

La CNIL face aux enjeux de la construction d'une société numérique de confiance

Par Étienne MAURY
CNIL

Assurer la confiance au temps du numérique répond pour la CNIL à des enjeux juridiques et réglementaires, mais aussi éthiques, technologiques, économiques et sociétaux. Son action et son rôle évoluent, celle-ci devant faire face à des défis multiples, qui sont non seulement nationaux mais aussi européens et internationaux, compte tenu de la géographie de l'économie numérique globalisée. L'appréhension de ces défis constitue le cadre dans lequel la CNIL inscrit sa stratégie pour répondre aux problématiques actuelles et à venir. À la nécessité de garantir l'effectivité du droit fondamental à la protection des données personnelles s'ajoutent des enjeux connexes et intrinsèques à l'évolution de l'écosystème numérique, que ce soit en matière d'accompagnement et d'innovation, mais aussi de développements législatifs et réglementaires au niveau européen.

Crée par la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978⁽¹⁾, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est au cœur des problématiques actuelles. Son rôle de régulateur des données personnelles doit s'appréhender à la lumière des enjeux d'un monde en évolution, se déclinant entre transformation numérique, réponse à la crise sanitaire, risque cyber, développements technologiques et démultiplication des flux de données.

Ce contexte n'est pas conjoncturel. Il est le fruit d'une révolution déjà à l'œuvre et que la CNIL a depuis plusieurs années anticipée et appréhendée. La mission première de cette autorité indépendante, à savoir celle de préserver les libertés des citoyens à l'ère du tout-numérique en accompagnant et en contrôlant l'usage des données personnelles, reste ainsi pleinement d'actualité. Pour aborder la question de la confiance au temps du numérique, il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler les termes de l'article 1^{er} de la loi de 1978 : « L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. »

La CNIL a adopté récemment son nouveau plan stratégique pour 2022-2024, avec l'objectif d'être aux côtés de l'ensemble des personnes et parties prenantes pour parvenir à « la construction d'une société numérique de confiance ». Cette confiance doit bien évidemment s'entendre comme celle manifestée par les individus, dont le quotidien passe désormais de plus en plus

par des usages numériques. Mais elle est aussi celle accordée par les acteurs publics, les entreprises et la société dans son ensemble, tant les flux de données sous-tendent aujourd'hui des pans entiers de l'économie et de la vie quotidienne.

Pérenniser la dynamique du RGPD et assurer une protection effective du droit des personnes

Adopté en 2016 et entré en application effective le 25 mai 2018, le Règlement général sur la protection des données (RGPD)⁽²⁾ a non seulement permis la mise à jour du cadre juridique européen en matière de données personnelles, mais aussi d'engager une dynamique réglementaire allant bien au-delà des seules frontières de l'Union. Il s'agit d'ailleurs d'un des rares textes européens dont l'acronyme est désormais familier pour bon nombre de citoyens de l'UE, mais également pour tout acteur du numérique aux niveaux européen et international. Depuis son adoption, un certain nombre de pays ont d'ailleurs procédé à une mise à jour de leur propre cadre national en matière de protection des données. C'est le cas, par exemple, de la Suisse, du Japon, de la Corée du Sud, du Bénin ou encore de l'Australie. D'autres États ont, quant à eux, adopté, pour la première fois, un cadre juridique général pour les traitements des données personnelles,

⁽¹⁾ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁽²⁾ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données).

dont les principales dispositions peuvent se rapprocher de celles du RGPD. C'est notamment le cas de la Californie avec le California Consumer Privacy Act adopté en octobre 2018 et entré en application au 1^{er} janvier 2020, ou encore du Brésil avec la Lei Geral de Proteção de Dados adoptée en 2019.

L'impact du RGPD au niveau international et son rayonnement, en tant qu'instrument du *soft power* européen, ne doivent toutefois pas conduire à considérer que son adoption suffirait à elle seule à permettre une protection effective des personnes dans une économie globalisée. Sa mise en œuvre et le contrôle du respect de ses dispositions sont des enjeux permanents, qui sont au cœur de l'action au quotidien de la CNIL, que ce soit au niveau national, européen ou international.

Assurer une protection effective du droit des personnes, notamment en contrôlant et en sanctionnant, se traduit concrètement pour la CNIL par une activité particulièrement intense, qui est aussi le reflet de ce mouvement engagé avec l'application effective du RGPD. Les plaintes reçues par la CNIL ont ainsi quasiment doublé entre 2016 et 2019, passant de 7 700 saisines annuelles à 14 000 plaintes environ, et se maintenant depuis au même niveau. Ainsi, en 2021, la CNIL a enregistré 14 143 plaintes et en a clôturées 12 522. Elle a par ailleurs reçu plus de 5 000 notifications de violation de données. L'autorité a également procédé, en 2021, à 384 contrôles. Au titre de cette même année, les manquements constatés à l'occasion de certaines des instructions qu'elle a menées, l'ont conduit à prononcer 135 mises en demeure et 18 sanctions, pour un montant d'amendes historique qui, en cumulé, dépasse les 214 millions d'euros⁽³⁾.

Pour répondre à cette activité particulièrement intense et compte tenu des ressources dont elle dispose, la CNIL s'efforce d'orienter son action de façon stratégique, en concentrant ses efforts sur la clarification du cadre légal du droit précité et le développement d'une offre d'accompagnement adaptée aux besoins des acteurs, tout en mettant en œuvre une réponse répressive proportionnée mais suffisamment dissuasive, un pouvoir de sanction qu'elle mobilise avec discernement à l'encontre des acteurs de toutes tailles et de tous les secteurs confondus. Cette stratégie s'est notamment illustrée à travers le plan d'action dédié aux *cookies* et autres traceurs en ligne. L'autorité a d'abord posé un cadre clair, accompagné une multitude d'acteurs et donné à ceux-ci le temps nécessaire à leur mise en conformité. Puis elle a sanctionné des pratiques non conformes afin d'assurer, pour les internautes, un choix réel et éclairé au regard de la collecte de leurs données en ligne. En s'appuyant sur le cadre juridique applicable et en concentrant son action sur une problématique du quotidien numérique des personnes, la CNIL a ainsi permis une évolution concrète et visible des pratiques au sein de l'écosystème numérique. Elle ambitionne de poursuivre cette politique dans son plan stratégique qui couvrira les deux années à venir en accordant la

priorité à des actions de régulation ciblées sur des sujets à fort enjeu pour la vie privée des personnes concernées, et ce afin de faire face à l'intensification et la diversification des usages de données personnelles.

Pour la CNIL, c'est aussi au niveau européen que se joue la prise en compte de la protection des droits des personnes par les grands acteurs du numérique. L'autorité y joue, traditionnellement, un rôle moteur. Elle poursuit ses efforts de manière déterminée pour accroître l'efficacité du mécanisme de coopération et de cohérence (ou « guichet unique ») instauré par le RGPD. Ce système de régulation est inédit au niveau européen et repose sur une logique à la fois intégrée et décentralisée, impliquant chacune des autorités de protection des données de l'UE, qui restent le point d'entrée pour toute personne concernée et assurent une application et une mise en œuvre cohérentes du règlement au sein du Comité européen de la protection des données (CEPD) qu'elles composent. La capacité des autorités de l'UE à mettre en place ce nouveau mécanisme était en soi un véritable défi. Il est aujourd'hui opérationnel. Plus de 800 procédures de coopération ont été mises en œuvre au niveau européen entre 2018 et 2021, à l'issue desquelles près de 300 décisions finales ont été prononcées. Collectivement, les autorités de protection des données ont en quatre ans adopté pas moins de 57 lignes directrices et 6 recommandations. Leur action répressive s'est également intensifiée, avec des amendes s'élevant, en cumulé, à 1,55 milliard d'euros fin 2021.

Ce mécanisme suscite, il est vrai, encore des attentes, en particulier concernant les actions et décisions à prendre vis-à-vis des grandes plateformes, mais aussi au regard des obstacles à une coopération européenne optimale qui demeurent. Les autorités de protection de l'Union européenne sont toutefois collectivement engagées dans la réussite de ce modèle ; elles ont d'ailleurs récemment réaffirmé cette volonté d'assurer une coopération encore plus étroite, en priorisant les cas stratégiques et d'envergure, en facilitant la conduite d'opérations conjointes et en favorisant l'échange d'informations entre les autorités⁽⁴⁾. Au-delà de la mise en œuvre et de la bonne application du droit de l'Union, cette stratégie vise aussi à assurer la crédibilité du modèle européen en matière de régulation du numérique, dont le RGPD a constitué l'une des premières étapes déterminantes.

Favoriser la confiance par l'accompagnement, l'anticipation et l'innovation

Le contrôle du respect du cadre juridique relatif à la protection des données, s'il est essentiel pour assurer une protection effective du droit des personnes, ne saurait à lui seul permettre de répondre à l'ensemble des enjeux présents et émergents dans l'écosystème du numérique. Il doit nécessairement s'appuyer sur une

⁽³⁾ Commission nationale de l'informatique et des libertés, Rapport annuel 2021, mai 2022.

⁽⁴⁾ Comité européen de la protection des données, Déclaration sur la coopération, 28 avril 2022.

approche globale de la régulation ; c'est également en ce sens que la CNIL œuvre à travers ses priorités en matière d'accompagnement et d'innovation.

Pour répondre à la complexité grandissante des textes relatifs à la protection des données personnelles, la CNIL a fait le choix, et ce depuis de nombreuses années, d'accompagner les professionnels des organismes publics et privés dans toute leur diversité : les pouvoirs publics, les responsables de traitements ou leurs sous-traitants, les associations professionnelles ou encore les fournisseurs de solutions techniques, technologiques ou méthodologiques. Cette stratégie se poursuit aujourd'hui au travers de ses efforts renforcés en faveur du développement de nouveaux outils de la conformité et de stratégies dédiées à certains types d'acteurs ou certains secteurs. La CNIL a également choisi d'innover en mettant en place pour la première fois, en 2021, un « bac à sable » en matière d'accompagnement : pour un nombre restreint de projets sélectionnés, elle offre un accompagnement agile et personnalisé aux porteurs de ces projets avec pour objectifs de les aider à mieux connaître le terrain, d'apporter des réponses à des questions juridiques et technologiques nouvelles et, enfin, d'accompagner l'innovation en suivant le rythme des innovateurs eux-mêmes.

L'anticipation et l'innovation constituent également des missions à part entière pour la CNIL, et même une nécessité, compte tenu des évolutions rapides et multiples de l'environnement numérique. Son laboratoire d'innovation numérique (LINC), créé en 2016 et devenu en 2021 un service à part entière, traduit la volonté de cette autorité indépendante de s'ouvrir à de nouveaux enjeux, d'analyser l'émergence de nouvelles technologies et d'étudier de nouveaux usages du numérique, tout en favorisant l'échange, l'expérimentation et les approches pluridisciplinaires. La loi de 2016 pour une République numérique a également confié à la CNIL une mission relative aux questions éthiques et de société posées par les nouvelles technologies. Elle organise ainsi chaque année un débat public, au croisement d'expertises de terrain et scientifiques, autour des nouveaux enjeux du numérique : sont ainsi abordés des sujets comme les droits et libertés numériques au travail, les *civic tech* ou encore l'ouverture et le partage des données.

C'est notamment dans le cadre de cette mission éthique que la CNIL a engagé, dès 2017, une réflexion publique sur les algorithmes et l'intelligence artificielle. Depuis plusieurs années, le déploiement de technologies d'intelligence artificielle (IA) s'est en effet très largement intensifié. Ce développement technologique engendre de nouvelles approches qui bouleversent les façons de faire et soulèvent des questions cruciales et complexes, en particulier en termes de protection des données. Certains des grands principes de la loi Informatique et Libertés et du RGPD sont parfois mis en tension par les présupposés fondateurs de l'IA. La CNIL mène donc d'importants travaux afin de préciser la manière d'assurer la conformité avec le droit des traitements de données recourant à ces systèmes. Très récemment, afin de permettre aux organismes d'évaluer par eux-mêmes la maturité de leurs systèmes d'IA

au regard des dispositions du RGPD et des bonnes pratiques dans le domaine, la CNIL a élaboré une grille d'analyse desdits systèmes. L'objectif est d'inviter les organismes prévoyant de mettre en place un traitement utilisant des technologies d'IA, ou ayant déjà initié cette démarche, à se poser les questions qui, en matière de gestion des données personnelles et d'éthique, doivent leur permettre d'assurer leur conformité par rapport au RGPD. Ces nouvelles ressources dédiées à l'IA s'inscrivent aussi dans une stratégie européenne visant à stimuler l'excellence dans ce domaine et à contribuer au débat législatif et réglementaire en cours, avec en particulier la proposition d'un règlement européen sur l'IA.

Assurer la cohérence et contribuer à la gouvernance de la régulation européenne du numérique

L'encadrement réglementaire des nouveaux usages de la donnée et l'effectivité du respect de ce cadre juridique en matière de protection des données personnelles, s'ils sont essentiels, ne sont pas, à eux seuls, à même de répondre à l'ensemble des défis à relever pour construire une société numérique de confiance. Le partage des données, les positions dominantes de marché et le rôle joué par certaines plateformes considérées comme des contrôleurs d'accès (« *gatekeeper* »), ou encore la transparence et la régulation des contenus sont autant de problématiques connexes qu'il convient d'appréhender dans cette perspective. À l'instar de la proposition de règlement pour l'encadrement de l'IA, l'Union européenne a présenté, en l'espace de moins de deux ans, toute une série de propositions législatives visant à mieux encadrer l'environnement numérique – à la fois son marché, ses pratiques et ses dynamiques – avec pour objectif la mise en place d'un véritable modèle européen pour la régulation de l'écosystème numérique : en la matière, l'on peut citer le règlement sur la gouvernance des données (DGA), le règlement sur les services numériques (DSA), le règlement sur les marchés numériques (DMA) ou encore le règlement sur les données (Data Act). Ces initiatives traduisent une réelle volonté politique de l'UE de rééquilibrer les asymétries actuelles dans l'écosystème du numérique, et de pouvoir véritablement garder la main sur cet environnement en évolution constante.

Le rôle de la CNIL et de ses homologues de l'UE, ainsi que les défis auxquels ces autorités s'efforcent de répondre, doivent aussi s'appréhender à la lumière des évolutions réglementaires à venir. Les autorités compétentes en matière de protection des données européennes se sont d'ailleurs positionnées collectivement, au travers de plusieurs avis et déclarations du Comité européen de la protection des données⁽⁵⁾. Elles considèrent en particulier que le RGPD, fondé sur la protection d'un droit fondamental, doit rester un socle pour poursuivre la construction de la régulation

⁽⁵⁾ Comité européen de la protection des données, Déclaration sur le paquet « Services numériques » et la stratégie pour les données, 18 novembre 2021.

européenne du numérique. Elles mettent en avant à ce titre deux dimensions d'un même élément clé, la cohérence, pour garantir la bonne articulation entre eux des différents textes applicables.

Viser la cohérence, tout d'abord, pour s'assurer que les futures dispositions de ces nouveaux règlements visant à mieux encadrer l'écosystème numérique n'interfèrent pas avec – ou n'altèrent pas –, dans leur application, les droits et obligations résultant du RGPD. Il s'agit d'un point majeur sur lequel les CNIL européennes ont attiré l'attention des colégislateurs européens, dans le but de garantir le droit fondamental à la protection des données, mais aussi pour assurer la bonne articulation et la lisibilité des différents cadres juridiques.

Cette cohérence doit aussi prévaloir dans le cadre du modèle de gouvernance de la régulation du numérique ainsi mis en place. Il est en effet essentiel que le contrôle de l'application des nouveaux textes à venir se fasse dans le cadre d'une gouvernance intelligente de la régulation, avec la désignation d'autorités compétentes qui soient en capacité d'agir, fortes de leur expertise et de leur connaissance pratique des acteurs et enjeux du secteur. La CNIL et les autorités de protection des

données européennes considèrent qu'elles ont un rôle important à jouer dans cette gouvernance, en étant parfois directement compétentes ou en étant intégrées dans des mécanismes d'interrégulation qu'il convient de définir et de rendre effectifs. Comme pour le RGPD, cette coopération et cette articulation réglementaire apparaissent essentielles à l'effectivité des nouveaux instruments juridiques récemment adoptés ou en cours d'adoption, avec pour finalité de répondre à l'objectif d'un meilleur encadrement de l'écosystème numérique, un objectif se fondant sur les valeurs européennes communes.

La singularité de l'action de la CNIL, en tant qu'autorité indépendante garante de la protection d'un droit fondamental, s'inscrit dans cette nouvelle trajectoire de régulation et d'interrégulation, qui doit être à même d'aborder les réalités d'un environnement numérique en pleine transformation, que ce soit au niveau national, européen ou international. Le rôle et l'action de la CNIL se poursuivent pour permettre d'accompagner cette transformation, tout en préservant le droit des personnes et en assurant une ouverture des données qui soit porteuse en termes d'efficacité et d'innovation.