

CONSEIL D'ETAT
Section des référés
19 février 2008

M. Chantepy, président
M. Christophe Chantepy, rapporteur
SCP GASCHIGNARD, avocat

Vu la requête, enregistrée le 31 décembre 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la société PROFIL FRANCE dont le siège est Parc d'activités Brignais 2000, Route de Lyon, à Brignais (69530) ; la société PROFIL FRANCE demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération n° 2007-186 du 28 juin 2007 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en tant qu'elle lui a enjoint de cesser la mise en oeuvre du traitement de gestion des enquêtes dont elle est responsable ;
2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que seule la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est compétente pour diligenter une mission de contrôle et non son président ; que les procès-verbaux établis sont entachés d'irrégularités, en ce qu'ils ne portent que de manière stéréotypée l'objet de la mission, qu'ils ne sont pas régulièrement signés et ne lui ont pas été régulièrement notifiés ;

Que le principe du caractère contradictoire de la procédure n'a pas été respecté dès lors que l'anonymat des dénonciations dont elle a fait l'objet n'a pas été levé et qu'elle n'a pas eu communication du procès-verbal dressé dans le cadre de la procédure suivie à l'encontre de la société BetM, sous-traitante ; que les règles du procès équitable ont été violées, un projet de décision de la Commission ayant été établi avant la séance et ayant été transmis au commissaire du gouvernement alors qu'il ne l'a pas été à elle-même ; que la formation restreinte de la CNIL, qui a prononcé la sanction, n'a pas respecté le principe d'impartialité dès lors qu'elle s'était déjà prononcée sur l'affaire au stade de la mise en demeure ; que les manquements qui lui sont reprochés ne sont pas fondés ; qu'en effet, les informations sollicitées par la société PROFIL FRANCE ne sont pas couvertes par le secret professionnel et qu'il est licite de recourir au procédé consistant à utiliser une fausse identité ou une fausse qualité afin d'obtenir de telles informations ; que suite à la mise en demeure de la CNIL, elle s'est employée à effacer les données mises en cause par la Commission ; que s'agissant des prescriptions de la CNIL en matière d'archivage des données, la société PROFIL FRANCE croyait y avoir répondu par les dispositions prises au mois de juin 2006 ;

Que la condition d'urgence est remplie dès lors que le montant de la sanction pécuniaire infligée par la CNIL est disproportionnée, représentant plus d'une année de bénéfice ; que la CNIL a enjoint à la société PROFIL FRANCE de cesser totalement de mettre en oeuvre le traitement de données qui constitue son outil de travail quotidien ; Vu la décision dont la suspension est demandée ; Vu la requête à fin d'annulation de cette même décision ; Vu, enregistré le 1er février 2008, le mémoire en défense présenté par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui conclut au rejet de la requête ; elle soutient que la requête de la société PROFIL FRANCE est irrecevable dès lors qu'elle la motive essentiellement par référence à son recours au fond ; que la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que sa requête a été introduite six mois après la notification de la décision

litigieuse et qu'elle ne s'est pas rapprochée de la CNIL afin d'envisager la régularisation des manquements constatés ; qu'il n'y a pas de doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ; qu'en effet, le président de la CNIL est compétent pour diligenter une mission de contrôle ; que le moyen relatif au défaut de motivation des procès-verbaux doit être rejeté dès lors que le premier d'entre eux précise que la délégation de la CNIL vérifiera la situation de la société PROFIL FRANCE au regard de la loi du 6 janvier 1978 et que le second indique que la délégation devra vérifier s'il a été mis fin aux manquements précédemment constatés ; qu'en l'absence de grief spécifique, le défaut de signature de certains membres de la délégation ne peut entraîner la nullité du procès-verbal ; que le principe du caractère contradictoire de la procédure a bien été respecté dès lors qu'en dehors des règles du décret du 20 octobre 2005, aucun formalisme n'est imposé aux services de la CNIL et que ceux-ci ont versé les éléments communiqués par les salariés de la société PROFIL FRANCE au débat contradictoire en les consignants dans le rapport proposant une sanction ; que la CNIL n'avait nulle obligation de communiquer à la société PROFIL FRANCE le procès-verbal dressé dans le cadre de la procédure suivie à l'encontre de la société BetM dès lors que la formation restreinte de la CNIL n'a pas retenu ces informations pour fonder sa décision de sanction ; qu'aucun projet de délibération n'est rédigé avant la séance ; que le moyen tiré de l'impartialité de la formation restreinte de la CNIL doit être rejeté dès lors que la mise en demeure n'a pas le caractère d'une sanction et que les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'imposent pas, une fois prise la décision d'ouvrir une procédure, la séparation des phases d'instruction et de jugement ; que les dispositions de l'article 20 de la loi du 12 juillet 1983 ne constituent pas une dérogation aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'ainsi, les manquements relevés par la CNIL sont réels ; que lors du contrôle du 13 octobre 2006, les opérations d'extraction informatique ont révélé la persistance de données telles que le numéro de sécurité sociale, de données relatives à la santé des personnes ou à leur passé judiciaire ; que ce même contrôle a mis en lumière que la société PROFIL FRANCE n'avait pas mis en oeuvre une politique d'archivage pour se conformer aux exigences de la mise en demeure ; qu'ainsi la sanction prononcée apparaît pleinement justifiée ;

Vu, enregistré le 4 février 2008, le mémoire en réplique présenté pour la société PROFIL FRANCE, qui reprend les conclusions de sa requête ; la société PROFIL FRANCE reprend les mêmes moyens à l'exception de ceux tirés de l'incompétence du président de la CNIL pour ordonner un contrôle et du défaut de notification du rapport, qu'elle retire, et soutient en outre qu'elle n'a jamais été mise en demeure de ne pas solliciter des services de l'état-civil des informations relatives à la filiation, que les agents ayant participé aux missions de contrôle n'ont pas été régulièrement habilités et que le procureur de la République n'a pas été avisé des missions de contrôle ;

Vu, enregistré le 5 février 2008, le mémoire en duplique présenté par la CNIL, qui conclut au rejet de la requête ; la CNIL prend acte du retrait de certains moyens par la société PROFIL FRANCE et soutient en outre que certains moyens développés dans la requête au fond n'ont jamais été exposés, même sommairement, dans la demande en référé ; que le procureur de la République territorialement compétent a été avisé des missions de contrôle réalisées les 9 décembre 2005 et 13 octobre 2006 ; que par une délibération n° 2004-085 du 9 novembre 2004 publiée au Journal officiel, le bureau de la CNIL a habilité les agents ayant participé aux missions de contrôle de la société PROFIL FRANCE à procéder à des vérifications sur place ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 ; Vu le décret n° 69-921 du 3 août 1962 ; Vu le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part la société PROFIL FRANCE, et, d'autre part, la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du mercredi 6 février 2008 à 11 heures au cours de laquelle ont été entendus : - Me Gaschignard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la société PROFIL FRANCE ; - les représentants de la société PROFIL FRANCE ; - les représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Considérant que la société PROFIL FRANCE a pour objet de rechercher, à la demande de leurs créanciers, les coordonnées de débiteurs dont ils ont perdu la trace ; qu'elle met en oeuvre un traitement automatisé des données qu'elle recueille sur ces débiteurs ; qu'elle demande la suspension de l'exécution de la délibération en date du 28 juin 2007 par laquelle la Commission nationale de l'informatique et des libertés lui a enjoint de cesser la mise en oeuvre de ce traitement jusqu'à ce qu'elle ait justifié qu'elle avait mis fin aux manquements relevés par elle, et tenant, d'une part, à des conditions de collecte de certaines informations non conformes aux dispositions du 1° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en vertu desquelles les données à caractère personnel figurant dans un traitement « sont collectées ... de manière loyale et licite », d'autre part, à la présence dans ce traitement de données qui ne peuvent légalement y être stockées, telles des numéros de sécurité sociale ou des données relatives à la santé ou au passé judiciaire de certains débiteurs, enfin aux conditions d'archivage des données du traitement ;

Considérant que le moyen tiré de ce que les procès-verbaux dressés à l'occasion des missions de contrôle diligentées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés seraient entachés d'irrégularités tenant d'une part à ce qu'ils ne mentionneraient pas avec suffisamment de précision l'objet de ces contrôles et qu'ils ne seraient pas revêtus de la signature de la totalité des agents ayant participé à ces contrôles ne paraît pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;

Considérant qu'il en est de même du moyen tiré de ce que le caractère contradictoire de la procédure devant la Commission nationale de l'informatique et des libertés aurait été méconnu, au double motif que l'anonymat des dénonciations dont elle a fait l'objet de la part de certains de ses salariés n'a pas été levé et qu'elle n'a pas eu communication du procès-verbal dressé dans le cadre du contrôle réalisé dans les locaux d'une société sous-traitante, dès lors qu'il

ressort des pièces du dossier que l'ensemble des éléments recueillis par la Commission à l'occasion des contrôles qu'elle a diligentés et sur lesquels elle s'est fondée pour prendre la sanction litigieuse lui ont été communiqués et qu'elle a pu produire ses observations sur ces éléments ;

Considérant que les moyens tirés de ce qu'un projet de délibération aurait été établi avant la séance au cours de laquelle la Commission nationale de l'informatique et des libertés a statué sur la délibération attaquée et de ce que ce projet de délibération aurait été communiqué au commissaire du gouvernement, en violation des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantissent le droit à un procès équitable, de ce qu'elle n'a jamais été mise en demeure de ne pas solliciter des services de l'état-civil des informations relatives à la filiation, que les agents ayant participé aux missions de contrôle n'ont pas été régulièrement habilités et que le procureur de la République n'a pas été avisé de ces contrôles, manquent, en l'état de l'instruction, en fait ;

Considérant que la possibilité conférée à un organisme administratif, telle la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui, eu égard à sa nature, à sa composition et à ses attributions, peut être qualifié de tribunal au sens de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de se saisir de son propre mouvement d'affaires qui entrent dans le domaine de compétence qui lui est attribué n'est pas, en soi, contraire à l'exigence d'équité dans le procès énoncé par ces stipulations ; que celles-ci, pas plus qu'aucun principe général du droit, n'imposent la séparation des phases d'instruction et de jugement au sein d'un même procès ; que toutefois, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, lorsqu'elle se prononce sur des agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par les dispositions des articles 45 et suivants de la loi du 6 juillet 1978, doit statuer dans des conditions respectant le principe d'impartialité ; qu'il résulte des dispositions de la loi du 6 juillet 1978 que la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne peut faire usage des pouvoirs de sanction qui lui sont dévolus qu'après avoir mis en demeure le responsable du traitement de respecter les obligations qui lui sont imposées par les textes législatifs et réglementaires, et faute pour l'intéressé de se conformer à cette mise en demeure ; que la nature même de cette mise en demeure suppose que les faits relevés à l'occasion des contrôles diligentés par la Commission soient exposés dans ladite mise en demeure et que les dispositions législatives et réglementaires au regard desquels ces faits sont susceptibles d'être qualifiés de manquements soient également cités dans cette mise en demeure ; que de telles mentions ne sauraient par elles-mêmes permettre de regarder la Commission comme ayant, dès le stade de la mise en demeure, pris partie sur la qualification desdits faits d'infractions à ces dispositions législatives et réglementaires ; que par suite, le moyen tiré de ce que la procédure de sanction dont la société requérante a fait l'objet serait contraire aux principes d'impartialité et d'équité du procès rappelés par les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux motifs que les phases d'instruction et de décision n'auraient pas été séparées et que la Commission se serait dès la mise en demeure prononcée sur les infractions qui ont été finalement retenues à son encontre, ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;

Considérant que si l'article 20 de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité autorise une agence de recherches privées à « recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts », il ressort des pièces du dossier que la société PROFIL

FRANCE a recueilli un certain nombre d'informations, notamment auprès d'administrations ou de personnes privées chargées d'une mission de service public, en usurpant des titres et fonctions ; que par suite, le moyen tiré de ce que la délibération attaquée aurait fait une inexacte application des dispositions du 1° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en vertu desquelles les données à caractère personnel figurant dans un traitement « sont collectées ... de manière loyale et licite », n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette délibération ; qu'enfin, la société PROFIL FRANCE reconnaît, dans ses déclarations en séance publique, n'avoir qu'imparfaitement satisfait, à la date de la délibération litigieuse, à la mise en demeure de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de supprimer certaines mentions qui ne pouvaient légalement figurer dans le traitement dont elle est responsable, et de mettre en oeuvre des règles d'archivage conformes aux dispositions de la loi du 6 juillet 1978 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que la société PROFIL FRANCE n'est pas fondée à demander la suspension de l'exécution de la délibération en date du 28 juin 2007 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter ses conclusions fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de la société PROFIL FRANCE est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société PROFIL FRANCE et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.