁴⁴⁴ Article 61, paragraphe 1, du RGPD.

du RGPD est l'un des mécanismes permettant aux autorités de contrôle de garantir une coopération adéquate et efficace. Par conséquent, la notion d'assistance mutuelle ancrée dans le RGPD suppose une «*coopération loyale et efficace*»⁴⁴⁵ et requiert des actions concrètes de la part d'une autorité de contrôle qui reçoit une demande d'assistance mutuelle (ci-après l'«**autorité de contrôle requise**»). Plus précisément, les obligations d'une autorité de contrôle requise peuvent être énumérées selon un ordre logique comme suit:

- article 61, paragraphe 2, du RGPD: «*[c]haque autorité de contrôle prend toutes les mesures appropriées requises pour répondre à une demande d'une autre autorité de contrôle*»;
- article 61, paragraphe 2, du RGPD: l'autorité de contrôle requise répond dans un délai spécifique («*dans les meilleurs délais et au plus tard un mois après réception de la demande*»);
- article 61, paragraphe 4, du RGPD: l'autorité de contrôle requise doit «*satisfaire à une demande d'assistance*» dans tous les cas, à l'exception des situations mentionnées à l'article 61, paragraphe 4, points a) et b);
- article 61, paragraphe 5, première phrase, du RGPD: «*[l]'autorité de contrôle requise informe l'autorité de contrôle requérante des résultats obtenus ou, selon le cas, de l'avancement des mesures prises pour donner suite à la demande*»;
- article 61, paragraphe 5, deuxième phrase, du RGPD: «*[l]'autorité de contrôle requise explique les raisons de tout refus de satisfaire à une demande en application du paragraphe 4*»;
- article 61, paragraphe 6, du RGPD: en règle générale, les autorités de contrôle requises communiquent par voie électronique et au moyen d'un formulaire type, les informations.

237. L'article 61, paragraphe 9, du RGPD prévoit la possibilité pour la Commission européenne (ci-après la «**Commission**») de préciser, par voie d'actes d'exécution, la forme et les procédures de l'assistance mutuelle ainsi que les modalités de l'échange d'informations par voie électronique entre les autorités de contrôle. Le 16 mai 2018, la Commission a adopté un acte d'exécution relatif à l'utilisation du système d'information du marché intérieur de la Commission aux fins des procédures de contrôle de la cohérence et de coopération du RGPD, y compris aux fins des demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD (ci-après l'«**acte d'exécution concernant l'IMI**»)⁴⁴⁶.

238. La procédure de l'IMI consacrée aux demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD est une fonctionnalité bilatérale. Cela signifie que la demande ne peut être adressée qu'à l'autorité de contrôle requise et ne peut être reçue que par celle-ci. De même, la réponse ne sera adressée qu'à l'autorité de contrôle qui a introduit la demande d'assistance mutuelle (ci-après l'«**autorité de contrôle requérante**») et ne pourra être reçue que par celle-ci. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'exécution concernant l'IMI, cette fonctionnalité spécifique doit être utilisée pour les différents échanges entre autorités menés dans le cadre d'une demande d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD. Cela concerne notamment la «*demande introduite auprès*

⁴⁴⁵ En ce qui concerne le fait qu'une «*autorité de contrôle chef de file ne saurait s'affranchir, dans l'exercice de ses compétences, [...] d'un dialogue indispensable ainsi que d'une coopération loyale et efficace avec les autres autorités de contrôle concernées*», voir arrêt de la CJUE (grande chambre) du 15 juin 2021 dans l'affaire C-645/19, Facebook Ireland Ltd e.a./Gegevensbeschermingsautoriteit, EU:C:2021:483, point 63.

⁴⁴⁶ Décision d'exécution (UE) 2018/743 de la Commission du 16 mai 2018 relative à un projet pilote pour la mise en œuvre des dispositions applicables à la coopération administrative figurant dans le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil au moyen du système d'information du marché intérieur, C/2018/2814, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.123.01.0115.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2018%3A123%3ATOC.

d'une autre autorité de contrôle en vue d'obtenir une assistance mutuelle sous la forme d'informations et/ou de mesures de contrôle», la «réponse favorable ou, dans des cas exceptionnels, défavorable à une demande d'assistance mutuelle» et la «communication sur l'avancement et le résultat des mesures prises pour donner suite à la demande»⁴⁴⁷. L'utilisation de cette fonctionnalité spécifique de l'IMI permet également le contrôle automatique du délai d'un mois accordé pour répondre à une demande conformément à l'article 61, paragraphe 2, du RGPD.

239. Étant donné qu'il s'agit d'une fonctionnalité bilatérale de l'IMI, une procédure d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD est un type de communication bilatérale à distinguer des autres canaux de communication bilatéraux ou multilatéraux mis à disposition dans le cadre de l'IMI pour d'autres types de mécanismes de coopération relevant du RGPD. Si une demande d'assistance mutuelle peut être liée à des évolutions survenant dans le contexte des canaux de communication multilatéraux, l'introduction d'une demande d'assistance mutuelle par une autorité de contrôle ouvre un flux spécifique dans l'IMI pour les échanges qui ne concerneront que l'autorité de contrôle requérante et l'autorité de contrôle requise.
240. Conformément à l'article 61 du RGPD, une autorité de contrôle requise est juridiquement tenue de répondre à une demande d'assistance mutuelle. Une autorité de contrôle requise peut refuser de satisfaire à une demande uniquement si elle explique les raisons de ce refus, conformément aux deux exceptions limitées prévues à l'article 61, paragraphe 4, du RGPD⁴⁴⁸ et à l'article 61, paragraphe 5, dernière phrase, du RGPD⁴⁴⁹. Si la possibilité de fournir les informations sur les résultats obtenus ou l'avancement des mesures prises dans le délai d'un mois laisse un certain pouvoir d'appréciation à l'autorité de contrôle requise, le devoir de coopération exige également que l'autorité de contrôle requise prenne toujours certaines mesures concrètes pour donner suite à la demande, ou motive dûment sa décision de ne pas le faire. Dans une situation exceptionnelle dans laquelle une autorité de contrôle requise ne fournit pas d'informations appropriées sur les mesures prises, sur leur avancement ou sur les raisons dûment motivées pour lesquelles elle ne peut pas satisfaire à la demande dans un délai d'un mois à compter de la réception de celle-ci, l'autorité de contrôle requérante peut considérer que les conditions énoncées à l'article 61, paragraphe 8, du RGPD sont remplies.
241. À la lumière des explications qui précèdent, l'EDPB considère que l'obligation pour l'autorité de contrôle requise de satisfaire à une demande d'assistance mutuelle exige que soient remplis des **critères procéduraux** et des **critères de fond**.
242. La nécessité de satisfaire aux critères procéduraux découle principalement de l'article 61, paragraphes 6 et 9, du RGPD, ainsi que de l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'exécution concernant l'IMI. Les critères procéduraux concernent les formalités procédurales qui doivent être respectées pour qu'il soit satisfait à une demande d'assistance mutuelle.
243. Quant à l'obligation de satisfaire aux critères de fond, l'EDPB considère qu'elle découle des dispositions susmentionnées, à savoir i) le libellé de l'article 61, paragraphes 4 et 5, du RGPD, indiquant la possibilité de refuser de satisfaire à une demande d'assistance mutuelle uniquement sur la base des

⁴⁴⁷ Décision d'exécution (UE) 2018/743 de la Commission du 16 mai 2018, article 3, paragraphe 3.

⁴⁴⁸ L'article 61, paragraphe 4, du RGPD dispose qu'«[u]ne autorité de contrôle requise ne peut refuser de satisfaire à une demande d'assistance, sauf si: a) elle n'est pas compétente pour traiter l'objet de la demande ou pour prendre les mesures qu'elle est requise d'exécuter; ou b) satisfaire à la demande constituerait une violation du présent règlement ou du droit de l'Union ou du droit de l'État membre auquel l'autorité de contrôle qui a reçu la demande est soumise».

⁴⁴⁹ «L'autorité de contrôle requise explique les raisons de tout refus de satisfaire à une demande en application du paragraphe 4.»

motifs limités énumérés dans le RGPD, le refus devant être motivé, et ii) la qualification de l'assistance mutuelle en tant qu'outil de coopération. Il convient dès lors d'examiner le contenu de la réponse de l'autorité de contrôle requise et les mesures qu'elle a prises pour évaluer s'il a été satisfait à une demande donnée ou non.

244. La liste figurant à l'article 61, paragraphe 1, du RGPD n'est pas exhaustive («notamment»). À ce titre, elle ne prévoit ni n'exclut spécifiquement l'imposition de mesures correctrices. Toutefois, l'EDPB considère que cela ne supprime pas, en tout état de cause, l'obligation qui incombe à l'autorité de contrôle requise, en vertu de l'article 61, paragraphes 4 et 5, du RGPD ainsi que du devoir général de coopération, de motiver tout refus de satisfaire à une demande.
245. En l'espèce, l'EDPB note que, le 5 mai 2023, l'AC norvégienne a introduit une demande formelle d'assistance mutuelle au titre de l'article 61 du RGPD en ouvrant à cette fin une procédure de traitement spécifique dans l'IMI. La demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne contenait deux requêtes différentes:
- i) *«Nous prions l'AC irlandaise d'interdire temporairement, conformément à l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD, le traitement par Meta IE des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur Facebook et Instagram fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD»⁴⁵⁰;*
 - ii) *«Nous prions l'AC irlandaise de communiquer un calendrier indiquant précisément comment elle garantira de manière rapide que [Meta IE] se conforme à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD».*
246. Dans la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, cette dernière a également précisé qu'elle *«saur[ait] gré à l'AC irlandaise de bien vouloir, d'ici au 5 juin 2023, communiquer ce calendrier et confirmer qu'une interdiction temporaire sera imposée»* et que *«[s]i l'AC irlandaise n'est pas en mesure de satisfaire à notre demande concernant [Meta IE], nous pourrions devoir examiner les options dont nous disposons en ce qui concerne l'adoption de mesures provisoires en Norvège conformément à l'article 66 du RGPD. Nous espérons que cette démarche ne sera pas nécessaire et nous nous tenons à la disposition de l'AC irlandaise pour poursuivre notre coopération dans le cadre des mécanismes de coopération établis au chapitre VII du RGPD».*
247. Par ailleurs, la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne a été publiée par l'AC norvégienne en tant que document d'observations concernant les rapports de conformité de Meta IE et a été communiquée à l'ACCF et à toutes les ACC dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI. D'autres ACC ont fait part de leur retour d'information sur les rapports de conformité au cours de la même période, comme expliqué au point 10 ci-dessus, et certaines d'entre elles ont également exprimé des préoccupations concernant les mesures prises par l'AC irlandaise⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ La demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne indique ensuite: *«L'interdiction devrait durer jusqu'à ce que l'autorité de contrôle chef de file et les autorités de contrôle concernées puissent constater que [Meta IE] a pris des engagements adéquats et suffisants pour garantir le respect de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et de l'article 21 du RGPD, conformément à l'article 31 dudit règlement. Nous aurons ainsi la possibilité de poursuivre le dialogue avec Meta et de veiller à ce qu'elle s'engage à respecter pleinement les obligations qui lui incombent en vertu du RGPD, tout en prévenant tout risque supplémentaire pour les personnes concernées découlant des pratiques de publicité comportementale non conformes de [Meta IE]. Il est à noter que, selon nous, la publicité comportementale inclut toute activité impliquant une publicité ciblée en fonction du comportement ou des déplacements de la personne concernée, y compris la publicité fondée sur la localisation perçue.»*

⁴⁵¹ Plusieurs ACC ont fait part de préoccupations concernant:

Dans ce contexte, le 30 mai 2023, l'AC néerlandaise a elle aussi présenté une demande d'assistance mutuelle, comme expliqué au point 12 ci-dessus. Dans le cadre de son analyse visant tout d'abord à déterminer si la réponse de l'AC irlandaise à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne **remplissait les critères procéduraux**, l'EDPB note que le 2 juin 2023 est la date de la première suite procédurale donnée par l'AC irlandaise à la procédure de traitement ouverte dans l'IMI au titre de l'article 61 par l'AC norvégienne. En effet, à cette date, l'AC irlandaise a précisé qu'elle «*ne p[eut] pas satisfaire à la demande*» (en cochant un champ de texte pré-complété dans l'IMI) et a indiqué, dans un commentaire, qu'elle avait fourni une réponse plus détaillée dans des communications antérieures dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI⁴⁵². L'AC irlandaise a renvoyé aux nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 (voir point 13 ci-dessus). Par conséquent, l'EDPB estime que l'AC irlandaise a répondu à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne du point de vue procédural.

248. L'EDPB analyse également le **fond de la réponse fournie par l'AC irlandaise** afin de déterminer si la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne a été traitée dans le délai d'un mois fixé par le législateur. Il est particulièrement utile d'évaluer si l'AC irlandaise, qui a refusé de satisfaire à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, a motivé ce refus conformément à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD. Tout en précisant qu'elle «*ne p[eut] pas satisfaire à la demande*», l'AC irlandaise a indiqué, dans un commentaire, qu'elle avait fourni une réponse plus détaillée dans des communications antérieures dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise

i) le fait que l'AC irlandaise n'avait pas communiqué sa propre appréciation juridique (par exemple, l'AC française le 25 avril 2023 ou l'AC allemande de Hambourg le 4 mai 2023). En réponse, l'AC irlandaise a invité les ACC à «*procéder à leurs propres évaluations des documents de conformité*» et a souligné que «*la constatation d'une violation de l'article 6, paragraphe 1, [du RGPD] et l'obligation d'imposer une injonction correspondante ont été déterminées par l'EDPB*», qui a «*rejeté les points de vue exprimés initialement par l'AC irlandaise dans son projet de décision*» (demande de l'AC irlandaise invitant les ACC à exprimer leur point de vue, diffusée via l'IMI le 26 avril 2023);

ii) les mesures proposées par le responsable du traitement pour se mettre en conformité avec les décisions de l'AC irlandaise — en particulier le recours à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour la publicité comportementale —, qui ont suscité des inquiétudes et ont donné lieu à des critiques sur la base desquelles plusieurs ACC ont demandé à l'AC irlandaise d'intervenir immédiatement (par exemple, avis de l'AC allemande de Hambourg du 4 mai 2023, avis de l'AC néerlandaise du 4 mai 2023 ou observations de l'AC suédoise du 4 mai 2023).

De même, l'AC norvégienne avait précédemment contacté l'AC irlandaise par courrier électronique du 5 avril pour exprimer de «*sérieux doutes*» quant au recours de Meta à l'article 6, paragraphe 1, point f), dans le contexte de la publicité comportementale ainsi que sa crainte d'un «*risque réel pour les droits de la personne concernée*», et pour demander à l'AC irlandaise de faire part de son évaluation et de ses intentions concernant une éventuelle action réglementaire. Le 4 mai 2023, l'AC irlandaise avait indiqué, dans le cadre des consultations informelles menées par l'AC irlandaise via l'IMI, qu'elle «*ne préparerait pas de nouvelle décision en la matière*» et qu'elle s'appuierait sur son évaluation de la conformité, effectuée sur une base conjointe avec toutes les ACC [informations de l'AC irlandaise sur la procédure (réponse à l'AC suédoise) du 4 mai 2023].

⁴⁵² Demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne, flux ad hoc dans l'IMI.

via l'IMI⁴⁵³. L'AC irlandaise a renvoyé aux nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 (voir point 13 ci-dessus)⁴⁵⁴.

249. Selon l'AC irlandaise, les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 auxquelles sa réponse du 2 juin 2023 faisait référence «portaient sur l'objet de la [demande d'assistance mutuelle] de l'AC norvégienne» et «abordaient clairement le fond de la [demande d'assistance mutuelle] de l'AC norvégienne [...] directement et de manière complète»⁴⁵⁵. Par conséquent, l'AC irlandaise estime qu'elle n'a pas refusé de répondre à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne dans sa communication du 2 juin 2023⁴⁵⁶.
250. Les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 contiennent des informations sur la poursuite de l'évaluation des rapports de conformité de Meta IE conformément à l'article 60, paragraphe 10, du RGPD⁴⁵⁷. En fait, elles ne faisaient que confirmer l'approche déjà proposée à toutes les ACC avant la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne⁴⁵⁸.
251. L'EDPB note que les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 font référence à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne dans l'extrait suivant: «L'AC irlandaise prévoit qu'elle sera en mesure de compléter sa propre évaluation des rapports de conformité de Meta IE et de partager son évaluation avec l'autorité de contrôle norvégienne et l'autorité de contrôle néerlandaise (qui ont toutes deux introduit des demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61) et avec toutes les autres ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023.»

⁴⁵³ Plus précisément, le message de l'AC irlandaise était libellé comme suit: «Chers collègues, veuillez consulter la réponse détaillée publiée par [l'AC irlandaise] dans le cadre des [consultations informelles menées via l'IMI] pour de plus amples informations. Cordialement, l'AC irlandaise».

La réponse mentionnée dans ce message consistait en les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 (voir point 13 ci-dessus). L'ACCF a fait référence à deux communications différentes adressées à toutes les ACC dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI.

⁴⁵⁴ L'AC irlandaise a indiqué qu'elle avait «reçu toutes les évaluations des ACC» et «les a[vait] transmises à [Meta IE] pour qu'elle examine les points de vue exprimés et détaille toute modification qu'elle propose de mettre en œuvre à la lumière des évaluations des ACC». En outre, l'AC irlandaise a affirmé qu'elle «complétera sa propre évaluation des rapports de conformité de [Meta IE]» «une fois qu'elle aura reçu la réponse de [Meta IE]». L'AC irlandaise a également affirmé qu'«elle sera en mesure de compléter sa propre évaluation des rapports de conformité de [Meta IE] et de partager son évaluation avec l'autorité de contrôle norvégienne et l'autorité de contrôle néerlandaise (qui ont toutes deux introduit des demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61) et avec toutes les autres ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023».

⁴⁵⁵ Avis de l'AC irlandaise sur l'injonction de l'AC norvégienne, p. 2.

⁴⁵⁶ Avis de l'AC irlandaise sur l'injonction de l'AC norvégienne, p. 2, où il est fait référence à la réponse de l'AC irlandaise à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne.

⁴⁵⁷ L'ACCF a indiqué qu'elle avait «reçu toutes les évaluations des ACC» et «les a[vait] transmises à [Meta IE] pour qu'elle examine les points de vue exprimés et détaille toute modification qu'elle propose de mettre en œuvre à la lumière des évaluations des ACC». En outre, l'ACCF a affirmé qu'elle «complétera sa propre évaluation des rapports de conformité de Meta [IE]» «une fois qu'elle aura reçu la réponse de Meta IE». L'ACCF a également affirmé qu'«elle sera en mesure de compléter sa propre évaluation des rapports de conformité de Meta et de partager son évaluation avec l'autorité de contrôle norvégienne et l'autorité de contrôle néerlandaise (qui ont toutes deux introduit des demandes d'assistance mutuelle au titre de l'article 61) et avec toutes les autres ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023».

⁴⁵⁸ Informations de l'AC irlandaise sur la procédure (réponse à l'AC suédoise) du 4 mai 2023 (avant la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne). Dans cette communication, l'ACCF a indiqué à toutes les ACC — dans le cadre des consultations informelles menées via l'IMI — qu'elle «ne préparerait pas de nouvelle décision en la matière» et qu'elle s'appuierait sur son évaluation de la conformité, effectuée sur une base conjointe avec toutes les ACC.

252. Toutefois, l'EDPB avance les considérations suivantes:

- la deuxième requête formulée dans la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne invitait à communiquer «*un calendrier indiquant précisément comment [l'AC irlandaise] garantirait de manière rapide que [Meta IE] se conforme à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD*». Les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 contiennent bien un calendrier des prochaines étapes du processus envisagées par l'AC irlandaise pour l'évaluation des rapports de conformité de Meta IE (la dernière étape comprenant l'achèvement de la propre évaluation de l'AC irlandaise et la communication de ses résultats aux ACC d'ici à la fin du mois de juin 2023). Toutefois, elles ne comportent aucune information précisant comment l'AC irlandaise a considéré que l'achèvement de l'évaluation des rapports de conformité «*garantira de manière rapide que [Meta IE] se conforme à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD*». Bien qu'il existe un lien implicite (et, en tout état de cause, seulement partiel), une motivation supplémentaire à cet égard aurait été nécessaire;
- la première requête formulée dans la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne invitait à «interdire temporairement, conformément à l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD, le traitement par Meta des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale sur Facebook et Instagram fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD». Les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 ne contiennent aucune motivation dont il ressortirait que l'AC irlandaise a pris acte de cette requête ou en a tenu compte.

253. L'EDPB note que, si l'AC irlandaise a expliqué après l'expiration du délai d'un mois que la réponse négative à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne était le résultat d'une erreur — un champ de texte «coché par erreur (et par inadvertance)» —⁴⁵⁹, l'AC irlandaise n'indique pas qu'elle a tenté de changer sa réponse, par exemple pour motiver le refus de satisfaire à la demande, ni qu'elle a demandé de l'aide pour le faire dans le délai d'un mois.

254. L'EDPB prend également note du point de vue de l'AC irlandaise communiqué le 27 septembre 2023 selon lequel le volet de la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne relatif à une interdiction n'a pas été «*valablement présenté par référence aux dispositions de l'article 61 du RGPD*» et qu'il n'était pas «*loisible à [l'AC norvégienne] d'exiger, au moyen d'une demande d'assistance mutuelle, que [l'AC irlandaise] impose une interdiction temporaire aux opérations de traitement*» en cause⁴⁶⁰.

255. Toutefois, l'article 61, paragraphe 4, point b), du RGPD prévoit la possibilité pour l'autorité de contrôle requise de refuser de satisfaire à une demande d'assistance mutuelle lorsqu'elle estime qu'y satisfaire constituerait une violation du RGPD ou du droit de l'Union ou du droit de l'État membre auquel l'autorité de contrôle requise est soumise. Néanmoins, dans ces conditions, comme déjà souligné au point 240, l'autorité de contrôle requise qui souhaite invoquer ce motif de refus doit motiver sa réponse conformément à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD. Ni les nouvelles informations de l'AC irlandaise du 31 mai 2023 ni le message figurant dans la procédure de traitement de la demande d'assistance mutuelle du 2 juin 2023 ne contiennent une quelconque motivation du refus de satisfaire

⁴⁵⁹ Communication de l'AC irlandaise à toutes les ACC du 20 juillet 2023, p. 2.

⁴⁶⁰ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3. À cet égard, l'AC irlandaise a en outre fait valoir que, dans les décisions contraignantes de l'EDPB, ce dernier «*a explicitement refusé d'imposer une interdiction temporaire*» (p. 3) et que «*[l'imposition d'une interdiction de traitement immédiate qui serait indépendante et dissociée de toute procédure juridique sous-jacente exposerait inévitablement [l'AC irlandaise] à un risque juridique important et déboucherait sur un litige*» (p. 4).

à la demande au titre des exceptions limitées prévues à l'article 61, paragraphe 4, du RGPD. En outre, les points de vue communiqués le 27 septembre 2023 ont été transmis bien après l'expiration du délai d'un mois. Par conséquent, l'EDPB estime que, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, l'ACCF n'a pas motivé le refus de satisfaire à la demande conformément à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD.

256. À la lumière de ce qui précède, l'EDPB considère que l'AC irlandaise n'a pas apporté de réponse de fond à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne.
257. Étant donné que l'article 61, paragraphe 8, du RGPD prévoit explicitement que la présomption d'urgence s'applique lorsque l'autorité de contrôle requise ne fournit pas les informations visées à l'article 61, paragraphe 5, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, **l'EDPB conclut que la présomption établie par l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est applicable en l'espèce. Par conséquent, l'EDPB estime que l'urgence peut être présumée sur la base de l'article 61, paragraphe 8, du RGPD, ce qui corrobore davantage encore la nécessité de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence**⁴⁶¹.

4.2.3 Conclusion concernant l'existence d'une urgence

258. L'EDPB considère que les éléments analysés ci-dessus justifient l'urgence pour l'EDPB de demander à l'AC irlandaise d'adopter des mesures définitives au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD. L'EDPB estime que les risques que représentent les infractions pour les droits et libertés des personnes concernées sans l'adoption de mesures définitives démontrent clairement qu'il est urgent d'adopter de telles mesures⁴⁶². En outre, l'EDPB est d'avis que l'urgence peut être présumée en vertu de l'article 61, paragraphe 8, du RGPD⁴⁶³. **L'EDPB estime donc qu'il est urgent que l'AC irlandaise adopte des mesures définitives en l'espèce.**

5 SUR LES MESURES DÉFINITIVES APPROPRIÉES

259. Il ressort de l'analyse ci-dessus (voir sections 4.1 et 4.2) que les conditions relatives à l'existence d'infractions et à l'existence d'une nécessité urgente d'intervenir sont remplies en l'espèce. L'EDPB procédera donc à l'analyse des mesures définitives qu'il conviendra d'ordonner en l'espèce le cas échéant. Une demande introduite par une autorité de contrôle en vertu de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD vise à remédier à une situation dans laquelle cette autorité de contrôle, après avoir adopté des mesures provisoires au titre de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD, «estime que des mesures définitives doivent être adoptées d'urgence».

5.1 Contenu des mesures définitives

5.1.1 Résumé de la position de l'AC norvégienne

260. Dans la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, l'AC norvégienne demande que «*des mesures définitives, semblables aux mesures provisoires que [l'AC norvégienne] a ordonnées en Norvège, soient adoptées très prochainement*»⁴⁶⁴. Dans l'injonction de l'AC norvégienne, l'AC norvégienne a interdit

⁴⁶¹ Voir, également, décision contraignante d'urgence 01/2021 de l'EDPB, point 181.

⁴⁶² Comme démontré à la section 4.2.2.3 ci-dessus.

⁴⁶³ Comme démontré à la section 4.2.1.3 ci-dessus.

⁴⁶⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

pendant trois mois, du 4 août 2023 au 3 novembre 2023, à Meta IE et à Facebook Norway de traiter les données à caractère personnel de personnes concernées résidant en Norvège à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD⁴⁶⁵. L'AC norvégienne indique que son injonction sera levée avant cette date si des mesures correctrices sont mises en œuvre de manière à ce que des engagements adéquats et suffisants puissent être pris pour garantir le respect de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et de l'article 21 du RGPD⁴⁶⁶. Si l'injonction n'est pas respectée, l'AC norvégienne annonce, dans l'injonction même, qu'elle peut décider d'infliger à Meta IE et/ou à Facebook Norway, individuellement ou collectivement, une astreinte pouvant s'élever jusqu'à 1 000 000 NOK par jour de non-respect⁴⁶⁷. Meta IE et Facebook Norway ne s'étant pas mises en conformité avec l'injonction de l'AC norvégienne, l'AC norvégienne a infligé une astreinte, qui a commencé à courir le 14 août 2023⁴⁶⁸.

261. L'AC norvégienne souligne également qu'en ce qui concerne l'objectif que les mesures définitives devraient viser à atteindre, *«il est nécessaire de veiller à ce que les données à caractère personnel ne soient pas traitées à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), [du RGPD] ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD dans le contexte des services»*⁴⁶⁹. L'AC norvégienne demande que toute mesure définitive exige sans plus tarder une *«mise en conformité rapide»*⁴⁷⁰.
262. En ce qui concerne la portée géographique des mesures définitives sollicitées, l'AC norvégienne a demandé que *«les mesures soient appliquées à l'échelle de l'EEE, afin d'éviter de déroger à l'harmonisation et à la cohérence que le RGPD vise à garantir»*⁴⁷¹.
263. L'AC norvégienne considère que Meta IE dispose d'une *«procédure aisément disponible pour mettre fin rapidement à ce traitement»*, étant donné qu'elle a déjà mis en œuvre un mécanisme d'opposition dans l'EEE en ce qui concerne son traitement à des fins de publicité comportementale fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD. En d'autres termes, l'AC norvégienne fait valoir que cette activité de traitement pourrait être suspendue en recourant à un processus semblable à celui qu'utilise Meta IE dans le cadre du mécanisme d'opposition et que rien — d'un point de vue technique — n'empêche Meta IE de suspendre le traitement à des fins de publicité comportementale dans l'EEE⁴⁷².
264. À l'appui de cette demande, l'AC norvégienne souligne 1) que des mesures définitives devraient être adoptées d'urgence parce que le traitement des données à caractère personnel viole les droits et libertés des personnes concernées dans tous les États de l'EEE, 2) que les décisions de l'AC irlandaise sont applicables aux utilisateurs dans tous les États de l'EEE et 3) qu'il existe un consensus au niveau européen entre l'AC irlandaise et les ACC quant au fait que le traitement reste illicite⁴⁷³.

⁴⁶⁵ Injonction de l'AC norvégienne, p. 3.

⁴⁶⁶ Injonction de l'AC norvégienne, p. 3.

⁴⁶⁷ Injonction de l'AC norvégienne, p. 4.

⁴⁶⁸ Décision de l'AC norvégienne d'infliger une astreinte à Meta IE et à Facebook Norway du 7 août 2023, p. 3.

⁴⁶⁹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

⁴⁷⁰ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

⁴⁷¹ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

⁴⁷² Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12 et 13.

⁴⁷³ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

5.1.2 Résumé de la position de Meta IE et de Facebook Norway

265. Meta IE souligne que, selon elle, «*il est difficile de comprendre quelles mesures définitives [l'AC norvégienne] entend demander à l'EDPB*»⁴⁷⁴. Selon Meta IE, l'injonction de l'AC norvégienne «*comprend trois éléments essentiels: i) l'imposition d'une interdiction temporaire [...]; ii) l'imposition d'astreintes administratives [...]; et iii) la levée de cette interdiction à la condition que des engagements adéquats soient communiqués par [Meta IE]*»⁴⁷⁵. Meta IE affirme qu'elle ne sait pas si l'AC norvégienne a l'intention de poursuivre chacun de ces éléments, ou d'autres, dans le cadre de sa demande⁴⁷⁶.
266. Meta IE considère que la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB constitue en partie «*une tentative de remettre en litige des objections que [l'AC norvégienne] a déjà soulevées dans les enquêtes NOYB au stade de l'article 65 du RGPD et que l'EDPB a déjà rejetées*»⁴⁷⁷. Selon Meta IE, les actions de l'AC norvégienne «*semblent être motivées par un mécontentement (injustifié) à l'égard du traitement par [l'AC irlandaise] de l'exécution des décisions NOYB*». Le responsable du traitement affirme ensuite qu'il «*ne saurait être sanctionné sur la base de facteurs qui échappent à son contrôle*»⁴⁷⁸.
267. En outre, Meta IE a soulevé des arguments concernant le contenu possible des mesures définitives devant être ordonnées par l'EDPB, en exposant des éléments caractérisant chaque mesure éventuelle recensée. Meta IE fait également valoir qu'en général, seules les mesures provisoires adoptées par l'autorité de contrôle requérante peuvent être adoptées en tant que mesures définitives au titre de la procédure prévue à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD⁴⁷⁹. Selon Meta IE, il est difficile de savoir si l'EDPB est compétent pour ordonner des mesures définitives à l'échelle de l'EEE ou s'il ne peut ordonner des mesures qu'à l'égard du pays de l'autorité de contrôle requérante, et il n'est pas certain que l'EDPB soit compétent pour adopter des mesures définitives de manière permanente⁴⁸⁰. À cet égard, Meta IE a également fait référence au fait que l'EDPB a lui-même demandé au législateur de l'Union de clarifier cette question⁴⁸¹.
268. En ce qui concerne une éventuelle injonction de suppression des données déjà collectées de manière illicite [REDACTED] alors que l'AC norvégienne n'a pas explicitement demandé une telle mesure définitive, Meta IE a clarifié son avis selon lequel une telle demande serait illégale et inutile⁴⁸². Plus précisément, Meta IE fait valoir que l'injonction de l'AC norvégienne n'a pas inclus d'injonction de suppression dans ses mesures provisoires adoptées en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD⁴⁸³. En outre, Meta IE souligne que les décisions contraignantes de l'EDPB ont rejeté les objections de l'AC norvégienne par lesquelles

⁴⁷⁴ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13.

⁴⁷⁵ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13.

⁴⁷⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13.

⁴⁷⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 3 et 13. Voir, également, observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 8.

⁴⁷⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 17.

⁴⁷⁹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13 et 14.

⁴⁸⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13, note de bas de page n° 44.

⁴⁸¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 13, note de bas de page n° 44, où il est fait référence à la section 6.2, points 113 à 116 et 121, de l'avis conjoint 01/2023 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679. Dans cet avis conjoint, l'EDPB et le CEPD ont fait part de leur point de vue sur la proposition de règlement présentée par la Commission européenne, qui, selon l'EDPB et le CEPD, restreint indûment l'application de la procédure d'urgence prévue à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD.

⁴⁸² Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14 et 15.

⁴⁸³ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14.

cette dernière demandait d'imposer une injonction de suppression à Meta IE⁴⁸⁴

85

486

⁴⁸⁷. En tout état de cause, Meta

IE signale que les données à caractère personnel précédemment collectées à des fins de publicité comportementale sont également traitées à d'autres fins qui ne sont pas liées à la publicité, par exemple à des fins de sûreté et de sécurité et pour prévenir les fraudes⁴⁸⁸. Meta IE considère qu'«*un responsable du traitement ne saurait être contraint d'effacer des données à caractère personnel lorsqu'elles sont valablement collectées et traitées à des fins différentes conformément à des bases juridiques valables, même dans les cas où la base juridique pour un ensemble distinct d'opérations de traitement est ultérieurement jugée non valable*»⁴⁸⁹.

269. En ce qui concerne une éventuelle injonction de suspension ou interdiction applicable à tous les utilisateurs de l'EEE, Meta IE estime que la demande de l'AC norvégienne visant à obtenir un bref délai de mise en œuvre est prétendument «*erronée et irréalisable*»⁴⁹⁰. Selon Meta IE, la construction de l'infrastructure de soutien et le déploiement du mécanisme d'opposition ont nécessité de la part de Meta IE «*des centaines de milliers d'heures de travail*» fournies par des équipes pluridisciplinaires comprenant des ingénieurs de produits, en apprentissage automatique et en infrastructures, des concepteurs d'expérience utilisateur et des responsables des opérations, des politiques, du marketing et des questions juridiques pour concevoir, construire et mettre en œuvre les systèmes, les processus et l'expérience utilisateur nécessaires pour permettre à Meta IE de satisfaire aux différentes exigences de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD⁴⁹¹. Meta IE estime que l'affirmation de l'AC norvégienne selon laquelle la mise en œuvre d'un processus semblable au mécanisme d'opposition pourrait représenter une «*sorte de solution de mise en conformité instantanée*» est «*erronée*»⁴⁹²

⁴⁹³. En d'autres termes, Meta IE fait valoir qu'un changement de base juridique pour son traitement à des fins de publicité comportementale avant [redacted] ne serait tout simplement pas réalisable.

⁴⁸⁴ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14. Cet argument a trait aux objections formulées par l'AC norvégienne à l'encontre des projets de décisions de l'AC irlandaise dans les affaires Facebook et Instagram qui visaient à obtenir une injonction d'effacer les données à caractère personnel traitées sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD, et que l'EDPB a considérées comme ne satisfaisant pas au test énoncé à l'article 4, paragraphe 24, du RGPD (au point 483 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB et au point 450 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB).

⁴⁸⁵ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14.

⁴⁸⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14.

⁴⁸⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14.

⁴⁸⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 14 et 15.

⁴⁸⁹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁴⁹⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁴⁹¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁴⁹² Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁴⁹³ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 23 et 24.

270. Meta IE cite également les arguments avancés par l'AC irlandaise à cet égard: «*L'imposition d'une interdiction de traitement immédiate qui serait indépendante et dissociée de toute procédure juridique sous-jacente [...] exposerait inévitablement [l'AC irlandaise] à un risque juridique important et déboucherait sur un litige. Dans le cadre d'un tel litige, [l'AC irlandaise] serait appelée à justifier sa décision de s'écarter de la ligne de conduite ancrée dans les [décisions de l'AC irlandaise] (non contestée par l'EDPB et/ou les ACC), en faveur d'une autre procédure sommaire impliquant l'imposition immédiate d'une interdiction du traitement*»⁴⁹⁴.
271. En ce qui concerne spécifiquement les amendes, Meta IE fait valoir que l'AC norvégienne n'est pas en droit de demander une amende en tant que mesure définitive⁴⁹⁵, étant donné que l'injonction de l'AC norvégienne n'incluait pas l'imposition d'amendes en tant que mesure provisoire au titre de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD. Plus généralement, Meta IE affirme également que les amendes ne constituent pas une forme appropriée de mesures définitives au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD⁴⁹⁶ et que l'EDPB n'est pas compétent pour adopter une telle décision au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD⁴⁹⁷. Étant donné que la procédure prévue à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD constitue une dérogation à la procédure de coopération ordinaire, Meta IE, soulignant la nécessité d'une interprétation restrictive de l'article 66 du RGPD, est d'avis que toute mesure définitive «*ne peut être qu'une mesure qu'il est urgent de prendre pour mettre fin à la violation*»⁴⁹⁸. Selon Meta IE, toutes les mesures définitives qui ne permettent pas d'atteindre cet objectif doivent être adoptées dans le cadre du guichet unique et du mécanisme de contrôle de la cohérence⁴⁹⁹. Enfin, Meta IE estime que les amendes ne sont pas appropriées pour assurer la protection immédiate des personnes concernées⁵⁰⁰. Meta IE fait également valoir que des amendes seraient inappropriées dans les circonstances de l'espèce, étant donné que l'AC irlandaise a déjà infligé des amendes élevées dans les décisions de l'AC irlandaise et que Meta IE [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED] Selon Meta IE, la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB «*a déjà généré, et continuera de générer, une considérable charge de travail administrative pour l'EDPB, les ACC, l'ACCF et Meta [IE], [REDACTED]*» [REDACTED]
- [REDACTED]⁵⁰². Meta IE estime que, comme une éventuelle décision contraignante d'urgence peut s'étendre au-delà de la Norvège, «*toute tentative de perpétuer les dispositions de l'injonction de [l'AC norvégienne] au moyen d'une telle décision ne fait qu'exacerber ce détournement de la procédure d'urgence et la violation des droits de [Meta IE]*»⁵⁰³.

⁴⁹⁴ Plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d'Oslo, p. 26, où il est fait référence à la lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023.

⁴⁹⁵ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 3.

⁴⁹⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁴⁹⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁴⁹⁸ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁴⁹⁹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁵⁰⁰ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁵⁰¹ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 16.

⁵⁰² Observations de Meta IE du 16 octobre 2023, p. 9.

⁵⁰³ Observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 28.

272. Facebook Norway souligne qu'elle n'est pas, et n'a jamais été, partie aux enquêtes ayant conduit à l'adoption des décisions de l'AC irlandaise⁵⁰⁴. Elle souligne également que les décisions de l'AC irlandaise ne sont adressées qu'à Meta IE, en sa qualité d'unique responsable du traitement des données à des fins de publicité comportementale sur Facebook et Instagram. Facebook Norway souligne qu'elle est une entité juridique distincte et indépendante qui ne propose Facebook ou Instagram ni en Norvège ni ailleurs, et qu'elle n'est pas le responsable du traitement concerné des données à des fins de publicité comportementale⁵⁰⁵. En outre, Facebook Norway soutient qu'elle n'aurait pas dû être destinataire de l'injonction de l'AC norvégienne⁵⁰⁶.
273. Meta IE et Facebook Norway ont également indiqué que l'AC irlandaise avait déjà pris des mesures correctrices à l'encontre de Meta IE dans les décisions de l'AC irlandaise et que l'exécution des injonctions correctives relève en tout état de cause de la compétence de l'ACCF et est régie par le droit national applicable⁵⁰⁷.

5.1.3 Analyse de l'EDPB

274. Outre les éléments figurant dans la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, l'EDPB prend en considération les éléments et arguments avancés par l'AC irlandaise. L'AC irlandaise considère que la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB vise à obtenir de ce dernier une décision contraignante d'urgence *«dont l'effet net serait de contraindre [l'AC irlandaise], en tant qu'ACCF, à imposer une interdiction à l'échelle de l'EEE»*⁵⁰⁸. Toutefois, l'AC irlandaise estime déjà diriger une *«procédure d'exécution»* en cours, dans le cadre de laquelle elle évalue, avec les ACC, *«un ensemble défini de propositions, par lesquelles [Meta IE] propose de se conformer»* à l'article 6, paragraphe 1, du RGPD et aux décisions de l'AC irlandaise⁵⁰⁹. Ce processus est mené en associant les ACC conformément au cadre de coopération et de contrôle de la cohérence du RGPD⁵¹⁰. Plus précisément, l'AC irlandaise souligne qu'elle *«est actuellement engagée dans un processus coopératif visant à donner effet à ces injonctions d'une manière qui permette à toutes les ACC de formuler des observations sur la ligne de conduite proposée par [Meta IE]»*⁵¹¹.
275. Selon l'AC irlandaise, aucune mesure définitive ordonnée par l'EDPB ne serait appropriée, car elle détournerait des ressources du processus dirigé par l'AC irlandaise au titre du cadre de coopération et de contrôle de la cohérence du RGPD⁵¹². En outre, selon l'AC irlandaise, les justifications juridiques

⁵⁰⁴ Observations de Facebook Norway du 25 août 2023, p. 13. Voir, également, observations de Facebook Norway du 16 octobre 2023, p. 4.

⁵⁰⁵ Observations de Facebook Norway du 25 août 2023, p. 13; observations de Facebook Norway du 16 octobre 2023, p. 4; voir, également, lettre de Facebook Norway au ministère des collectivités territoriales et du développement régional du 8 août 2023, p. 2.

⁵⁰⁶ Observations de Facebook Norway du 26 septembre 2023, p. 1. Voir, également, observations de Facebook Norway du 16 octobre 2023, p. 4.

⁵⁰⁷ Observations de Meta IE et de Facebook Norway du 19 octobre 2023, p. 1 et 2.

⁵⁰⁸ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 3.

⁵⁰⁹ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4.

⁵¹⁰ Communication de l'AC irlandaise aux ACC du 20 juillet 2023, p. 1. Voir, également, lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4 à 6.

⁵¹¹ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3.

⁵¹² Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 5.

invoquées par l'AC norvégienne pour proposer des mesures coercitives immédiates de la part de l'ACCF sont «fondées sur des arguments hypothétiques»⁵¹³.

276. À cet égard, l'EDPB reconnaît que, depuis que l'AC irlandaise a communiqué les rapports de conformité aux ACC le 5 avril 2023, il existe un processus continu d'évaluation des efforts de mise en conformité déployés par Meta IE — à savoir le passage, le 3 avril 2023, à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD en tant que base juridique pour la plupart des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, puis la proposition de recours au consentement de Meta IE — et que ce processus a été dirigé par l'AC irlandaise dans son rôle d'ACCF en coopération avec les ACC, lesquelles ont été invitées à présenter leur point de vue à de multiples reprises.
277. Toutefois, à la lumière des éléments décrits ci-dessus, à savoir l'existence de violations continues de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD que l'EDPB a déjà qualifiée de «situation très grave de non-respect»⁵¹⁴ ainsi que de l'obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle, et l'existence d'une nécessité urgente d'intervenir malgré le processus en cours dirigé par l'AC irlandaise, comme expliqué ci-dessus à la section 4.2 de la présente décision contraignante d'urgence, l'EDPB considère à ce stade qu'il **convient d'adopter des mesures définitives étant donné que des mesures coercitives supplémentaires sont nécessaires**.
278. En ce qui concerne le **contenu possible des mesures définitives spécifiques**, l'EDPB estime pouvoir ordonner des mesures définitives différentes des mesures provisoires adoptées en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD ou des mesures visées dans la demande présentée au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD. En effet, le RGPD ne prévoit aucune restriction de ce genre pour les mesures définitives et l'EDPB, tout en tenant compte de la demande présentée au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD ainsi que des autres éléments du dossier, est chargé de veiller à l'application correcte et cohérente du RGPD lorsqu'il exerce des activités dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence⁵¹⁵. Par conséquent, l'EDPB est compétent, en vertu de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, pour adopter les mesures définitives qui sont appropriées eu égard aux circonstances de l'espèce.
279. **En l'espèce, l'EDPB estime qu'il convient d'analyser si une interdiction du traitement devrait être imposée**, en tenant compte du fait que, dans la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, il est demandé que «des mesures définitives, semblables aux mesures provisoires que [l'AC norvégienne] a ordonnées en Norvège, soient adoptées très prochainement»⁵¹⁶ et que l'injonction de l'AC norvégienne incluait une interdiction de traiter les données à caractère personnel de personnes concernées résidant en Norvège à des fins de publicité comportementale sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ou de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD.

513

⁵¹⁴ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 282, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 284.

⁵¹⁵ Article 63 du RGPD, article 65 du RGPD, article 70, paragraphe 1, du RGPD, article 70, paragraphe 1, point a), du RGPD et article 70, paragraphe 1, point t), du RGPD.

⁵¹⁶ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

280. En ce qui concerne l'éventuelle imposition d'une interdiction du traitement, l'AC irlandaise considère que «les mesures sollicitées par [l'AC norvégienne] ne sont pas des mesures que [l'AC irlandaise] pourrait prendre légalement de la manière actuellement exigée»⁵¹⁷. En effet, d'une part, l'EDPB a refusé d'enjoindre à l'AC irlandaise d'imposer une interdiction temporaire dans les décisions contraignantes de l'EDPB⁵¹⁸ et, d'autre part, chacune des décisions de l'AC irlandaise «prévoyait des mesures coercitives, à savoir les injonctions de mise en conformité, en vertu desquelles les propositions de [Meta IE] en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs bases juridiques alternatives pour les opérations de traitement seraient évaluées et tranchées sur la base de leurs mérites respectifs»⁵¹⁹. L'AC irlandaise conclut que «l'EDPB a explicitement reconnu qu'il faudrait mettre en place un processus dans lequel le responsable du traitement spécifierait les moyens qu'il proposerait pour se conformer à ses obligations et en outre, qu'en collaborant dans le cadre du mécanisme de coopération et de contrôle de la cohérence prévu au chapitre VII du RGPD, [l'AC irlandaise] et les ACC seraient ensuite tenues d'analyser ces propositions et d'évaluer si elles sont suffisantes ou non pour satisfaire aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, [du RGPD] et aux décisions [de l'AC irlandaise]»⁵²⁰.
281. Selon l'AC irlandaise, l'imposition d'une interdiction du traitement «qui serait indépendante et dissociée de toute procédure juridique sous-jacente exposerait inévitablement [l'AC irlandaise] à un risque juridique important et déboucherait sur un litige», dans le cadre duquel l'AC irlandaise «serait appelée à justifier sa décision de s'écarter de la ligne de conduite ancrée dans les [décisions de l'AC irlandaise] (non contestée par l'EDPB et/ou les ACC), en faveur d'une autre procédure sommaire impliquant l'imposition immédiate d'une interdiction du traitement»⁵²¹. À cet égard, l'AC irlandaise fait également valoir qu'«il est inexact de laisser entendre que [l'AC irlandaise] pourrait imposer une interdiction de traitement immédiate, tout en poursuivant son évaluation de la proposition de modèle fondé sur le consentement de [Meta IE], en liaison avec ses homologues des ACC»⁵²².
282. À cet égard, l'EDPB souligne que le fait d'avoir choisi de ne pas enjoindre à l'AC irlandaise d'imposer une interdiction temporaire dans les décisions contraignantes de l'EDPB, considérant à l'époque que l'adoption d'une injonction de mettre le traitement en conformité dans un bref délai serait appropriée, n'exclut pas en soi la possibilité qu'une interdiction soit nécessaire aujourd'hui. De même, le fait que les décisions de l'AC irlandaise, adoptées sur la base des décisions contraignantes de l'EDPB, ne prévoient pas d'interdiction du traitement n'empêche pas l'EDPB d'ordonner des mesures définitives revêtant la forme d'une interdiction du traitement dans le cadre de la présente procédure d'urgence à la lumière des faits survenus depuis l'adoption des décisions de l'AC irlandaise. À cet égard, l'EDPB rappelle également que l'AC irlandaise a reconnu dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise que «des mesures coercitives pourraient [...] avoir été nécessaires à ce stade»⁵²³.
283. Dans les points ci-dessous, l'EDPB évaluera le caractère approprié, nécessaire et proportionné d'une interdiction du traitement. L'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD confère aux autorités de

⁵¹⁷ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3.

⁵¹⁸ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3. Voir, également, lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 3 et 4 (où l'AC irlandaise affirme également que l'EDPB n'a pas chargé l'AC irlandaise d'adopter une interdiction automatique ni d'imposer une interdiction dans le cas où Meta IE ne se mettrait pas en conformité avant une date déterminée).

⁵¹⁹ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 3.

⁵²⁰ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 4.

⁵²¹ Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 4.

⁵²² Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 27 septembre 2023, p. 4.

⁵²³ Document de prise de position finale de l'AC irlandaise, point 9.2.

contrôle le pouvoir d'imposer une limitation temporaire ou définitive, y compris une interdiction, du traitement.

284. Le considérant 129 du RGPD énonce des éléments permettant d'évaluer si une mesure donnée est appropriée. Plus précisément, il convient de veiller à ce que la mesure choisie ne crée pas de «coûts superflus» et de «désagréments excessifs» pour les personnes concernées au regard de l'objectif poursuivi. Lors du choix de la mesure correctrice appropriée, il est nécessaire d'évaluer si la mesure choisie est nécessaire pour faire appliquer le RGPD et assurer la protection des personnes concernées à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel, ce qui est l'objectif poursuivi. Le respect du principe de proportionnalité exige de veiller à ce que la mesure choisie ne crée pas de désavantages disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi⁵²⁴.
285. D'emblée, l'EDPB tient à rappeler le raisonnement qu'il a suivi dans les décisions contraignantes de l'EDPB. Dans ces décisions, comme l'ont souligné l'AC irlandaise et Meta IE, l'EDPB a analysé à l'époque si une interdiction constituait une mesure correctrice appropriée à imposer dans les décisions de l'AC irlandaise, eu égard à certaines objections pertinentes et motivées allant dans ce sens⁵²⁵. Plusieurs des éléments que l'EDPB a examinés à l'époque sont également utiles à l'analyse à effectuer dans la présente décision contraignante d'urgence.
286. **L'EDPB a souligné dans les décisions contraignantes de l'EDPB** que la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD constatée en l'espèce constituait une situation très grave de non-respect du RGPD en ce qui concerne le traitement de quantités importantes de données, qui sont essentielles pour le mode de fonctionnement du responsable du traitement, portant ainsi atteinte aux droits et libertés de millions de personnes concernées dans l'EEE; dès lors, la mesure correctrice choisie dans les circonstances de l'espèce devrait viser à mettre le traitement en conformité avec le RGPD, réduisant ainsi au minimum le préjudice potentiel causé aux personnes concernées par les violations du RGPD⁵²⁶.
287. Par conséquent, selon les décisions contraignantes de l'EDPB, compte tenu de la nature et de la gravité de la violation de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD, ainsi que du nombre de personnes

⁵²⁴ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 284, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 286.

⁵²⁵ Plus précisément, dans le litige ayant conduit à l'adoption de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, certaines objections tendaient à obtenir l'imposition d'une interdiction ou d'une limitation du traitement ou l'adoption d'une injonction de ne pas se livrer aux activités de traitement en l'absence d'une base juridique valable (en particulier, les objections de l'AC autrichienne, de l'AC néerlandaise, de l'AC allemande et de l'AC norvégienne). L'EDPB a analysé le bien-fondé des objections de l'AC autrichienne et de l'AC néerlandaise (jugées pertinentes et motivées au point 266 de la décision contraignante 3/2022 de l'EDPB) et ne s'est pas prononcé sur le bien-fondé des autres objections sur cette question, qui avaient été jugées non pertinentes et non motivées, à savoir les objections de l'AC allemande et de l'AC norvégienne (voir point 268 de la décision contraignante 3/2022).

Quant au cas du litige ayant conduit à l'adoption de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, certaines objections tendaient à obtenir l'imposition d'une interdiction ou d'une limitation du traitement ou l'adoption d'une injonction de ne pas se livrer aux activités de traitement en l'absence d'une base juridique valable (en particulier, les objections de l'AC autrichienne, de l'AC néerlandaise, de l'AC allemande et de l'AC norvégienne). L'EDPB a analysé le bien-fondé des objections de l'AC autrichienne et de l'AC néerlandaise (jugées pertinentes et motivées au point 269 de la décision contraignante 4/2022 de l'EDPB) et ne s'est pas prononcé sur le bien-fondé des autres objections sur cette question, qui avaient été jugées non pertinentes et non motivées, à savoir les objections de l'AC allemande et de l'AC norvégienne (voir point 271 de la décision contraignante 4/2022).

⁵²⁶ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 282, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 284.

concernées affectées, il importait **tout particulièrement d'imposer**, outre une amende, **des mesures correctrices appropriées**, ce afin de garantir que Meta IE respecte cette disposition du RGPD⁵²⁷.

288. Il est également important de signaler que l'EDPB a estimé qu'il n'était **pas nécessaire d'établir une nécessité urgente pour imposer une interdiction temporaire**, dans la mesure où aucune disposition du RGPD ne limite l'application de l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD à des circonstances exceptionnelles⁵²⁸.
289. Si, dans les décisions contraignantes de l'EDPB, ce dernier a pris note des éléments soulevés par les objections pour justifier la nécessité d'imposer une interdiction temporaire, consistant essentiellement dans la nécessité d'arrêter les activités de traitement qui sont entreprises en violation du RGPD jusqu'à ce que la conformité soit assurée afin d'éviter de porter davantage atteinte aux droits des personnes concernées, il a estimé que l'objectif consistant à assurer la conformité et à mettre fin au préjudice subi par les personnes concernées pouvait être dûment atteint également en modifiant l'injonction de mise en conformité du traitement envisagée dans les projets de décisions de l'AC irlandaise afin de tenir compte de la violation par Meta IE de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD⁵²⁹. L'EDPB a noté à cet égard que cette mesure obligerait Meta IE à mettre en place les mesures techniques et opérationnelles nécessaires pour **assurer la conformité dans un délai fixé**⁵³⁰. **Ce délai a été fixé de manière à être nécessairement un «bref délai»**⁵³¹. Dans les décisions contraignantes de l'EDPB, l'AC irlandaise a été finalement chargée d'inclure dans les décisions de l'AC irlandaise des injonctions à Meta IE de mettre en conformité avec l'article 6, paragraphe 1, du RGPD son traitement de données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale dans le cadre du service Facebook dans un délai de trois mois⁵³². À cet égard, l'EDPB a estimé que ce délai de mise en conformité était nécessaire et proportionné, étant donné que **la période transitoire de mise en conformité «entraînerait une privation grave et continue de leurs droits» et compte tenu des importantes ressources financières, technologiques et humaines dont dispose Meta IE**⁵³³.
290. Le fait que le **délai de trois mois a expiré il y a plusieurs mois** est un élément important à prendre en considération, lequel crée une différence significative par rapport à la situation que l'EDPB a analysée dans les décisions contraignantes de l'EDPB. L'EDPB a déjà considéré que la période transitoire de mise en conformité de trois mois entraînerait une *«privation grave et continue»* des droits des personnes concernées: la nécessité de mettre fin à cette privation est donc d'autant plus évidente à présent qu'une période représentant trois fois le délai initialement prévu s'est écoulée.
291. Par conséquent, le raisonnement de l'EDPB exposé dans les décisions contraignantes de l'EDPB en ce qui concerne la question de savoir si une interdiction devait être imposée dans les décisions de l'AC

⁵²⁷ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 279, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 281.

⁵²⁸ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 283, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 285.

⁵²⁹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 285, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 287. Pour parvenir à cette conclusion, l'EDPB a souligné que le respect du principe de proportionnalité exige de veiller à ce que la mesure choisie ne crée pas de désavantages disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi, et que le considérant 129 du RGPD prévoit qu'il convient de veiller à ce que la mesure choisie ne crée pas de «coûts superflus» et de «désagréments excessifs» pour les personnes concernées au regard de l'objectif poursuivi. Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 284, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 286.

⁵³⁰ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 285, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 287.

⁵³¹ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 286, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 288.

⁵³² Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 288, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 290.

⁵³³ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 286, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 288.

irlandaise **est favorable, et non défavorable, à l'idée que l'imposition d'une interdiction serait aujourd'hui appropriée, nécessaire et proportionnée.**

292. L'EDPB prend également note de l'argument de l'AC norvégienne selon lequel Meta IE dispose d'une «*procédure aisément disponible pour mettre fin rapidement à ce traitement*», étant donné qu'elle a déjà mis en œuvre un mécanisme d'opposition dans l'EEE en ce qui concerne son traitement à des fins de publicité comportementale fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, qui permet la suspension du traitement⁵³⁴.
293. L'EDPB prend également note de l'argument de Meta IE selon lequel un bref délai de mise en œuvre serait irréalisable⁵³⁵, compte tenu de la nécessité d'un processus complexe pour la mise en œuvre d'une interdiction qui ferait intervenir plusieurs équipes et exigerait de nombreuses heures de travail⁵³⁶. Plus précisément, Meta conteste qu'il soit possible de se mettre en conformité «i) en appliquant de manière généralisée le [mécanisme d'opposition] à tous les utilisateurs dans l'ensemble de l'EEE puis, "à l'étape suivante", ii) "en étendant le [mécanisme d'opposition] aux catégories de traitement de données couvertes par l'injonction de [l'AC norvégienne]"», étant donné que l'AC norvégienne reconnaît déjà pour l'étape ii) que cela "nécessiterait de revoir la conception du [mécanisme d'opposition]"⁵³⁷.
294. Selon l'EDPB, l'argument de l'AC norvégienne concernant l'existence du mécanisme d'opposition est raisonnable, du moins pour ce qui est du traitement actuellement effectué sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD (c'est-à-dire la majorité des opérations de traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta actuellement effectuées à des fins de publicité comportementale)⁵³⁸, compte tenu également du fait que Meta IE n'a pas expliqué pourquoi, pour le traitement fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD, il serait nécessaire de «revoir la conception» de ce mécanisme; en outre, Meta IE confirme que «toutes les oppositions pertinentes» sont acceptées, de sorte que «l'utilisateur est "exclu" de ce traitement»⁵³⁹.

⁵³⁴ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12 et 13.

⁵³⁵ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁵³⁶ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15.

⁵³⁷ Observations de Meta IE du 26 septembre 2023, p. 15 («Ignorant les arguments de [Meta IE], [l'AC norvégienne] affirme que [Meta IE] peut se mettre en conformité i) en appliquant de manière généralisée le [mécanisme d'opposition] à tous les utilisateurs dans l'ensemble de l'EEE puis, "à l'étape suivante", ii) en étendant le [mécanisme d'opposition] aux catégories de traitement de données couvertes par l'injonction de [l'AC norvégienne]. Ainsi que [l'AC norvégienne] le reconnaît elle-même concernant l'étape ii), le respect de [l'injonction de l'AC norvégienne] (ou d'une décision contraignante d'urgence de l'EDPB fondée sur [l'injonction de l'AC norvégienne]) nécessiterait de revoir la conception du [mécanisme d'opposition]. Pour rappel, la construction de l'infrastructure de soutien et le déploiement du [mécanisme d'opposition] ont nécessité des centaines de milliers d'heures de travail fournies par des équipes pluridisciplinaires comprenant des ingénieurs de produits, en apprentissage automatique et en infrastructures, des concepteurs d'expérience utilisateur et des responsables des opérations, des politiques, du marketing et des questions juridiques pour concevoir, construire et mettre en œuvre les systèmes, les processus et l'expérience utilisateur nécessaires pour permettre à [Meta IE] de satisfaire aux différentes exigences de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD. L'affirmation spéculative de [l'AC norvégienne] selon laquelle cela pourrait représenter une sorte de solution de mise en conformité instantanée est fondamentalement erronée»).

⁵³⁸ Voir rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Facebook de l'AC irlandaise, points 3.1.3 et 5.8.2, et rapport de conformité de Meta IE concernant la décision Instagram de l'AC irlandaise, points 3.1.3 et 5.8.2. Voir, également, points 103 à 106 ci-dessus.

⁵³⁹ Plainte au fond de Meta IE déposée auprès du tribunal de district d'Oslo le 16 octobre 2023, p. 14 et 15 («depuis le lancement du mécanisme d'opposition, Meta [IE] a accepté toutes les oppositions pertinentes sans réserve et sans procéder à une pondération afin de déterminer si elle avait des raisons impérieuses et légitimes

295. En outre, si l'imposition d'une interdiction entraîne certainement des désavantages importants pour le responsable du traitement⁵⁴⁰, l'EDPB considère qu'à ce stade, ces inconvénients ne sont pas, en soi, disproportionnés par rapport au préjudice causé aux personnes concernées par le traitement illicite et la persistance du non-respect. À cet égard, l'EDPB note en outre que le responsable du traitement a eu la possibilité de prendre des mesures correctrices sans être confronté à ces inconvénients. Comme souligné ci-dessus⁵⁴¹, plusieurs mois se sont écoulés depuis l'adoption des décisions de l'AC irlandaise et l'expiration du délai prévu pour le respect de leurs injonctions de mettre le traitement en conformité. À ce stade, même si le responsable du traitement s'est efforcé de se conformer au RGPD, il n'y est pas encore parvenu, comme indiqué dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise, et il n'existe encore aucun élément qui indiquerait clairement qu'il y parviendra prochainement⁵⁴². L'adoption d'une injonction de mettre le traitement en conformité dans un bref délai n'a pas permis d'atteindre l'objectif qu'elle poursuivait, consistant «à assurer la conformité et à mettre fin au préjudice subi par les personnes concernées»⁵⁴³.
296. À la lumière des éléments qui précèdent, l'EDPB estime qu'il est **approprié, nécessaire et proportionné d'ordonner des mesures définitives consistant en une interdiction du traitement**, à adopter conformément à l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD.
297. L'EDPB considère que, dans ce cas particulier, il serait proportionné de **prévoir un délai de mise en œuvre afin de donner à Meta IE la possibilité de mettre en œuvre l'interdiction**.
298. L'EDPB profite de l'occasion pour préciser que l'injonction de l'AC norvégienne a été émise le 14 juillet 2023, mais indiquait qu'elle ne deviendrait applicable qu'à partir du 4 août 2023⁵⁴⁴.
299. Dans le même temps, le délai de mise en œuvre devrait être bref, compte tenu de l'urgence de la situation décrite en détail dans les sections ci-dessus de la présente décision contraignante d'urgence et, en particulier, de la nécessité urgente de mettre fin au traitement illicite effectué au détriment des personnes concernées.

d'écarter l'opposition de l'utilisateur. Elle se limite à vérifier que l'opposition i) concerne un traitement à des fins de publicité comportementale que Meta [IE] effectue actuellement sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD et ii) est présentée par un véritable utilisateur établi dans l'UE/EEE (pour confirmer que Meta [IE] est le responsable du traitement et que le RGPD s'applique). Dès que l'équipe des opérations de Meta [IE] a confirmé que les conditions i) et ii) sont remplies sur la base des informations limitées que l'utilisateur est invité à fournir, l'utilisateur est "exclu" de ce traitement»).

Cela est sans préjudice de la conclusion de l'AC irlandaise figurant dans le document de prise de position finale de l'AC irlandaise selon laquelle la conformité avec le RGPD du mécanisme d'opposition mis en place par Meta IE n'a pas été démontrée (points 7.60 à 7.66).

⁵⁴⁰ Dans la lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 14 août 2023, Meta IE énumère les difficultés susceptibles de découler de l'«arrêt» du traitement des données à caractère personnel des utilisateurs norvégiens à des fins de publicité comportementale, qui nécessiterait d'apporter des modifications au code de Meta IE et à l'infrastructure connexe, d'informer les utilisateurs, de prévenir les annonceurs suffisamment à l'avance, dans l'attente que les utilisateurs mettent à jour leurs applications. Meta IE souligne également l'éventuel préjudice qui résulterait d'une suspension de la publicité comportementale en Norvège, lié à une perte de revenus, à une atteinte à la réputation et à de futurs manques à gagner (p. 8 à 10).

⁵⁴¹ Voir point 290 ci-dessus. Voir, également, observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 23 et 24; lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 14 août 2023, p. 8 et 9.

⁵⁴² Voir, également, observations de Meta IE du 25 août 2023, p. 23 et 24; lettre de Meta IE à l'AC norvégienne du 14 août 2023, p. 8 et 9.

⁵⁴³ Décision contraignante 3/2022 de l'EDPB, point 285, et décision contraignante 4/2022 de l'EDPB, point 287.

⁵⁴⁴ Injonction de l'AC norvégienne, p. 3 et 4.

300. Selon l'EDPB, à la lumière des éléments du dossier, la mise en œuvre d'une interdiction dans un bref délai devrait être techniquement et pratiquement réalisable pour Meta IE, notamment parce que Meta IE envisage déjà la mise en œuvre d'un mécanisme fondé sur le consentement [REDACTED]. En outre, Meta IE est consciente de la nécessité de mettre fin au traitement illicite depuis la notification des décisions de l'AC irlandaise adoptées en décembre 2022.
301. Par conséquent, l'EDPB considère que, dans ce cas particulier, **il est proportionné que l'interdiction du traitement entre en vigueur une semaine après la notification des mesures définitives au responsable du traitement.**
302. En outre, l'EDPB précise que l'interdiction devrait porter sur le **traitement par Meta IE des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale effectué sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD.** Les activités de traitement visées par l'interdiction sont les suivantes: i) le traitement des données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant d'un recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ayant été établie à cet égard; ii) le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant d'un recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD ayant été constatée à cet égard⁵⁴⁵.
303. L'EDPB considère que la **portée géographique** des mesures finales adoptées en vertu de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD devrait être généralement plus large que le territoire de l'autorité de contrôle requérante. Bien qu'il soit prévu à l'article 66, paragraphe 1, du RGPD que les mesures provisoires urgentes adoptées par une autorité de contrôle requérante ne s'appliquent qu'au territoire de cette autorité de contrôle, l'intervention de l'EDPB vise à garantir une application cohérente du RGPD, à la lumière des articles 63 et 70 du RGPD. Les mesures définitives devraient dès lors avoir une portée géographique plus large afin de garantir la protection des droits et libertés de toutes les personnes concernées affectées; cette portée géographique peut, selon l'objet, couvrir plusieurs États membres⁵⁴⁶. L'AC norvégienne a demandé que les mesures définitives, le cas échéant, «soient appliquées à l'échelle de l'EEE, afin d'éviter de déroger à l'harmonisation et à la cohérence que le RGPD vise à garantir»⁵⁴⁷. Étant donné qu'en l'espèce, le traitement illicite a lieu et affecte les droits et libertés des personnes concernées dans l'ensemble de l'EEE, l'EDPB convient que le champ d'application territorial approprié pour les mesures définitives est l'ensemble de l'EEE et partage l'avis de l'AC norvégienne sur la nécessité d'éviter une fragmentation de la protection accordée aux personnes concernées. La limitation de la portée des mesures définitives au territoire norvégien entraînerait en effet une fragmentation de la protection, car chaque ACC se verrait obligée d'adopter des mesures provisoires sur son propre territoire en vertu de l'article 66, paragraphe 1, du RGPD et de demander une décision contraignante d'urgence de l'EDPB au titre de l'article 66, paragraphe 2, du RGPD, ce qui conduirait à la nécessité d'adopter des mesures définitives limitées à leur propre territoire. Une telle

⁵⁴⁵ Une analyse plus approfondie figure aux points 97 à 99, 103, 104, 147, 148, 152 et 153 ci-dessus.

⁵⁴⁶ Avis conjoint 01/2023 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679, point 114.

⁵⁴⁷ Demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB, p. 12.

situation pourrait également entraîner une mosaïque de mesures définitives et une fragmentation dans les pays où l'autorité de contrôle n'est pas intervenue⁵⁴⁸.

304. L'EDPB estime que le destinataire des mesures définitives consistant en une interdiction du traitement devrait être Meta IE, laquelle prendra les mesures nécessaires pour garantir le respect de la décision en ce qui concerne les activités de traitement dans le cadre de tous ses établissements dans l'EEE. Ainsi, et étant donné que Facebook Norway était destinataire de l'injonction de l'AC norvégienne aux côtés de Meta IE et compte tenu de ses observations, Facebook Norway — qui est l'établissement de Meta IE en Norvège — devrait être informée de l'issue de la procédure et recevoir une copie des mesures définitives et de la décision contraignante d'urgence de l'EDPB.

5.1.4 Conclusion

305. À la lumière de tous les éléments qui précèdent, l'EDPB considère qu'il est nécessaire d'adopter des mesures définitives, consistant en une interdiction du traitement en vertu de l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD.
306. Cette interdiction du traitement devrait être adressée à Meta IE et entrer en vigueur une semaine après la notification à celle-ci des mesures définitives.
307. L'EDPB considère que l'interdiction devrait porter sur le traitement par Meta IE des données à caractère personnel à des fins de publicité comportementale effectué sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD dans l'ensemble de l'EEE, comme expliqué aux points 303 et 304 ci-dessus.

5.2 Adoption des mesures définitives et notification au responsable du traitement

308. Le RGPD ne précise pas la procédure à suivre après l'adoption d'une décision contraignante d'urgence par l'EDPB conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD. Il importe toutefois d'attirer l'attention, en ce qui concerne le délai d'adoption de deux semaines, sur la précision «[p]ar dérogation à [...] l'article 65, paragraphe 2, [du RGPD]» (article 66, paragraphe 4, du RGPD). Par conséquent, l'EDPB considère qu'outre l'article 65, paragraphe 2, du RGPD, la procédure prévue à l'article 65, paragraphe 5, du RGPD et à l'article 65, paragraphe 6, du RGPD constitue un point de référence.
309. La décision contraignante d'urgence de l'EDPB est adressée à l'ACCF et à toutes les ACC et est contraignante à leur égard⁵⁴⁹. Le président du comité notifie, dans les meilleurs délais, la décision contraignante d'urgence aux autorités de contrôle concernées et en informe la Commission européenne⁵⁵⁰.
310. Tenant compte du fait que les mesures définitives devront être applicables dans l'ensemble de l'EEE (comme indiqué aux sections 5.1.3 et 5.1.4 ci-dessus), l'EDPB considère que l'AC irlandaise, dans son

⁵⁴⁸ Avis conjoint 01/2023 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679, point 115.

⁵⁴⁹ Article 65, paragraphe 2, du RGPD. Conformément à l'article 66, paragraphe 4, du RGPD, il est dérogé à cette disposition en ce qui concerne le délai d'adoption; par conséquent, la dernière phrase de l'article 65, paragraphe 2, du RGPD s'applique pleinement.

⁵⁵⁰ Voir article 65, paragraphe 5, du RGPD. Étant donné que l'AC norvégienne était l'autorité de contrôle à l'origine de la demande présentée conformément à l'article 66, paragraphe 2, l'EDPB informera également l'Autorité de surveillance AELE, compte tenu de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, point m), de la décision du Comité mixte de l'EEE n° 154/2018.

rôle d'ACCF, devra adopter une décision nationale imposant les mesures que l'EDPB a jugées nécessaires d'adopter en tant que mesures définitives conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD⁵⁵¹. Cela avait déjà été envisagé par l'AC irlandaise elle-même⁵⁵².

311. Bien que la procédure prévue à l'article 65, paragraphe 5, du RGPD et à l'article 65, paragraphe 6, du RGPD constitue un point de référence, comme indiqué ci-dessus, l'EDPB estime que le délai fixé à l'article 65, paragraphe 6, pour l'adoption de la décision nationale par l'autorité de contrôle (un mois dans les procédures au titre de l'article 65) peut devoir être raccourci, au cas par cas, dans les procédures au titre de l'article 66. L'urgence de la procédure est mise en évidence par le raccourcissement du délai imparti au comité pour adopter sa décision contraignante d'urgence ou son avis d'urgence au titre de l'article 66, paragraphe 4, du RGPD. Il serait donc contre-intuitif, et contraire à la volonté du législateur, d'imaginer que le délai imparti à l'autorité de contrôle pour adopter sa décision nationale reste inchangé dans une procédure au titre de l'article 66. Bien que l'EDPB reconnaisse qu'il faille laisser du temps à l'autorité de contrôle pour lui permettre de rédiger une décision nationale et, éventuellement, d'entendre l'entreprise, dans ce cas particulier, il est nécessaire de tenir compte de la date d'expiration des mesures provisoires (le 3 novembre 2023) ainsi que de la situation prolongée de non-respect entraînant l'urgence de la situation décrite ci-dessus.
312. En l'espèce, l'EDPB estime que la décision nationale doit être adoptée par l'AC irlandaise dans les meilleurs délais et au **plus tard deux semaines après que l'EDPB a notifié sa décision contraignante d'urgence à l'AC irlandaise et à toutes les ACC**. L'EDPB souligne à cet égard qu'il serait souhaitable d'adopter la décision nationale avant l'expiration des mesures provisoires le 3 novembre 2023, car cela permettrait d'éviter un vide juridique sur le territoire norvégien. En outre, l'AC irlandaise devra notifier la décision nationale à Meta IE, en y joignant la décision contraignante d'urgence⁵⁵³.
313. L'EDPB demande également à l'AC norvégienne d'informer Facebook Norway de l'issue de la présente procédure, en lui communiquant une copie de la décision nationale de l'AC irlandaise et de la décision contraignante d'urgence, à la suite de la notification par l'AC irlandaise de sa décision nationale à Meta IE.

6 DÉCISION CONTRAIGNANTE D'URGENCE

314. À la lumière de ce qui précède et conformément aux missions confiées à l'EDPB en vertu de l'article 70, paragraphe 1, point t), du RGPD, à savoir émettre des décisions contraignantes d'urgence en vertu de l'article 66 du RGPD, le comité adopte la décision contraignante ci-après conformément à l'article 66, paragraphe 2, du RGPD.
315. En ce qui concerne l'existence d'infractions, sur la base des éléments de preuve fournis, l'EDPB conclut qu'il existe une violation continue de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant du recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale.

⁵⁵¹ Voir article 65, paragraphe 6, du RGPD.

⁵⁵² L'AC irlandaise estime que la demande de l'AC norvégienne adressée à l'EDPB vise à obtenir de ce dernier une décision contraignante d'urgence « dont l'effet net serait de contraindre [l'AC irlandaise], en tant qu'ACCF, à imposer une interdiction à l'échelle de l'EEE [...] (À cet égard, il va de soi qu'il n'est pas loisible à l'EDPB de prendre directement des mesures correctrices à l'encontre d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant) ». Lettre de l'AC irlandaise à l'AC norvégienne du 13 octobre 2023, p. 3.

⁵⁵³ Comme expliqué à l'article 65, paragraphe 6, du RGPD et au point 308 ci-dessus.

316. L'EDPB conclut également qu'il existe une violation continue de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant du recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale.
317. En outre, l'EDPB conclut que Meta IE manque actuellement à son obligation de se conformer aux décisions des autorités de contrôle.
318. En ce qui concerne l'existence d'une urgence, l'EDPB estime que les risques que représentent les infractions pour les droits et libertés des personnes concernées sans l'adoption de mesures définitives démontrent clairement qu'il est urgent d'adopter de telles mesures⁵⁵⁴. En raison de ces risques, l'EDPB estime également qu'il est nécessaire de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence pour ordonner des mesures définitives en raison de l'urgence de la situation⁵⁵⁵.
319. L'EDPB considère également que l'AC irlandaise, en ne fournissant pas les informations visées à l'article 61, paragraphe 5, du RGPD dans le délai d'un mois, n'a pas répondu à la demande d'assistance mutuelle de l'AC norvégienne et que la présomption d'urgence établie par l'article 61, paragraphe 8, du RGPD est donc applicable en l'espèce, ce qui corrobore davantage encore la nécessité de déroger aux mécanismes ordinaires de coopération et de contrôle de la cohérence⁵⁵⁶.
320. Compte tenu de l'existence des violations continues susmentionnées du RGPD et de l'existence d'une nécessité urgente d'intervenir malgré le processus en cours dirigé par l'AC irlandaise, l'EDPB estime qu'à ce stade, d'autres mesures coercitives sont nécessaires.
321. Par conséquent, à la lumière de l'analyse effectuée ci-dessus⁵⁵⁷, l'EDPB estime qu'il est approprié, proportionné et nécessaire d'adopter des mesures définitives, consistant en une interdiction du traitement en vertu de l'article 58, paragraphe 2, point f), du RGPD.
322. Cette interdiction du traitement devrait être adressée à Meta IE et entrer en vigueur une semaine après la notification à celle-ci des mesures définitives.
323. L'EDPB considère que l'interdiction devrait porter sur le traitement par Meta IE des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale effectué sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD et de l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD dans l'ensemble de l'EEE. Les activités de traitement visées par l'interdiction sont les suivantes: i) le traitement des données à caractère personnel, y compris les données de localisation et les données relatives aux interactions avec les publicités, collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant d'un recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD ayant été établie à cet égard; ii) le traitement des données à caractère personnel collectées sur les produits de Meta à des fins de publicité comportementale, la violation de l'article 6, paragraphe 1, du RGPD résultant d'un recours inapproprié à l'article 6, paragraphe 1, point f), du RGPD ayant été constatée à cet égard.
324. L'EDPB charge l'AC irlandaise d'adopter une décision nationale contenant les mesures définitives ordonnées par l'EDPB dans les meilleurs délais et au plus tard deux semaines après que l'EDPB a notifié sa décision contraignante d'urgence à l'AC irlandaise et à toutes les ACC. L'AC irlandaise notifie dans

⁵⁵⁴ Voir section 4.2.1.3 ci-dessus.

⁵⁵⁵ Voir point 220 ci-dessus.

⁵⁵⁶ Voir section 4.2.2.3 ci-dessus, y compris le point 257.

⁵⁵⁷ Voir sections 5.1.3 et 5.1.4 ci-dessus.

les meilleurs délais la décision nationale à Meta IE, en y joignant la décision contraignante d'urgence de l'EDPB.

325. L'EDPB charge l'AC norvégienne d'informer Facebook Norway de l'issue de la présente procédure.

7 OBSERVATIONS FINALES

326. La présente décision contraignante d'urgence est adressée à l'AC irlandaise, à l'AC norvégienne et à toutes les autres ACC.

327. L'EDPB considère que sa décision actuelle est sans préjudice de toute évaluation qu'il pourrait être appelé à effectuer dans d'autres cas, y compris avec les mêmes parties.

328. L'AC irlandaise adopte sa décision nationale au plus tard deux semaines après la notification de la décision contraignante d'urgence de l'EDPB.

329. L'AC irlandaise notifie sa décision nationale et la présente décision contraignante d'urgence à Meta IE dans les meilleurs délais. L'AC irlandaise informe l'EDPB de la date à laquelle la décision nationale est notifiée au responsable du traitement.

330. L'AC norvégienne informe Facebook Norway de l'issue de la présente procédure dans les meilleurs délais après la notification de la décision nationale à Meta IE.

331. L'AC irlandaise communique sa décision finale à l'EDPB. Conformément à l'article 70, paragraphe 1, point y), du RGPD, la décision finale de l'AC irlandaise communiquée à l'EDPB sera incluse dans le registre des décisions soumises au mécanisme de contrôle de la cohérence.

Par le comité européen de la protection des données

La présidente

(Anu Talus)