

CONSEIL D'ÉTAT, 10ÈME - 9ÈME CHAMBRES REUNIES, 07/10/2025, 494300

MOTS CLEFS : protection des données à caractère personnel – vie privée – RGPD – compétence territoriale – information – guichet unique – consentement –

Dans un contexte où les frontières entre le champ du RGPD et celui de la directive ePrivacy donnent lieu à de fréquentes incertitudes, la décision rendue par le Conseil d'État le 7 octobre 2025 à propos de la sanction infligée à Yahoo EMEA Limited offre un éclairage décisif sur la portée des pouvoirs de la CNIL en matière de cookies. En contestant tant la compétence de l'autorité française que la qualification des manquements retenus, la société requérante invitait le juge à se prononcer sur la validité d'une amende de dix millions d'euros fondée exclusivement sur l'article 82 de la loi Informatique et Libertés. L'enjeu était alors de déterminer si, en l'absence de mécanisme de guichet unique applicable à la directive ePrivacy, la CNIL pouvait pleinement intervenir et sanctionner l'utilisation de traceurs sans consentement préalable et les atteintes à la liberté de retirer ce consentement.

FAITS : La société Yahoo EMEA Limited, exploitant notamment le site « yahoo.com », a été sanctionnée par la CNIL pour deux manquements : le dépôt de cookies publicitaires sans consentement préalable et l'existence, dans le parcours permettant à l'utilisateur de retirer son consentement, de messages indiquant que ce retrait entraînerait la perte d'accès aux services Yahoo, notamment à la messagerie. Par une délibération du 29 décembre 2023, la CNIL a infligé à la société une amende de 10 millions d'euros. Yahoo EMEA Limited a alors saisi le Conseil d'État pour contester tant la compétence de la CNIL que la régularité de la procédure, ainsi que la qualification et la gravité des manquements retenus.

PROCEDURE : La CNIL a d'abord procédé à des contrôles en ligne portant sur les pratiques de Yahoo EMEA Limited, puis sa formation restreinte a adopté, le 29 décembre 2023, une délibération prononçant une amende de 10 millions d'euros. La société a contesté cette sanction devant le Conseil d'État, qui a finalement rejeté sa requête par une décision du 7 octobre 2025.

PROBLEME DE DROIT : La question posée était de savoir si la CNIL pouvait légalement exercer sa compétence pour sanctionner des manquements relatifs aux cookies et au retrait du consentement sur le fondement de la directive ePrivacy, malgré l'existence d'un traitement transfrontalier entrant également dans le champ du RGPD.

SOLUTION : Le Conseil d'État rejette le recours. Il confirme d'abord la compétence de la CNIL pour contrôler et sanctionner, sur le fondement de l'article 82 de la loi Informatique et Libertés, les pratiques relatives aux cookies relevant de la directive ePrivacy, sans que le mécanisme de guichet unique du RGPD ne trouve à s'appliquer. Il juge ensuite que les manquements reprochés sont établis, tant s'agissant du dépôt de cookies sans consentement que de l'existence d'un obstacle au retrait de celui-ci. Enfin, il estime que l'amende de 10 millions d'euros ne présente aucun caractère disproportionné..



SOURCES :

[Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 07/10/2025, 494300 \(Légifrance\)](#)

[Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 07/10/2025, 494300 \(Conseil-état.fr\)](#)

[Cookies publicitaires : Google définitivement condamnée à payer 100 millions d'euros](#)



NOTE :

L'arrêt rendu par le Conseil d'État le 7 octobre 2025 s'inscrit dans le prolongement d'un mouvement jurisprudentiel amorcé avec la décision Google du 28 janvier 2022, par laquelle le juge administratif avait déjà admis la compétence de la CNIL pour sanctionner des manquements liés aux cookies, indépendamment du mécanisme européen du guichet unique. Dans l'affaire Yahoo EMEA Limited, il était à nouveau question de la frontière entre le régime autonome de la directive ePrivacy, transposé par l'article 82 de la loi Informatique et Libertés, et celui du RGPD, applicable aux traitements de données à caractère personnel. La décision offre une clarification importante, non seulement quant à la compétence de la CNIL, mais aussi quant à l'appréciation du consentement et des conditions de son retrait dans l'écosystème numérique.

Une réaffirmation de la compétence autonome de la CNIL

La première contribution majeure de l'arrêt réside dans la précision apportée au périmètre matériel de compétence de la CNIL. Le Conseil d'État rappelle que les cookies visés par l'article 82 relèvent du champ exclusif de la directive ePrivacy, laquelle ne prévoit aucun mécanisme de guichet unique comparable à celui instauré par le RGPD. Dès lors que la sanction contestée portait intégralement sur des pratiques de dépôt et de lecture de traceurs, le juge considère que la CNIL pouvait intervenir seule, sans coordination obligatoire avec l'autorité irlandaise. Ce raisonnement s'inscrit dans la cohérence de la décision Google de 2022, où la CNIL avait été jugée compétente pour prononcer une amende de 100 millions d'euros sans que l'autorité étrangère ne soit impliquée. L'arrêt Yahoo confirme ainsi que les obligations ePrivacy constituent un régime autonome, dont le respect peut être contrôlé et sanctionné directement par l'autorité nationale, même lorsque les activités du responsable de

traitement ont une dimension transfrontalière.

L'établissement local comme pivot de la compétence territoriale

Le Conseil d'État adopte une conception large de la notion d'établissement au sens du droit de l'Union. Il retient que la présence en France d'une entité chargée de promouvoir les services publicitaires de Yahoo suffit à établir un lien fonctionnel entre l'activité de cette entité et les opérations donnant lieu à la sanction. Cette interprétation, proche de celle retenue dans la jurisprudence européenne relative à Google, permet de rattacher les opérations techniques à un ancrage territorial effectif, même si l'établissement local n'exécute pas directement le traitement.

Ce faisant, l'arrêt vient consolider une ligne jurisprudentielle protectrice : il refuse qu'une organisation multinationale puisse opposer la répartition interne de ses activités pour limiter le contrôle d'une autorité nationale. La compétence territoriale est donc affirmée de manière pragmatique, de manière à garantir l'effectivité de la protection des utilisateurs situés en France.

Une exigence accrue de liberté et d'effectivité du consentement

Sur le fond, le Conseil d'État valide la qualification des manquements retenus. D'abord, le dépôt de cookies publicitaires sans consentement préalable constitue un manquement classique, désormais bien établi. Mais l'arrêt marque une avancée notable concernant les modalités de retrait du consentement. Le parcours prévu par Yahoo affichait des messages indiquant que le retrait pouvait entraîner une perte d'accès aux services, notamment à la messagerie. Pour le juge, une telle affirmation crée un effet dissuasif incompatible avec la notion de consentement libre.

Cette analyse renforce la position déjà adoptée dans l'arrêt Google, en détaillant



davantage le rôle des interfaces numériques : elles ne doivent pas simplement offrir un choix, mais garantir que ce choix puisse être exercé sans pression, sans ambiguïté et sans conséquences artificiellement introduites pour décourager l'utilisateur. L'arrêt confirme ainsi que les « dark patterns » ou obstacles psychologiques constituent des manquements à part entière.

Une sanction proportionnée révélatrice d'une ligne jurisprudentielle cohérente et exigeante

La décision rendue par le Conseil d'État valide l'amende de dix millions d'euros infligée par la CNIL. En tenant compte de la durée des manquements, du nombre d'utilisateurs touchés et du caractère négligent du responsable de traitement, le juge estime que la sanction ne présente aucun caractère disproportionné. Ce contrôle, effectué à la lumière des critères de l'article 83 du RGPD et de la loi Informatique et Libertés, souligne que les atteintes au consentement occupent désormais une place centrale dans l'appréciation de la gravité des pratiques liées aux traceurs.

Cette validation s'inscrit dans une ligne jurisprudentielle amorcée par l'arrêt Google de 2022. Elle montre que la CNIL peut prononcer des sanctions significatives lorsque le respect de l'article 82 est compromis, et que le Conseil d'État n'entend pas affaiblir l'autorité de contrôle.

Plus largement, en combinant une interprétation large de la notion d'établissement et une approche exigeante du consentement, le juge administratif confirme l'autonomie du régime ePrivacy et l'importance de l'expérience utilisateur dans l'évaluation de la conformité. L'arrêt Yahoo devient ainsi l'une des références contemporaines en matière de cookies : il rappelle que la

régulation des traceurs n'est pas un détail technique, mais un enjeu essentiel de protection des données personnelles.

KOBBANE Sofiane

Master 2 Droit des médias et des télécommunications
AIX-MARSEILLE UNIVERSITE, LID2MS-IREDIC 2025



ARRET :

Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 07/10/2025, 494300

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 16 mai et 14 août 2024 et le 11 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Yahoo EMEA Limited demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la délibération n° SAN-2023-024 du 29 décembre 2023 par laquelle la formation restreinte de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a prononcé à son encontre une amende administrative d'un montant de 10 millions d'euros ;

2°) à titre subsidiaire, de réformer cette délibération en réduisant le montant de l'amende qui lui a été infligée ;

3°) de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante : " Les dispositions de l'article 15 bis de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 modifiée (directive ePrivacy), combinées au considérant 173 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD) et aux dispositions de l'article 56 du même règlement doivent-elles s'interpréter comme imposant l'application du mécanisme du guichet unique au contrôle de l'application des dispositions de l'article 5 (3) de la directive ePrivacy en présence d'un traitement de données à caractère personnel transfrontalier entrant dans le champ d'application matériel du RGPD et de la directive ePrivacy ' ' ".

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

(...)

24. Il résulte de tout ce qui précède que la société Yahoo EMEA Limited n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération qu'elle attaque. Sa requête doit par suite être rejetée, y compris ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Yahoo EMEA Limited est rejetée
Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Yahoo EMEA Limited et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

