N° 482872 – SOCIETE CRITEO (QPC)

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 11 avril 2025
Lecture du 18. avril 2025

CONCLUSIONS

Mme Esther de MOUSTIER, Rapporteure publique

Vous êtes saisis d'une nouvelle QPC sur le droit de se taire, qui concerne cette fois-ci son application dans le cadre des procédures de sanction engagées par la CNIL.

Pour mémoire, consacré par le Constitutionnel d'abord en matière pénale, comme un corolaire du principe selon lequel « *nul n'est tenu de s'accuser* » rattaché à l'article 9 de la Déclaration de 1789[1], le Conseil constitutionnel a étendu le droit de se taire « *à toute sanction ayant le caractère d'une punition* », dans un premier temps aux sanctions disciplinaires[2], puis très récemment, le 21 mars dernier, aux sanctions administratives, en l'espèce prononcées par l'Autorité des marchés financiers[3].

Cette fois-ci, sont en cause les sanctions administratives prononcées par la CNIL en application des dispositions des IV et V de l'article 20 et du I de l'article 21 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Sur ce fondement, la société CRITEO, entreprise française spécialisée dans la publicité en ligne, s'est vue infliger par la formation restreinte de la CNIL en juin 2023 une amende de 40 millions d'euros, pour cinq manquements, en particulier l'absence de preuve du consentement des personnes au traitement de leurs données, un manquement à l'obligation d'information et de transparence faute de délivrer une information claire et exhaustive, et un manquement au respect des droits d'accès, de retrait du consentement et d'effacement des données des personnes concernées.

---

[1] décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016
[2] Décision n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023, *M. Renaud N.* [Information du notaire poursuivi du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]
[3] Décision n° 2025-1128 QPC du 21 mars 2025, *Association des avocats pénalistes* [Notification du droit de se taire lors d'une visite domiciliaire menée par les enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers]

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

A l'appui de son recours contre cette sanction, la société critique plus précisément l'article 19 de la loi informatique et libertés, qui vient préciser les pouvoirs d'enquête que la CNIL tient du g) du 2° du I de l'article 8 de la même loi, qui l'autorise à « *procéder ou (...) faire procéder par les agents de ses services à des vérifications portant sur tous traitements et, le cas échéant, d'obtenir des copies de tous documents ou supports d'information utiles à ses missions* ».

Dans ce cadre, l'article 19 prévoit que les membres et les agents de la CNIL ont accès aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel, le responsable de ces lieux étant en principe informé de son droit d'opposition à la visite. Lorsqu'il exerce ce droit ou que la visite concerne un domicile privé, elle ne peut se dérouler qu'après l'autorisation du juge des libertés et de la détention. Il précise ensuite que pour l'exercice des missions relevant de la CNIL en application du RGPD et de la loi informatique et libertés, les membres et agents peuvent demander communication de tous documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission et qu'ils peuvent recueillir, notamment sur place ou sur convocation, tout renseignement et toute justification utiles et nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Depuis la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, donc dans une version postérieure au litige, l'article 19 précise que les agents « *peuvent demander à tout membre du personnel ou à tout représentant du responsable de traitement ou du fournisseur de plateformes en ligne et à toute autre personne agissant pour les besoins de son activité de fournir des explications sur toute information relative à une infraction présumée et enregistrer leurs réponses, avec leur consentement, à l'aide de tout moyen technique* ». C'est cette faculté de recueillir tout renseignement et toute justification utiles, le cas échéant en interrogeant le personnel sur place, qui est visée par la QPC, en tant qu'il n'est pas prévu que la personne dont les explications sont ainsi sollicitées soit préalablement informée de son droit de se taire.

Ces dispositions trouvent leur pendant à l'article 58 du RGPD qui prévoit que chaque autorité de contrôle dispose notamment des pouvoirs d' « *obtenir du responsable du traitement et du sous-traitant l'accès à toutes les données à caractère personnel et à toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions* » ainsi que « *l'accès à tous les locaux du responsable du traitement et du sous-traitant, notamment à toute installation et à tout moyen de traitement, conformément au droit de l'Union ou au droit procédural des États membres* ».

Pour contester le sérieux de la QPC, les deux autres conditions de renvoi tenant à l'applicabilité au litige et à l'absence de déclaration de conformité étant remplies, la CNIL et le ministère de la justice déploient trois lignes de défense, dont deux qui ne vous retiendront pas longtemps.

La CNIL fait notamment valoir que le droit de se taire ne concerne que les personnes physiques et non les personnes morales. Elle se prévaut à cette fin, d'une part, de la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

jurisprudence de la CEDH, qui n'aurait jusqu'à présent dégagé sur le fondement de l'article 6 de la Convention EDH d'obligation de notifier le droit de garder le silence qu'à l'encontre de personnes physiques, d'autre part, de la jurisprudence de la CJUE qui confère au droit de garder le silence une portée différente selon qu'est en cause une personne physique ou une personne morale, enfin de considérations d'opportunité, soulignant que la reconnaissance de ce droit a pour objectif premier de protéger la personne physique contre l'exercice d'une contrainte ou de pressions pour l'obtention de preuves la conduisant à s'auto-incriminer, et ainsi d'éviter les erreurs judiciaires. Mais outre que la Cour de cassation a déjà eu l'occasion, en matière pénale, d'appliquer le droit de se taire à une personne morale[4], le Conseil constitutionnel n'a pas distingué, dans sa récente décision relative aux visites domiciliaires menées par les enquêteurs de l'AMF, l'application du droit de se taire selon qu'est en cause une personne morale ou une personne physique, toutes deux susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure[5] (voyez également en ce sens la chronique d'Alexis Goin et Louise Cadin, *Jouons au roi du silence*, AJDA 2025 p. 431 et les conclusions de Florian Roussel sur la décision du 31 décembre 2024, *Société C8*, n° 484422, aux tables). Surtout, et en tout état de cause, les pouvoirs d'enquête et de sanction de la CNIL critiqués dans la présente affaire peuvent aussi bien s'appliquer à des personnes morales qu'à des responsables de traitement personnes physiques.

Le ministère de la justice fait quant à lui valoir qu'il ne peut être reproché au législateur de ne pas avoir institué les garanties relatives à la notification du droit de se taire dans le cadre des procédures de sanction diligentées par la CNIL dès lors que ces garanties relèvent du seul pouvoir règlementaire, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel s'agissant des procédures disciplinaires[6]. Mais comme le soulignait Maïlys Lange dans ses conclusions sur la décision par laquelle vous avez transmis au Conseil constitutionnel la QPC relative à la notification du droit de se taire lors d'une visite domiciliaire menée par les enquêteurs de l'AMF[7], d'une part, les pouvoirs d'enquête de la CNIL peuvent conduire au prononcé de sanctions pénales, prévues par la section 5 du chapitre VI du titre II du livre II du code pénal et le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990, relative aux pouvoirs d'agents ministériels, et désormais de l'ARCOM, d'accéder à des locaux à usage professionnel, de demander la communication de tous documents professionnels, et de « *recueillir, sur convocation ou sur place, les renseignements et justifications* », qu'au nombre des « règles concernant la procédure pénale » au sens de l'article 34 de la Constitution, figurent notamment « *la détermination des catégories de personnes compétentes pour constater les infractions aux dispositions pénalement*

[4] Cass. Crim., 24 mai 2016, 15-82.516, Publié au bulletin
[5] Décision n° 2025-1128 QPC du 21 mars 2025, préc.
[6] Décision n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023, *M. Renaud N.* [Information du notaire poursuivi du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]
[7] CE, 27 décembre 2024, ASSOCIATION DES AVOCATS PENALISTES c\ PREMIER MINISTRE, n°498210,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sanctionnées, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs, ainsi que les modalités suivant lesquelles elles exécutent leurs missions ». En outre, ainsi que l'indique le commentaire aux cahiers de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur ce renvoi, relevant que celle-ci cite parmi les normes de référence le deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution, « *bien que les règles applicables à une enquête administrative relèvent en principe du pouvoir réglementaire, la possibilité reconnue [à des enquêteurs] de solliciter les explications d'une personne à l'occasion d'opérations de visite est (..) susceptible de mettre en cause « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », dès lors notamment que de telles opérations peuvent être de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée ou encore à l'inviolabilité du domicile* »[8].

Enfin, la CNIL comme le ministère de la justice font valoir que le droit au silence ne s'appliquerait, le cas échéant, qu'à la procédure de sanction, à proprement parler, qui démarre avec la saisine de la formation restreinte de la CNIL et est formellement ouverte par la notification à la personne mise en cause du rapport prévu par l'article 22 de la loi informatique et libertés[9], et non à la phase d'enquête qui prend place en amont de celle-ci et ne débouche pas nécessairement sur une procédure de sanction.

La phase d'enquête peut en effet se conclure par une clôture ou un classement de la plainte à son origine, le cas échéant après que la CNIL ait rappelé le responsable de traitement à ses obligations légales, ou prononcé une mise en demeure. Or vous avez jugé que le principe des droits de la défense s'applique seulement à la procédure ouverte par la notification du rapport prévu par l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978, dans les conditions prévues par le premier alinéa de cet article et par l'article 40 du décret du 29 mai 2019, et non aux diligences préalables effectuées par le rapporteur ou aux contrôles réalisés à sa demande en application de l'article 39 de ce décret, en vue du prononcé d'une des mesures prévues au III de l'article 20 de la loi informatique et libertés, c'est-à-dire un rappel du responsable de traitement à ses obligations légales ou une mise en demeure. Vous avez toutefois précisé que ces diligences et ces contrôles doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles le rapport est ensuite notifié (CE, 14 mai 2024, *Société Voodoo*, n° 472221, inédite).

Néanmoins, et à ce dernier égard, il faut relever que la procédure de sanction devant la CNIL, de même que la procédure prévue devant de nombreuses autres autorités de régulation, se

[8] D'autre part, à supposer même que les conditions dans lesquelles les enquêteurs peuvent recueillir les explications des personnes sollicitées sur place puissent être fixées par voie règlementaire, cela n'ôterait pas à la QPC son caractère sérieux, puisque le champ d'application du droit de se taire, à la seule procédure de sanction à proprement parler ou, en amont aux conditions dans lesquelles sont réunis les éléments conduisant à l'engagement d'une telle procédure dépend de la portée que le Conseil constitutionnel entend donner à cette exigence, même si la réponse qu'il a apportée concernant les visites domiciliaires de l'AMF donne déjà quelques indications à cet égard.

[9] CE, 14 mai 2024, *Société Voodoo*, n°472221, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fonde largement sur des éléments de preuve recueillis en amont de son engagement, en application des pouvoirs d'enquête de la CNIL. Ainsi, la procédure de sanction est formellement engagée par la notification au responsable de traitement du rapport établi par un membre de la CNIL, lequel rapport précise les griefs reprochés au responsable de traitement en s'appuyant sur les éléments recueillis en application des pouvoirs d'enquête définis par l'article 19 de la loi informatique et libertés.

C'est pourquoi, par votre décision *Association des avocats pénalistes* précitée relative aux visites domiciliaires de l'AMF, vous avez interrogé le Conseil constitutionnel, explicitement, sur la question de savoir « *dans quelle mesure [le droit de se taire] trouve à s'appliquer lors des enquêtes menées par une autorité administrative indépendante ou une autorité publique indépendante chargée d'une mission de régulation en vue de recueillir des éléments susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'une procédure de sanction engagée ultérieurement* ».

En réponse, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur une série de considérations pour écarter le grief d'inconstitutionnalité, dont certaines seulement sont transposables à la procédure suivie devant la CNIL, à supposer que le droit de se taire trouve à s'appliquer dans le cadre des procédures de sanction menées par la CNIL, ce que conteste cette dernière.

Il s'est ainsi, d'une part, attaché aux garanties propres à la procédure d'enquête de l'AMF, en amont de la procédure de sanction proprement dite, en relevant que le droit de visite a pour seul objet de rechercher la preuve d'agissements constitutifs d'infractions pénales pour les nécessités de l'enquête conduite par les agents de l'AMF et que la loi prévoit l'intervention du juge des libertés et de la détention en amont de toute visite, lequel vérifie, pour s'assurer que la demande d'autorisation est fondée, que les éléments d'information en possession de l'AMF sont de nature à justifier la visite. Or ces considérations ne peuvent être retenues en l'espèce s'agissant des visites des agents de la CNIL, puisque si l'article 19 vise à rechercher des manquements dont certains relèvent d'une qualification pénale, il a un champ plus large et vise également des manquements de nature administrative.

Le Conseil constitutionnel s'est aussi appuyé, au point 11 de sa décision, sur les garanties intervenant en aval des opérations de contrôle, en relevant qu'il « *appartient en tout état de cause au juge compétent pour contrôler les opérations de visite et, le cas échéant, statuer sur leur régularité en cas de contestation, de s'assurer que le recueil des explications de la personne sollicitée sur place a lieu dans des conditions respectant la loyauté de l'enquête* ». Ces considérations ne sont pas non plus transposables en l'espèce.

Mais, s'il est certes difficile d'apprécier le poids respectif que le Conseil constitutionnel attache aux différentes considérations qu'il retient, le point décisif de sa décision nous semble être son point 10, qu'il nous faut vous citer in extenso : « *Les dispositions contestées n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de permettre le recueil par les enquêteurs de*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'Autorité des marchés financiers des explications d'une personne sur des faits pour lesquels elle serait mise en cause. Elles n'impliquent donc pas que la personne sollicitée se voie notifier son droit de se taire. Par suite, la circonstance que les explications recueillies puissent porter sur des faits qui seraient susceptibles de lui être ultérieurement reprochés dans le cadre d'une procédure de sanction ouverte par cette autorité ou d'une procédure pénale ne saurait être contestée sur le fondement des exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ».

La portée de la première phrase appelle deux séries d'observations. Premièrement, elle relève en substance que les visites ne concernent pas des personnes « mises en cause ». A la différence des dispositions du code monétaire et financier alors en cause, l'article 19 de la loi informatique et libertés prévoit désormais que peuvent être recueillies lors des visites des « *explications sur toute information relative à une infraction présumée* ». Mais, d'une part, cette précision résulte de dispositions introduites postérieurement au litige, donc ne concerne pas l'article 19 dans sa version ici contestée, d'autre part, il ne s'en déduit pas que ces explications visent une personne « mise en cause », au sens de la décision du Conseil constitutionnel précitée. En effet, précisément, par construction, au stade préalable de la procédure d'enquête, le responsable de traitement n'est pas encore formellement mis en cause. En outre, une visite peut être effectuée chez une personne autre que le responsable de traitement visé par la procédure d'enquête, pour permettre, compte tenu des liens existants entre eux, d'apprécier les modalités concrètes de réalisation du traitement en cause.

Deuxièmement, en relevant que les dispositions en cause ne sauraient avoir « *pour effet de permettre le recueil par les enquêteurs de l'AMF des explications d'une personne sur des faits pour lesquels elle serait mise en cause* », le Conseil constitutionnel ne s'oppose nullement à ce que les faits ainsi recueillis puissent ultérieurement être mobilisés à l'appui du prononcé d'une sanction, comme l'indique d'ailleurs la dernière phrase de son point 10.

En effet, ainsi que le précise expressément le commentaire aux cahiers de la décision, celle-ci ne fait qu'illustrer la ligne de partage tracée par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel entre les situations justifiant la notification du droit de se taire et celles qui ne l'imposent pas. Déjà implicite dans sa jurisprudence, celle-ci a été explicitée en matière pénale dans une récente décision n° 2024-1111 QPC du 15 novembre 2024, à propos de la procédure du « référé pénal environnemental », en ce sens que la notification du droit de se taire n'est exigée que dans l'hypothèse où la personne concernée est entendue sur des faits qui lui sont effectivement reprochés, ce qui présuppose qu'elle est mise en cause pénalement, que ce soit sous le statut de suspect (au cours de l'enquête policière), de mis en examen (au cours de l'instruction) ou de prévenu ou d'accusé (au stade du jugement). De même, en matière disciplinaire, le commentaire aux cahiers de la décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024 du Conseil constitutionnel relative à la procédure disciplinaire des magistrats[10] indique que la

[10] Décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024, M. Hervé A. [Information du magistrat mis en cause du droit

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

référence de la décision à des « poursuites disciplinaires » « *signifie (…) que la notification du droit de se taire ne s'impose constitutionnellement qu'à compter du moment où une procédure disciplinaire est effectivement engagée à l'encontre du professionnel mis en cause* ».

Cette règle d'étanchéité entre l'enquête « pré-disciplinaire » et la procédure disciplinaire est ainsi confirmée s'agissant des procédures de sanction engagées par les autorités de régulation.

Tout au plus, la mention dans la décision du Conseil constitutionnel selon laquelle les dispositions en cause ne peuvent avoir « *pour effet de permettre le recueil (…) d'explications d'une personne sur des faits pour lesquels elle serait mise en cause* » nous parait-elle pouvoir être lue comme un écho à une forme d'exigence de loyauté procédurale que l'on retrouve dans votre jurisprudence. En effet, par votre décision de Section *O*... du 19 décembre dernier[11], vous avez jugé en matière disciplinaire que le droit de se taire ne s'applique qu'à compter de l'engagement de la procédure disciplinaire à proprement parler et non aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent. Vous avez toutefois alors réservé l'hypothèse d'un détournement de procédure, afin d'éviter, comme l'indiquait Maïlys Lange dans ses conclusions, que l'administration questionne « *un agent sur des faits qui lui sont reprochés alors qu'elle est d'ores et déjà convaincue qu'elle utilisera ses propos dans le cadre ultérieur de poursuites disciplinaires* ».

Dans ces conditions, la jurisprudence du Conseil constitutionnel nous parait suffisamment stabilisée pour que vous puissiez écarter le caractère sérieux de la présente QPC, la solution ainsi dessinée, consistant à n'appliquer, le cas échéant, le droit de se taire qu'à compter de l'engagement formel de la procédure de sanction tout en réservant l'hypothèse d'un comportement déloyal de la part des autorités de contrôle ménageant un juste équilibre entre, d'une part, la préservation des droits de la défense des personnes mises en cause et, d'autre part, la nécessaire coopération des entités exerçant des activités régulées et adhérant de ce fait avec le cadre particulier dans lequel elles déploient leur activité, avec leurs autorités de régulation, à l'encontre desquelles elles sont d'ailleurs souvent tenues par un devoir de coopération, en l'espèce prévu par l'article 31 du RGPD.

PCMNC au non-renvoi de la QPC.

---

qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]

[11] CE, Section, 19 décembre 2024, O... c\ MINISTERE DE LA JUSTICE, n°490157, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.