Divergences dans l'application du RGPD par la CNIL au regard des positions du CEPD et d'autres autorités de contrôle

Association PURR

7 août 2026

L'association Pour un RGPD respecté (PURR) défend et promeut le droit à la vie privée, le droit à la protection des données à caractère personnel, et un niveau élevé de protection de ces données.

Elle représente les personnes concernées (article 4(1) du Règlement général sur la protection des données, dit RGPD) et les délégués à la protection des données (article 37 et suivants du RGPD).

Par le présent document, PURR entend signaler au CEPD des positions et décisions de la CNIL conduisant à une application du RGPD qui s'écarte, dans plusieurs cas, des orientations du CEPD ou des positions retenues par d'autres autorités de contrôle, voire des deux simultanément.

Notre association se tient à la disposition de vos services pour tout échange ou complément d'information sur ces sujets. Nous disposons de nombreux éléments démontrant les incohérences que nous présentons ci-après, que nous pouvons communiquer à vos services au besoin.

Table des matières

1. Sur les divergences avec les positions du CEPD 3
   1.1. La CNIL considère ne pas être tenue par les orientations du CEPD 3
   1.2. Document interne 02/2021 : instruction active des réclamations 4
   1.3. Document interne 02/2021 : information du plaignant 7
   1.4. Lignes directrices 03/2022 : consentement multi-terminaux 10
2. Sur les divergences avec les positions du CEPD **ET** les autres autorités de contrôle 11
   2.1. Lignes directrices 04/2022 : amendes administratives 11
   2.2. Lignes directrices 05/2020 : preuve de consentement et double opt-in 15
   2.3. Lignes directrices 03/2022 & task force cookie : recours aux dark patterns dans les bandeaux cookies 19
   2.4. Lignes directrices 02/2023 : pixels traçants dans les courriels 26
3. Sur les divergences avec d'autres Autorités de Contrôle 28
   3.1. Défaut de motivation des décisions prises 28
   3.2. Absence de publicité des décisions prises 29
4. Conclusions 31

Sur les divergences avec les positions du CEPD

1.1. La CNIL considère ne pas être tenue par les orientations du CEPD

Dans plusieurs procédures, la CNIL soutient expressément que les lignes directrices du CEPD ne lui sont pas opposables au motif qu'elles sont dépourvues de caractère contraignant.

> S'agissant ensuite des modalités de dépôts des cookies, Mme. <XXX> se prévaut des lignes directrices établies par le CEPD en 2023, relatives aux bannières de cookies.
>
> Ces lignes directrices sont elles-mêmes dépourvues de valeur contraignante (CE, 24 juillet 2023, M. N…, n°s 465229, 468923, B).

Fig. 1: Extrait d'un mémoire en défense de la CNIL, affaire n° 494796 [1]

Le Conseil d'État a en effet reconnu que les lignes directrices du CEPD ne revêtent pas, en elles-mêmes, un caractère contraignant et que leur seule méconnaissance ne peut utilement être invoquée à l'appui d'un recours contre une décision de clôture de plainte de la CNIL.

> Décision n° 466115, 30 janvier 2024 [2]
>
> 13. En deuxième lieu, la méconnaissance des stipulations des lignes directrices, recommandations et bonnes pratiques du CEPD, qui ne revêtent pas un caractère contraignant, ne saurait, en elle-même, être utilement invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre une décision de clôture de plainte de la CNIL.

[1] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-23/494796
[2] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2024-01-30/466115

Cette jurisprudence ne saurait toutefois être comprise comme autorisant une autorité de contrôle à écarter systématiquement les lignes directrices du CEPD ou à ne pas examiner leur pertinence au regard des dispositions du RGPD qu'elles interprètent.

Or, dans sa pratique, la CNIL déduit de cette absence de caractère contraignant qu'elle peut ne pas prendre en considération les orientations du CEPD dans son analyse.

Il en résulte que la CNIL décide de ne pas suivre les positions exprimées par le CEPD et adopte, dans de nombreux dossiers, des décisions qui s'écartent au contraire non seulement des orientations formulées dans les lignes directrices publiées, mais également, dans certains dossiers, des exigences découlant directement du RGPD.

Cette interprétation a déjà été défendue par la CNIL dans plusieurs procédures devant le Conseil d'État. Lorsque les requérants invoquent une contradiction entre une décision de la CNIL et les lignes directrices du CEPD, la CNIL soutient de manière récurrente qu'elle n'est pas tenue de suivre ces dernières, au seul motif qu'elles sont dépourvues de caractère contraignant. Elle soutient alors une interprétation qui peut être en contradiction avec celle retenue par le CEPD.

Il en résulte un écart récurrent entre les orientations communes définies au niveau européen et la pratique décisionnelle de l'autorité française de contrôle.

1.2. Document interne 02/2021 : instruction active des réclamations

La pratique de la CNIL apparaît difficilement conciliable avec les principes exposés par le CEPD dans son document interne 02/2021 relatif au traitement des réclamations, notamment en ce qui concerne l'obligation de conduire une instruction active.

Le document précise au point 59 que le passage de la directive 95/46 au RGPD implique une évolution profonde du rôle des autorités de contrôle. Celles-ci ne doivent plus se limiter à recevoir les réclamations, mais conduire une véritable investigation :

> 59. The change in wording from 'hear claims' in Directive 95/46 to 'handle and investigate' in the GDPR implies a change in the tasks of supervisory

> authorities. An actual investigation requires the authority to take specific actions as opposed to hearing claims that has a more passive connotation

En pratique, les modalités d'instruction mises en œuvre par la CNIL ne correspondent pas à cette exigence d'investigation **active**.

Dans un premier temps, la CNIL ne respecte fréquemment pas le délai prévu à l'article 78(2) du RGPD, qui impose d'informer le plaignant de l'état d'avancement ou de l'issue de sa réclamation dans un délai de trois mois.

Ce constat est corroboré par le rapport de la Cour des comptes consacré à la CNIL [3], audit à l'initiative de notre association [4]. Celui-ci relève un délai moyen de première réponse supérieur au délai de trois mois prévu par le RGPD.

En pratique, de nombreux plaignants sont conduits à devoir saisir le Conseil d'État afin d'obtenir le début de l'instruction de leur réclamation dans un délai raisonnable (5 à 6 mois). À défaut d'un tel recours, l'instruction effective ne débute souvent qu'après 12 à 18 mois (recours n^{os} 507759, 504517, 503360, 501268, 502688, 502152, etc).

Lorsque l'instruction débute, elle consiste le plus souvent à transmettre la réclamation au responsable de traitement, en reprenant largement son contenu, sans démarche d'investigation complémentaire. Il s'agira du seul acte d'instruction réellement pris par la CNIL dans la majorité des réclamations qui lui soumises.

Dans plusieurs dossiers, une unique mesure d'instruction est réalisée par an, y compris lorsque le responsable de traitement répond en quelques semaines. Ces périodes d'absence d'instruction ont déjà été identifiées à plusieurs reprises (Décathlon, recours n^{o} 497392 ; Boursorama, recours n^{o} 493549).

Les réponses du responsable de traitement ne donnent généralement lieu à aucune analyse apparente. Elles sont transmises telles quelles au plaignant et suivi d'une clôture immédiate de la réclamation, sans examen explicite des arguments de fait ou de droit qu'elles contiennent.

[3] https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-commission-nationale-de-linformatique-et-des-libertes
https://asso-purr.eu.org/2026/06/11/rapport-cour-compte-cnil.html
[4] https://participationcitoyenne.ccomptes.fr/processes/consultation-2024/f/77/proposals/1899

Les dossiers examinés par PURR font apparaître des affirmations manifestement inexactes ou juridiquement discutables qui ne semblent faire l'objet d'aucune vérification par la CNIL. À titre d'exemple : « erreur ponctuelle » reproduite dans plusieurs dossiers sur plusieurs années, des positions difficilement soutenables comme un consentement donné après la mise en œuvre du traitement, une adresse IP ne pouvant matériellement pas appartenir au plaignant, etc.

La CNIL ne produit pas plus d'analyse juridique des positions exprimées, par exemple en ce qui concerne la recevabilité de la base légale de l'intérêt légitime.

En l'absence d'analyse apparente, les affirmations du responsable de traitement sont, dans de nombreux dossiers, reprises comme fondement de la décision de clôture.

Les décisions de clôture prennent fréquemment la forme de courriers largement standardisés. L'exemple suivant est représentatif de nombreuses décisions examinées par l'association :

> Vous avez adressé à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) une réclamation à l'encontre de <xxx> concernant les difficultés que vous rencontrez.
>
> Les services de la CNIL sont intervenus auprès de <xxx> à l'appui de votre demande pour l'interroger sur les faits portés à leur attention et lui rappeler la réglementation relative à la protection des données.
>
> À la suite de cette intervention, <xxx> a indiqué <xxx>.
>
> Compte-tenu de ces éléments, je vous informe de la décision de la CNIL de clore votre plainte.

L'absence d'instruction ou d'instruction active est à rapprocher de ce qui avait été constaté en ce qui concerne l'autorité de contrôle suédoise, qui avait été sanctionné par son juge de l'excès de pouvoir suite à des actions de NOYB [5]

En pratique, la CNIL ne respecte donc pas l'obligation qui lui est faite d'instruire de manière active et diligente les réclamations, chose pourtant exprimée dans les lignes directrices du CEPD en la matière.

[5] https://noyb.eu/en/noyb-takes-swedish-dpa-court-refusing-properly-deal-complaints

1.3. Document interne 02/2021 : information du plaignant

Le document interne 02/2021 rappelle que le droit d'introduire une réclamation n'implique pas uniquement son enregistrement par l'autorité de contrôle. Il suppose également que le plaignant soit régulièrement informé de l'évolution de son dossier, afin qu'il puisse comprendre les diligences accomplies et, le cas échéant, exercer utilement les voies de recours prévues par le RGPD :

> 45. This indicates a duty of a supervisory authority to inform the complainant within 3 months after the submission of the complaint about the process of handling the case unless the result of the proceeding is established. […] The complainant should, however, as indicated by Recital 141 be informed that the matter requires further investigation.
>
> 48. Taken as a whole, the provisions in question imply that every admitted complaint that is not granted must result in an outcome specifying the reasons for the decision to enable the complainant to understand the result of his or her complaint and enabling a given competent authority to exercise its power of review.
>
> 49. For every admitted complaint - which is not withdrawn –SAs must thus provide an outcome specifying the facts and legal considerations for e.g. rejecting the complaint or dismissing the complaint i.e. not investigating it further, with a view to make it a legally attackable act.

Malgré de même plusieurs recours devant le Conseil d'État en ce sens, la CNIL refuse aujourd'hui de fournir la moindre information au plaignant et de respecter les exigences posés par ces lignes directrices 02/2021 en ce qui concerne l'information du plaignant.

Après ne pas avoir respecté l'article 78(2) du RGPD et ne pas avoir informé sous trois mois le plaignant de l'avancement de l'instruction, la CNIL, sous la contrainte d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'État, informe alors de manière plus que lacunaire le plaignant qu'elle a interrogé le responsable de traitement :

> Je vous informe que les services de la CNIL sont intervenus auprès de l'organisme mis en cause, pour l'interroger sur les faits portés à son attention. Nous vous tiendrons informé des suites qui seront apportées à ce dossier.

Cette insuffisance d'information ne constitue pas seulement une difficulté pratique. Elle affecte également l'exercice du recours prévu à l'article 78 du RGPD, le plaignant ne disposant pas des éléments nécessaires pour apprécier la portée de la décision de l'autorité de contrôle et contester utilement celle-ci devant le juge.

Le Conseil d'État, étant donné que la CNIL a produit une décision explicite, quelle qu'elle soit, ne peut dans tous les cas plus agir contre cette absence d'information et rejette tous les recours en non lieu. Il se refuse en tout cas actuellement à juger cette information comme insuffisante, même si en juillet 2025 le Rapporteur Public énonce que l'information devrait être substantielle :

> La CNIL se prévaut en l'espèce des indications qu'elle a données à M. [redacted] l'informant que ses plaintes avaient été transmises au service de l'exercice des droits et des plaintes de la CNIL pour soutenir qu'elle l'a bien informé des suites qu'elle entendait donner à ses plaintes dans le délai de 3 mois qui lui était imparti à cette fin de sorte qu'aucune décision implicite de rejet de ses plaintes n'est intervenue dans ce délai. Mais l'indication d'une mesure d'organisation purement interne à la CNIL ne saurait valoir information des suites données à la plainte au sens de votre décision précitée, une telle information supposant de renseigner le plaignant sur les mesures d'instruction envisagées ou adoptées, telles que des demandes adressées au responsable de traitement visé par la plainte.

Fig. 2: Extrait des conclusions du Rapporteur Public, affaire n° 490189

Bien que repris au point 5 de la décision finale[6], ceci n'incitera pas plus la CNIL à fournir ce type d'information « substantielle » au plaignant, le Conseil d'État ne pouvant dans tous les cas plus agir à partir du moment où la CNIL fournit la moindre information, quelle qu'elle soit (non lieu à statuer).

[6] https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-31/490189

Nous pouvons aussi citer bien d'autres décisions en ce sens, subissant toutes le même sort — information non substantielle de la CNIL, non lieu à statuer : décisions n^{os} 490189[7], 490190[8], 490880[9], 491371[10], 491373[11], 491376[12], 491378[13], 491379[14], 491380[15], 491382[16], 491383[17], 491390[18] ou encore 491391[19]. Il ne s'agit donc pas simplement d'un cas isolé, ponctuel ou spécifique, mais bien d'une position systémique de la CNIL.

Une telle information semble pourtant parfaitement contraire au RGPD et aux positions exprimées par le CEPD, qui imposent plutôt une qualification en droit et en faits de la réclamation, la justification le cas échéant de la nécessité impérieuse de poursuite de l'instruction, voire un projet de décision.

Une telle réponse lacunaire est d'ailleurs certainement une astuce juridique dilatoire utilisée par la CNIL pour pouvoir ignorer ses obligations en ce qui concerne l'article 78(2) du RGPD. Avec une telle décision, elle sait qu'elle éteint *de facto* tout recours contentieux pendant, d'autant plus qu'elle sait que le Conseil d'État lui accordera dans tous les cas une large marge d'appréciation, illimité en pratique — nous n'en n'avons jamais trouvé la moindre limite devant le Conseil d'État.

Une telle information, ou plutôt ici absence d'information, ne correspond manifestement pas à la lecture faire par le CEPD en ce qui concerne l'information à délivrer au plaignant dans le délai de trois mois prévu à l'article 78(2) du RGPD, tel que présenté dans les lignes directrices 02/2021.

7. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-31/490189
8. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-31/490190
9. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-31/490880
10. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491371
11. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491373
12. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491376
13. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491378
14. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491379
15. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491380
16. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491382
17. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491383
18. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491390
19. http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-26/491391

1.4. Lignes directrices 03/2022 : consentement multi-terminaux

La CNIL a organisé, à l'initiative de plusieurs responsables de traitement, une concertation qui n'était pas ouverte au public et dont les modalités soulèvent des interrogations quant à sa transparence. Cette opacité est d'ailleurs aujourd'hui contesté par notre association devant le Conseil d'État [20]

Cette concertation visait à établir des lignes directrices nationales en ce qui concerne le consentement « multi-terminaux » — un consentement unique propagé sur plusieurs périphériques.

Notre association avait répondu à la consultation publique [21] qui s'est tenue ensuite, en y soulevant une divergence substantielle d'interprétation entre la position exprimée par la CNIL et celle résultant des lignes directrices 03/2022 du CEPD relatives au consentement [22].

La CNIL n'a pas répondu aux observations formulées sur ce point et a publié des recommandations finales [23] qui apparaissent incompatibles avec la lecture du CEPD en ce qui concerne un consentement licite.

Ces recommandations rendent, en pratique, difficilement compréhensibles pour les personnes concernées la portée réelle de leur consentement, alors que les lignes directrices du CEPD insistent sur la facilité de compréhension de tels effets comme condition indispensable de validité du consentement.

Les exceptions prévues par la CNIL seule sont susceptibles, à terme, de créer des divergences d'application du RGPD entre la France et les autres États membres, alors même que le mécanisme de cohérence vise précisément à éviter de telles différences d'interprétation.

---

[20] Recours n° 500982, https://asso-purr.eu.org/assets/media/20250204-recours_concertation_cross_device.pdf

[21] https://www.cnil.fr/fr/consentement-multiterminaux-consultation-sur-le-projet-de-recommandation

[22] https://asso-purr.eu.org/assets/media/20250527-concertation_publique_cross_device.pdf, §2

[23] https://www.cnil.fr/sites/default/files/2026-01/recommandation_cookies_consolidee.pdf

Sur les divergences avec les positions du CEPD ET les autres autorités de contrôle

2.1. Lignes directrices 04/2022 : amendes administratives

Le CEPD a adopté les lignes directrices 04/2022 relatives au calcul des amendes administratives. La pratique contentieuse de la CNIL conduit toutefois à une interprétation sensiblement différente du rôle de l'article 83 du RGPD.

L'article 83(1) du RGPD exige en effet que les amendes administratives soient, dans chaque cas, effectives, proportionnées et dissuasives. Les lignes directrices 04/2022 précisent que ces objectifs constituent le fondement de la détermination du montant de l'amende et visent à assurer une application cohérente du régime répressif dans l'ensemble de l'Union.

L'arrêt C-768/21 de la CJUE rappelle d'ailleurs que les exigences de l'article 83 doivent être prises en considération dans chaque cas lorsqu'une autorité exerce son pouvoir de sanction.

Les décisions de la CNIL analysées par PURR font apparaître au contraire que, dans plusieurs dossiers où des manquements sont pourtant identifiés avec précision, la décision de clôture ne comporte aucune analyse explicite des critères de l'article 83(2) du RGPD susceptibles de justifier l'absence d'amende administrative.

La CNIL soutient en réalité, à plusieurs reprises devant le Conseil d'État, que les critères de l'article 83 n'ont pas à être examinés lorsqu'aucune amende administrative n'est envisagée. Selon son analyse, ces critères ne deviendraient pertinents qu'après une décision préalable de sanctionner par un tel moyen. La CNIL juge ainsi disposer d'une liberté totale pour décider ou non de l'émission d'une telle amende, ou en tout cas se fonde sur des critères actuellement inconnus.

Ceci alors que l'article 83(2) du RGPD, d'autant plus dorénavant éclairé par l'arrêt C-768/21 de la CJUE, impose pourtant une application **dans chaque cas** de cet article.

Une telle position de la CNIL refusant d'appliquer l'article 83(2) se retrouve dans plusieurs de ses mémoires en défense devant le Conseil d'État :

De plus, l'article 83 du RGPD sur lequel M. <XXX> se fonde pour considérer que la décision de la CNIL ne serait pas suffisamment dissuasive ne trouve pas a s'appliquer a la présente procédure.

En effet, cet article impose un caractère dissuasif aux amendes administratives infligées par les autorités de contrôle aux responsables de traitement, ce qui n'est pas l'objet de la décision attaquée.

Enfin, il importe de rappeler que la CNIL décide en opportunité du choix des mesures correctrices et dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans les suites a donner a une réclamation (CE, 17 juin 2017, M. A., n° 398442, aux tables ; CE, 27 mars 2023, Mme D., n° 460777, aux tables).

Fig. 3: Extrait d'un mémoire en défense de la CNIL, recours n° 504179 [24]

Cette argumentation montre que la CNIL considère l'article 83 comme étranger aux décisions de clôture sans amende, alors que le débat porte précisément sur les critères permettant de justifier cette absence de sanction.

La CNIL s'abstient ainsi fréquemment de prononcer des amendes administratives dans des situations où d'autres autorités de contrôle européennes ont, au contraire, appliqué les critères prévus à l'article 83 du RGPD et considéré qu'une telle mesure était nécessaire, y compris dans des circonstances comparables.

Un exemple particulièrement représentatif et très récurrent concerne l'absence de réponse ou les réponses hors délai aux demandes d'exercice des droits individuels des personnes concernées.

D'autres autorités de contrôle, par exemple en Belgique ou en Espagne, considèrent que des sanctions pécuniaires sont nécessaires dans de telles hypothèses afin d'éviter qu'un responsable de traitement puisse, de fait, s'affranchir durablement des délais imposés par le RGPD :

[24] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-31/498001

> 53. À cet égard, et sans ignorer ce que contiennent les arrêts de la Cour des Marchées 2019/AR/1006 du 9 octobre 2023 et 2019/AR/1234 du 23 octobre 2023, la Chambre Contentieuse n'en souligne pas moins que l'exercice des droits des personnes concernées ne peut être véritablement effectif que si le responsable de traitement est contraint de répondre à l'exercice de tels droits dans un délai raisonnable, lequel a été fixé par le législateur européen à un mois, sauf exceptions. Affirmer le contraire reviendrait à permettre au responsable de traitement de ne pas réagir ou de réagir trop tardivement en telle sorte que l'exercice du droit par la personne concernée s'avérerait totalement vain.

Fig. 4: Extrait de la décision décision DOS-2022-02420 [25]

La CNIL adopte au contraire une approche nettement moins contraignante. Elle clôture généralement de telles réclamations par un simple rappel informel aux obligations légales, similaire à une « lettre d'information » pour l'autorité de contrôle suédoise, y compris dans des situations où des manquements similaires se reproduisent pourtant.

À titre d'exemple, peut être cité le cas d'un député français ayant refusé de donner suite à une demande d'accès, y compris après une première intervention de la CNIL. Cette situation a conduit à plusieurs recours devant le Conseil d'État, en raison de l'absence de toute mesure correctrice ou sanction par la CNIL (décisions n^{os} 498001 et 504179 [26]).

Une nouvelle réclamation a ensuite été engagée lorsque ce responsable de traitement a supprimé les données concernées au lieu de répondre à la demande d'accès. La CNIL a alors clôturé cette plainte au motif qu'aucune mesure supplémentaire ne pouvait désormais être prise. Un troisième recours en excès de pouvoir contre cette décision est actuellement pendant (n^{o} 517123).

Dans ces situations, la CNIL s'appuie à nouveau sur sa large marge d'appréciation pour justifier son absence de sanction, alors même que cette absence de réponse répressive contraste avec l'objectif de dissuasion effective prévu par le RGPD.

[25] https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-107-2024.pdf
[26] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-12-31/498001

À l'inverse, certaines autorités de contrôle européennes retiennent explicitement une approche fondée sur la nécessité de prévenir la réitération des manquements. Ainsi, dans sa décision DOS-2022-02420[27] l'APD/GBA belge souligne que l'amende administrative prononcée vise non seulement à prévenir une récidive par le responsable de traitement concerné, mais également à produire un effet dissuasif général à l'égard de l'ensemble des responsables de traitement :

> 84. En l'espèce, l'amende vise à sanctionner le comportement négligent et grave de la défenderesse. De plus, elle vise à dissuader d'autres violations similaires à l'avenir. La violation prolongée des droits fondamentaux du plaignant, malgré la demande d'accès du plaignant et de multiples rappels, démontre la nécessité d'une réponse ferme de la part de la Chambre Contentieuse.
>
> [...]
>
> La Chambre Contentieuse a recherché un montant d'amende final dissuasif, afin d'empêcher la défenderesse de récidiver dans la violation des règles du RGPD. De plus, elle cherche également à dissuader d'autres entreprises de commettre des violations similaires.

De même en Grèce (décision n° 20/2023 [28], amende de 60 000 €), en Finlande (décision n° 8493/161/21 [29], 10 000 €) ou Belgique (décision n° 33/2020[30], 10 000 €).

La CNIL se distingue ainsi nettement de plusieurs autres autorités de contrôle européennes, en s'abstenant de recourir à des amendes administratives dans des situations où des manquements comparables ont pourtant été considérés comme justifiant de telles mesures par ses homologues.

La CNIL fait ainsi une interprétation extensive de la marge d'appréciation que lui reconnaît la jurisprudence pour s'abstenir de prononcer une sanction et de mettre un terme à des violations répétées du RGPD.

Elle semble assimiler la marge d'appréciation que le droit lui reconnaît dans certaines situations particulières à une faculté générale de ne pas sanctionner, sans que cette

27. https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-107-2024.pdf
28. https://www.dpa.gr/sites/default/files/2023-06/20_2023%20anonym.pdf
29. https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/tietosuojavaltuutettu/2021/1303#OT0_OT1
30. https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-33-2020.pdf

absence de sanction ne soit étayée par une analyse des critères prévus à l'article 83(2) du RGPD. Cette interprétation conduit, en pratique, à une absence de réponse répressive dans des situations où des violations répétées et persistantes ont pourtant été constatées.

Les statistiques publiées par le CEPD pour 2024 font apparaître 79 amendes de la CNIL pour 77 935 réclamations. Si ces chiffres ne permettent évidemment pas de déduire qu'une amende aurait dû être prononcée dans chaque dossier, ils illustrent que l'interprétation retenue par la CNIL conduit, en pratique, à ce que l'article 83 soit rarement discuté dans le cadre des réclamations individuelles.

Ceci alors que des autorités de contrôle équivalentes (Belgique, Espagne, Italie, Allemagne, Norvège…) entrent, elles, plus de dix fois plus fréquemment en condamnation par une telle amende, ce qui laisse à penser qu'une application rigoureuse des critères de l'article 83 impose bien plus souvent que la CNIL l'entend le recours à ce type de sanction.

De plus, les autorités de contrôle en question ont, dans des situations comparables, examiné de manière explicite les critères de l'article 83 pour fonder leur décision. Les décisions communiquées aux plaignants contiennent plusieurs pages en ce sens de motivation reprenant les 11 critères prévus pour justifier de la sanction prise. Ceci illustre aussi le décalage entre la position de la CNIL, n'envisageant l'examen de l'article 83 du RGPD que si elle envisage déjà une amende administrative, quand les autres autorités conditionnent justement cette nécessité d'une amende à l'étude préalable des critères prévus par la législation.

La position de la CNIL s'écarte ainsi de la position du CEPD et de la CJUE en la matière, et est incohérente avec les décisions rendues par d'autres autorités de contrôle.

2.2. Lignes directrices 05/2020 : preuve de consentement et double opt-in

Lors d'une concertation autour de la preuve de consentement, la CNIL a refusé expressément de considérer le recours au double opt-in comme nécessaire dans le cadre de traitement reposant sur des formulaires librement accessibles à toute personne, par exemple l'inscription à des newsletters ou à des jeux concours.

Elle soutient que le RGPD n'imposerait pas un tel double opt-in. Notre association a dû produire une analyse sur le sujet en réaction à la surprenante position de notre autorité de contrôle[31].

Cette position a également été reprise dans plusieurs décisions individuelles de clôture de réclamations :

> Sur l'absence d'une procédure de double opt-in de la part de la société ALDI MARCHE
>
> Pour votre information, le RGPD n'impose pas formellement le double opt-in. Si l'article 7 du RGPD exige que « dans le cas où le traitement repose sur le consentement, le responsable du traitement est en mesure de démontrer que la personne concernée a donné son consentement au traitement de données à caractère personnel la concernant », il ne prescrit pas de méthode technique spécifique.

Fig. 5: Extrait de la décision de clôture des réclamations n^{os} 44-62891 et 44-63886

Les lignes directrices 05/2020[32] du CEPD concernant le consentement rappellent néanmoins que la validité du consentement suppose que le responsable du traitement soit en mesure d'en vérifier la réalité. Elles citent notamment une procédure de vérification en deux étapes comme exemple de mécanisme permettant d'assurer cette vérification :

> 82. Il peut ainsi être nécessaire qu'une demande de consentement interrompe l'expérience d'utilisation jusqu'à un certain point afin que cette demande soit effective.
>
> 98. Une vérification en deux étapes du consentement peut également être une façon de s'assurer que le consentement explicite est valable. Par exemple, une personne concernée reçoit un courrier électronique l'informant de l'intention du responsable du traitement de traiter un dossier contenant. Si la personne concernée consent à l'utilisation de ces données, le responsable

[31] https://asso-purr.eu.org/assets/media/20260622-double-opt-in.pdf
[32] https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_fr.pdf

> du traitement lui demande une réponse par courrier électronique contenant la formule « Je consens ». Une fois la réponse envoyée, la personne concernée reçoit un lien de vérification qu'elle doit ouvrir ou un SMS avec un code de vérification afin de confirmer le consentement.

Notre association avait pourtant souligné la nécessité pour la CNIL de s'assurer de la vérification d'une telle propriété des données et de sanctionner le responsable de traitement le cas échéant.

La CNIL a maintenu sa position, malgré les lignes directrices du CEPD, pourtant dûment mentionnées et fondées sur des exigences du RGPD.

Une telle absence de contrôle par notre Autorité de Contrôle favorise d'ailleurs le développement de pratiques frauduleuses fondées sur des jeux concours fictifs ou sur l'inscription non autorisée à des listes de diffusion. Les données des personnes concernées se retrouvent ensuite diffusées par des courtiers en données très peu regardant sur la réalité du consentement à cette collecte.

Cette approche contraste de plus avec celle retenue par certaines autres autorités nationales. Ainsi, la juridiction administrative allemande a considéré dans sa décision n° 2 A 355/19[33] que le simple opt-in ne suffisait pas, dans les circonstances de l'espèce, à établir la réalité du consentement :

> 17. L'application de l'article 11 du RGPD est fondée sur le fait que les documents produits ne prouvaient pas que les requérants avaient participé au concours en question ni qu'ils avaient consenti à l'utilisation de leurs données personnelles à des fins de prospection téléphonique. La procédure d'« opt in simple », qui se limite à une inscription en ligne et au fait de cocher des cases, est insuffisante pour établir que l'inscription et le consentement émanent effectivement de la personne appelée, car ni l'adresse IP ne permet une identification univoque ni il n'est possible de déterminer si les autres données ont été saisies par cette personne. La procédure d'« opt

[33] https://openjur.de/u/2329979.html

> in double », qui exige en outre une adresse électronique et l'activation d'un lien de confirmation envoyé par courriel, est également insuffisante, car il n'existe aucun lien nécessaire entre l'adresse électronique saisie dans le formulaire d'inscription en ligne et le numéro de téléphone fourni.

De même, l'Italie avait reconnu tout autant ce type de manquement dans sa décision n° 10143278[34] :

> Par ailleurs, concernant l'absence d'exigence réglementaire expresse pour qualifier le consentement de double opt in, il convient de noter que – contrairement aux affirmations de la NCA – l'une des conditions de validité du consentement, au sens de l'article 7 du Règlement, impose au responsable du traitement de démontrer que la personne concernée a donné son consentement. Cette démonstration ne saurait être considérée comme suffisante par la simple présentation de traces écrites – assimilables à des fichiers journaux – contenant des données souvent inconnues des personnes concernées. Dans ce contexte, il faut d'abord rappeler que le Règlement n'impose pas expressément d'obligations réglementaires spécifiques pour chaque cas particulier, mais exige le respect de principes généraux qui doivent être adaptés au contexte, aux risques potentiels et aux attentes des personnes concernées.

En plus d'être incohérente avec les lignes directrices du CEPD, la position de la CNIL est ainsi aussi contraire à celles de ses homologues.

Cette affaire illustre une nouvelle fois la manière dont la CNIL interprète sa marge d'appréciation, en considérant que l'absence de caractère contraignant des lignes directrices du CEPD l'autorise à s'en écarter, y compris lorsqu'elles précisent l'interprétation de dispositions essentielles du RGPD et découlent en réalité naturellement de la législation.

[34] https://www.gpdp.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10143278

2.3. Lignes directrices 03/2022 & task force cookie : recours aux dark patterns dans les bandeaux cookies

La CNIL adopte une interprétation qui diverge de celle retenue par le CEPD concernant la notion de consentement libre et éclairé dans le cadre des bandeaux cookies.

Les lignes directrices 03/2022[35] du CEPD sont éclairantes sur ces problématiques d'interfaces trompeuses visant à influencer les personnes concernées dans le but d'obtenir leur consentement, ainsi vicié.

En particulier y sont abordés les catégories d'inattention (*skipping*), d'incitation (*stirring*, *visual nudge*) ou d'obstruction (*obstructing*). Un travail particulier avait été réalisé par le CEPD et une task force cookie, ayant conduit à la publication d'un rapport[36].

Ces lignes directrices et rapports identifient clairement que les bannières cookies sont généralement conçues de manière trompeuses et visent à contraindre le visiteur à accepter les cookies au lieu de les refuser. Légalement, le consentement libre ne devant souffrir d'aucun inconvénient en cas de refus, les éditeurs sont en effet théoriquement incapables d'inciter naturellement un visiteur à consentir, ce dernier n'y ayant en pratique aucun intérêt. Ils sont ainsi contraint de recourir à des conceptions trompeuses pour obtenir un consentement sous peine de voir disparaître totalement les traitements lucratifs dont la licéité dépent précisément de la validité du consentement recueilli.

En France, la CNIL a publié des lignes directrices concernant les bandeaux cookies[37] dont une des figures proposées apparaît difficilement compatible en réalité avec la législation en vigueur et les lignes directrices du CEPD.

La figure n° 5 de cette recommandation place en effet le bouton « continuer sans accepter » à une taille, couleur et position très différente de celle d'acceptation, conduisant en pratique les visiteurs a avoir plus de difficultés à refuser les cookies qu'à les accepter, le bouton « accepter » étant naturellement mieux placé (*stirring*), d'avantage mis en évidence (*visual nudge*), au contraire de celui de refus qui est difficile

35. https://www.edpb.europa.eu/system/files/documents/2025-05/edpb_03-2022_guidelines_on_deceptive_design_patterns_in_social_media_platform_interfaces_v2_fr.pdf
36. https://www.edpb.europa.eu/system/files/documents/2023-01/edpb_20230118_report_cookie_banner_taskforce_en.pdf
37. https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/recommandation-cookies-et-autres-traceurs.pdf

d'accès (*obstructing*). Les responsables de traitement comptent aussi beaucoup sur les biais cognitifs et la volonté des visiteurs d'expédier au plus vite ce bandeau cookie pour espérer un clic très rapide sur un bouton très visible — celui d'acceptation — au détriment de celui réellement recherché par les visiteurs — celui de refus —, constituant ainsi une pratique de *skipping*.

Malgré une demande d'abrogation de notre association identifiant cette contradiction avec les lignes directrices du CEPD, porté ensuite jusque devant le Conseil d'État (décision n° 501417 [38]), la CNIL n'a pas souhaité abroger ses lignes directrices litigieuses.

En dehors du cas litigieux de la figure n° 5 mentionnée précédemment, la CNIL tolère en pratique de la part des responsables de traitement beaucoup plus que ce que ses recommandations permettent. Cela avait été identifié dans notre recours contre ses recommandations, la CNIL refusant de sanctionner des bandeaux très éloignés de sa recommandation (différence de couleur plus qu'importante, positionnement différent du bouton de refus, taille de police ridiculement petite pour le refus, etc) et présentant plusieurs caractéristiques identifiées par le CEPD comme des interfaces trompeuses :

[38] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2026-06-19/501417

Fig. 6: Exemple de bannière tolérée par la CNIL

Un bandeau comme celui présenté fig. n° 6 n'a fait l'objet d'aucune critique de la part de la CNIL malgré que notre association ait porté plainte contre celui-ci [39] et même réalisé un recours gracieux pointant spécifiquement ce design trompeur :

[39] https://asso-purr.eu.org/assets/media/20250420/plainte.pdf, violation n° 2

V. Sur l'option de refus moins mise en évidence que l'option d'acceptation

Au point 14 de son rapport sur le groupe de travail sur les bannières cookies du 17 janvier 2023, le CEPD consigne qu'un lien « Continuer sans accepter » situé en dehors du bandeau cookie et ne bénéficiant pas d'une mise en évidence suffisante, ne permet pas un recueil valable du consentement.

En l'espèce, comme le relève la CNIL l'option de refus est « en police blanche et soulignée, située à l'extérieur de l'angle droit supérieur du bandeau sur un fond assombri ».

Or, le « fond assombri » n'est pas lié au texte de l'option de refus, mais est celui de la Une. Si le produit culturel mis en avant sur le site web est de couleur sombre, alors le texte de l'option de refus, blanc, sera visible. Si le produit a une charte graphique claire, alors l'option de refus sera plus difficile à discerner que l'option d'acceptation (car texte blanc sur fond blanc), ce qui est de nature à laisser penser aux personnes que le consentement est la seule option possible.

Au demeurant, l'ensemble de l'information délivrée au 1er niveau du bandeau n'est accessible qu'après un scroll (= défilement) à la souris. En fonction de la définition de l'écran et de la position de la souris, l'ascenseur n'apparaît pas et la coupure a lieu entre deux paragraphes de texte, donc la nécessité d'un scroll n'est pas mise en évidence. Ce n'est pas le cas, dans nos réclamations 44-96031, 44-94292, 44-94295, 44-94383, etc., donc rendre visible l'intégralité de l'information du 1er niveau est faisable techniquement. Dès lors que l'information minimale exigée par la CNIL n'est pas délivrée, le consentement ne saurait être éclairé.

En conséquence, suivant le même argumentaire que précédemment, nos mandants sollicitent un réexamen de leur réclamation sur ce manquement, et l'adoption des mesures correctrices qui s'imposent.

Fig. 7: Extrait du recours gracieux contre la décision de clôture d'une réclamation n° 44-94288 à l'encontre du bandeau cookie de France Télévisions

Malgré ces observations détaillées, la décision de clôture n'a retenu aucun manquement sur ce point et au contraire validé sans réserve une telle bannière.

La CNIL n'envisage pas non plus de sanctionner le recours à un nombre très important de « partenaires » — parfois plus de 800 voire 1 000 — ce qui rend impossible un consentement éclairé des visiteurs étant donné le seul temps nécessaire à prendre convenablement connaissance d'autant de finalités et politiques de confidentialité.

Malgré plusieurs saisines et plusieurs recours gracieux[40] à destination de la CNIL par notre association en ce sens[41], et à nouveau un recours gracieux[42], la CNIL a refusé de donner suite à ce manquement.

Dans les dossiers examinés par l'association, la CNIL ne paraît pas retenir l'existence d'un manquement en la matière lorsqu'il est seulement allégué qu'une interface présente des caractéristiques trompeuses. Sa pratique semble exiger que la personne concernée démontre formellement que le responsable de traitement a délibérément et sciemment conçu une telle interface. Une telle exigence probatoire apparaît particulièrement difficile, voire impossible, à satisfaire pour une personne concernée, celle-ci n'ayant, par nature, pas accès aux éléments internes ayant présidé à la conception de l'interface.

À tout le moins, la CNIL paraît exiger des plaignants un niveau de démonstration du caractère trompeur de telles interfaces qui excède manifestement les moyens dont ils disposent. Elle ne procède, en pratique, que très rarement à une analyse autonome des éléments susceptibles d'établir l'existence d'une interface trompeuse, alors même qu'une telle appréciation relève de ses pouvoirs d'instruction.

[40] https://asso-purr.eu.org/2026/02/13/mises-en-demeure-bannieres-cookies.html
[41] https://asso-purr.eu.org/assets/media/20250420/plainte.pdf, violation n° 3
[42] https://asso-purr.eu.org/assets/media/20260330-recours-gracieux.pdf, point V.B.

S'agissant ensuite des modalités de dépôts des cookies, Mme. <XXX> se prévaut des lignes directrices établies par le CEPD en 2023, relatives aux bannières de cookies.

Ces lignes directrices sont elles-mêmes dépourvues de valeur contraignante (CE, 24 juillet 2023, M. N…, n°s 465229, 468923, B).

En tout état de cause, il ressort des pratiques du CEPD citées par la requérante que « pour évaluer la conformité d'une bannière, une vérification au cas par cas doit être effectuée afin de s'assurer que le contraste et les couleurs utilisés ne sont pas manifestement trompeurs pour les utilisateurs et n'entraînent pas un consentement involontaire et, par conséquent, non valable de leur part ».

Or si la bannière de cookies mise en place par l'UNICEF met davantage en avant l'acceptation du dépôt des cookies, que le refus, il n'apparaît pas pour autant que le design utilisé soit « manifestement trompeur » pour les utilisateurs.

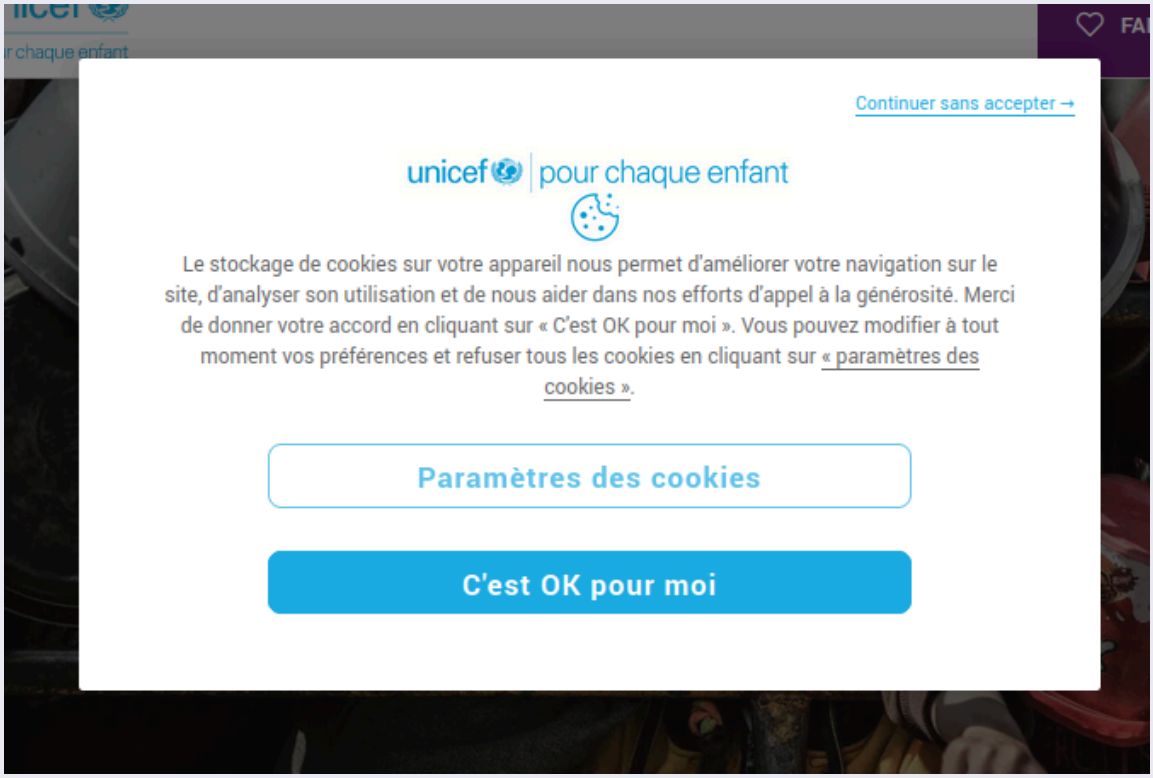

Fig. 8: Extrait d'un mémoire en défense de la CNIL, affaire n° 494796 [43]

[43] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-07-23/494796

Des décisions prises par la CNIL se retrouvent ainsi en contradiction avec des décisions d'autres autorités de contrôle en la matière.

La plus connue est celle de l'APD/GBA, l'autorité de contrôle belge, qui a imposé dans sa décision n° 113/2024 [44] une stricte égalité totale et absolue en terme de couleur, taille et position entre les deux options de refus et d'acceptation.

> Par soucis de transparence, nous attirons l'attention du CEPD sur le fait que cette décision a été annulée en appel par la Cour des Marchés pour des motifs purement procéduraux alors que le fond a été lui totalement confirmé en appel.
>
> La position de la Cour des Marchés belge a été elle-même critiquée par une autre autorité de contrôle et a ainsi fait l'objet d'une décision contraignante du CEPD [45], considérant la décision de la Cour des Marchés comme problématique et autorisant l'APD/GBA à ne pas en tenir compte.
>
> Cette difficulté juridique exclusivement procédurale, aujourd'hui réglée, ne remet ainsi pas en cause les fondements retenus par l'APD/GBA concernant la stricte égalité des options d'une bannière cookies.

De même en ce qui concerne le DSB autrichien, avec sa décision n° 2025-0.891.622 [46].

La doctrine de la CNIL figure parmi les plus permissives observées au sein des autorités de contrôle européennes en matière d'interfaces trompeuses [47]. Elle conduit à tolérer des différences importantes, voire très importantes, de taille, de couleur ou de positionnement des éléments d'interface, alors que plusieurs autres autorités de contrôle estiment, dans des situations comparables, que de tels procédés sont incompatibles avec les exigences du RGPD, et exigent au contraire des options similaires voire strictement identiques.

---

44. https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-113-2024.pdf
45. https://www.edpb.europa.eu/news/edpb-requires-belgian-dpa-to-handle-the-merits-of-noyb-cookie-banner-complaint_fr
46. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Dsk/DSBT_20251107_2025_0_891_622_00/DSBT_20251107_2025_0_891_622_00.pdf
47. https://noyb.eu/en/noybs-consent-banner-report-how-authorities-actually-decide

2.4. Lignes directrices 02/2023 : pixels traçants dans les courriels

Une fois encore, la CNIL a organisé une concertation non publique, initiée à la demande de plusieurs responsables de traitement, afin d'élaborer des recommandations relatives à l'usage des pixels traçants dans les courriel [48].

Le WP29 avait déjà établi des lignes directrices en la matière au travers de ses recommandations WP118 [49], document référencé à de nombreuses reprises par le CEPD lui-même par la suite, en particulier dans les lignes directrices 02/2023 concernant l'application de la directive ePrivacy [50].

La position du CEPD en la matière impose un strict consentement pour toute technologie visant à extraire des données d'un terminal utilisateur, incluant donc les pixels et liens traçants.

> Le groupe 29 émet les plus vives réserves sur ce procédé car des données personnelles sur le «comportement» du destinataire sont ainsi enregistrées et transmises sans qu'il y ait eu consentement indubitable de sa part. Un tel traitement, effectué à l'insu des personnes concernées, est contraire aux règles de protection des données qui exigent loyauté et transparence dans la collecte des données à caractère personnel, conformément à l'article 10 de la directive sur la protection des données.

Malgré les observations formulées par notre association lors de la consultation publique qui s'ensuivra [51], la CNIL a retenu une approche reposant sur des exceptions larges ainsi que sur la notion de « finalités connexes », conduisant à admettre le recours à l'intérêt légitime [52], sans consentement préalable donc des personnes concernées.

Une telle position de la CNIL apparaît ainsi difficilement conciliable avec avec la position du CEPD en la matière.

---

48. https://asso-purr.eu.org/2025/03/17/recours-conseil-etat.html
49. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp118_fr.pdf, §V, autres prestations liées au courrier électronique
50. https://www.edpb.europa.eu/system/files/documents/2025-02/edpb_guidelines_202302_technical_scope_art_53_eprivacydirective_v2_fr.pdf
51. https://asso-purr.eu.org/assets/media/20250720-consultation_publique_pixel_tracant.pdf
52. https://www.cnil.fr/sites/default/files/2026-04/recommandation-pixels_de_suivi.pdf

L'autorité de contrôle italienne a publié le même jour que la CNIL des lignes directrices sur le même sujet [53]. La position exprimée par le Garante impose du consentement sur ce type de traitement sauf dans deux exception extrêmement précis — mesure de la délivrabilité et sécurité — et est encadrée dans tous les cas par des analyses de risque à conduire.

Les recommandations de la CNIL sont beaucoup plus permissives, qualifiant le suivi par pixel de « finalité connexe » à un autre traitement principal, la prospection commerciale, autorisant alors le recueil d'un unique consentement pour les deux finalités.

La position de la CNIL semble ainsi plus permissive que celle du Garante, cette dernière s'inscrivant d'avantage dans l'interprétation constante du CEPD.

[53] https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10241943

Sur les divergences avec d'autres Autorités de Contrôle

3.1. Défaut de motivation des décisions prises

Comme déjà abordé précédemment en ce qui concerne les amendes administratives, contrairement à plusieurs autres autorités de contrôle européennes, les décisions de clôture de la CNIL comportent une motivation particulièrement limitée.

Les décisions de clôture adressées aux plaignants se limitent le plus souvent à une formule standardisée, reprise de manière quasi identique d'un dossier à l'autre. Le courrier suivant est représentatif de cette pratique :

> Vous avez adressé à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) une réclamation à l'encontre de <xxx> concernant les difficultés que vous rencontrez.
>
> Les services de la CNIL sont intervenus auprès de <xxx> à l'appui de votre demande pour l'interroger sur les faits portés à leur attention et lui rappeler la réglementation relative à la protection des données.
>
> À la suite de cette intervention, <xxx> a indiqué <yyy>.
>
> Compte-tenu de ces éléments, je vous informe de la décision de la CNIL de clore votre plainte.

À l'inverse de la CNIL, plusieurs autorités de contrôle développent une motivation détaillée de leurs décisions, en particulier s'agissant de l'application de l'article 83 du RGPD, alors même qu'elles portent sur des situations comparables. Les exemples de décisions cités dans ce document sont éclairants sur le sujet.

Ces autorités de contrôle rendent ainsi des décisions pouvant atteindre plusieurs dizaines de pages, comportant une analyse juridique détaillée de la réclamation, une qualification en droit et en faits des griefs et éléments d'instruction, une étude des onze critères prévus à l'article 83(2) du RGPD, etc.

Une telle motivation permet de comprendre les raisons ayant conduit au choix des mesures correctrices ou des sanctions retenues, y compris lorsque celles-ci demeurent d'une portée limitée comme un simple courriel informel, le rejet d'une réclamation ou un rappel à la législation.

À l'inverse, les décisions de la CNIL se caractérisent par une motivation particulièrement succincte, qui ne permet généralement pas d'identifier la manière dont la CNIL a traité le problème, les éléments ou non retenus, ou les raisons ayant conduit à écarter toute mesure corrective et sanction.

Les différents exemples de décisions d'autres autorités de contrôle citées au travers de ce document sont éclairants en la matière et révèlent une tendance forte à des motivations très détaillées en chaque cas. Ces motivation détaillées concernent une vaste gamme de décision et de sanction, allant du rejet d'une réclamation aux sanctions les plus importantes, en passant par le simple rappel à la législation, y compris informel.

Côté CNIL, les seules décisions présentant une telle motivation sont celles issues de sa formation restreinte, publiées au Journal Officiel de la République Française, ce qui concerne ainsi exclusivement les sanctions très importantes, soit 187 décisions depuis 2016 et l'entrée en vigueur du RGPD [54], pour plus de 80 000 réclamations reçues.

Un tel écart entre une absence de motivation ou une motivation lacunaire en France contre plusieurs pages dans d'autres pays d'Europe (Belgique, Espagne, Allemagne, Italie, Finlande, Grèce…) révèle une divergence significative dans l'application du RGPD, d'autant plus dans le cas spécifique de l'étude de l'article 83.

3.2. Absence de publicité des décisions prises

Dans la suite du point précédent, la CNIL refuse aussi toute publicité de ses décisions. Encore une fois, seules les plus importantes sont rendues publiques. La Formation

[54] Recherche des décisions de la CNIL depuis 2016 : https://www.legifrance.gouv.fr/search?sortValue=PERTINENCE&tab_selection=cnil&isAdvancedResult=true&typeRecherche=date&fonds=CNIL&query=%7B(%40ALL%5Bt%22*%22%5D)%7D&searchProximity=&searchType=ALL&typePagination=DEFAUT&timeInterval=01%2F05%2F2016+%3E+31%2F12%2F2026&facetteNatureDelib=Mise+en+demeure&facetteNatureDelib=Sanction&sortValue=PERTINENCE&pageSize=25&page=1

Restreinte décide même régulièrement de ne pas publier des sanctions pourtant importantes, au motif de « protéger les intérêts du responsable de traitement concerné ».

En dehors du Journal Officiel pour les décisions les plus importantes, Le seul autre support de publication de la CNIL sont ses « Tables Informatiques et Libertés » [55]. Très peu de ses propres décisions y sont en réalité commentées (149 dans sa version 2026), et sont mélangées avec des décisions de la CJUE (184) ou du Conseil d'État (232). Les informations publiées restent aussi très succintes. Un tel volume est loin d'être représentatif de celui des réclamations traitées par la CNIL (plus de 80 000 sur la même période), soit moins de 0.1 % des décisions publiées ou commentées.

Ce secret des décisions ou sanctions est problématique puisqu'empêche en réalité toute dissuasion et efficacité. Il en est en effet difficile de rendre opposable une décision ou jurisprudence de la CNIL à d'autres cas d'espèce similaires concernant en particulier d'autres responsables de traitement commettant les mêmes violations. Pour toute autre entité que le responsable de traitement sanctionné, la décision ou la jurisprudence constituée n'existe tout simplement pas.

Lors de leurs échanges avec des responsables de traitement ou DPO, nos membres remontent bien souvent des violations déjà sanctionnées par la CNIL — dont ils ont connaissance exclusivement par notre association —, mais n'ont aucun document probant à mettre à l'appui de leurs dires. Les destinataires n'en tiennent manifestement pas compte et continuent à soutenir des propos déjà contredits par la CNIL.

Au contraire, comme le démontre les très nombreuses décisions étrangères que nous avons pu citer dans ce document, les autorités de contrôle publient par défaut leurs décisions, y compris pour des cas et des sanctions relativement mineurs (rappel à la législation, clôture d'une réclamation, amende administrative peu importante, etc).

À nouveau, un tel écart entre la position de la CNIL et celle de ses homologues nous semble contraire à l'obligation de cohérence de l'application du RGPD.

[55] https://www.cnil.fr/sites/default/files/2026-03/tables_il.pdf

Conclusions

Au travers des différents points abordés précédemment, nous constatons une application du RGPD par la CNIL très incohérente, à l'inverse de la cohérence recherchée par le RGPD, et par le CEPD notamment au travers de ses lignes directrices, et de celle pratiquée par les autres autorités de contrôle.

Notre association souhaite ainsi profiter de l'intérêt manifesté par le CEPD pour cette problématique afin de soulever une question plus générale : **comment garantir l'effectivité du principe de cohérence du RGPD lorsque les difficultés concernent des réclamations purement nationales ?**

Dans les procédures transnationales, le mécanisme du guichet unique permet aux autorités concernées de contester le projet de décision de l'autorité cheffe de file et, le cas échéant, de saisir le CEPD. En revanche, pour les réclamations purement nationales, aucun mécanisme équivalent ne permet actuellement de garantir cette cohérence.

Cette difficulté est d'autant plus importante que les divergences résultent généralement d'une application moins protectrice du RGPD par une autorité de contrôle. Une personne concernée n'a évidemment aucun intérêt à contester une interprétation plus favorable de ses droits et se retrouve ainsi privée de tout moyen efficace pour faire intervenir d'autres autorités ou contraindre l'autorité concernée à revoir sa position.

Les voies de recours nationales, telles que le recours devant le Conseil d'État en France, restent difficilement accessibles en raison de leur technicité et ne permettent pas, en outre, de prendre en compte les décisions d'autorités étrangères.

Dans le cas spécifique de la France, le Conseil d'État agit exclusivement dans le cadre d'un contrôle restreint [56], en accorde à la CNIL une large marge d'appréciation, et n'est ainsi pas en capacité de censurer ses décisions, encore moins à la lumière de décisions étrangères.

Notre association souhaiterait donc interroger le CEPD sur les mécanismes permettant d'assurer une cohérence effective de l'application du RGPD également dans les situations purement nationales, lorsque l'interprétation retenue par une autorité de contrôle diverge de celle de ses homologues.

[56] http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2026-05-27/503827, « *Vous exercerez donc un contrôle restreint sur la décision attaquée* »

Pour l'association PURR

[redacted]

Membre du Conseil d'administration

[redacted]

[redacted]

Membre du Conseil d'administration

[redacted]