

Audition de Mme Marie-Laure Denis en vue de sa nomination en qualité de présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

1. Quelles sont les raisons qui vous ont conduite à accepter que votre nom soit proposé pour la présidence de la CNIL ?

Les raisons qui m'ont conduite à accepter que mon nom soit proposé pour la présidence de la CNIL sont de deux ordres :

Tout d'abord, l'importance de cette responsabilité :

- . il s'agit d'une mission essentielle dans la mesure où la CNIL s'attache à la défense de la protection de la vie privée et des libertés individuelles, en particulier la protection de nos données personnelles qui recouvre des enjeux de plus en plus larges ;
- . c'est aussi une mission délicate car il s'agit de concilier des objectifs parfois contradictoires: en l'espèce, la protection de la vie privée, la mise en œuvre des politiques publiques et la vie des affaires.

Il m'a, ensuite, semblé que mon parcours pouvait convenir à l'exercice de cette responsabilité pour deux séries de raisons :

Mon expérience du secteur de la régulation au sein de trois autorités administratives indépendantes (AAI) :

J'ai exercé depuis 15 ans des fonctions au sein de trois autorités administratives indépendantes :

-7 années comme membre du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)¹ ;

-6 années comme membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

-2 années (parallèlement à mes activités au Conseil d'Etat) comme membre du comité des règlements de différends et des sanctions (CORDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

J'ai pu mesurer ainsi l'importance, et parfois la difficulté, des fonctions de régulateur. Ce dernier doit savoir à la fois écouter, dialoguer, faire appliquer les règles, contribuer à les faire évoluer quand c'est nécessaire et ne pas hésiter à sanctionner les opérateurs lorsque les circonstances le justifient.

¹ J'ai terminé, pendant une année, le mandat d'une membre du CSA appelée à d'autres responsabilités avant d'être nommée, à nouveau, pour un mandat complet de six ans.

Ma compétence juridique :

- la dizaine d'années passée au sein du conseil d'Etat, m'ont enseigné, je le crois, la rigueur du raisonnement juridique et la pratique de la collégialité.
-Le rôle de conseil juridique que j'y ai exercé dans l'examen de projets de textes transmis par le gouvernement, est assez similaire à celui que doit rendre la CNIL sur les très nombreux textes dont elle est saisie pour avis.
-Par ailleurs, ma participation permanente, au cours de toutes ces années, aux formations contentieuses du Conseil d'Etat ainsi que ma qualité de membre du comité des règlements de différends et des sanctions (Cordis) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), m'ont permis de mesurer l'importance qui doit s'attacher à la sécurité juridique des décisions prises.

2. En application de l'article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, les membres de ces autorités doivent exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité. Quelles garanties votre candidature présente-t-elle à cet égard ?

Les fonctions de membre et, a fortiori, de président d'autorité administrative imposent d'être irréprochable et indépendant. Cela va de soi.

Cette exigence, je l'ai respectée tout au long de mon parcours consacré au service de l'Etat, que ce soit au Conseil d'Etat où les règles de déontologies sont strictes ou dans les fonctions de régulateur qui m'ont conduite à superviser des acteurs économiques puissants et à participer à la prise de décisions susceptibles d'avoir un impact significatif sur ces derniers (attributions d'autorisations, sanctions).

Naturellement, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été destinataire de mes déclarations de patrimoine et d'intérêts, encore récemment il y a deux ans, à la fin de mon mandat comme membre du collège de l'ARCEP et à l'occasion de ma désignation comme membre du CORDIS, sans qu'elle ait formulé d'observations.

J'ajouterai, et c'est même peut-être là l'essentiel, que la dignité, la probité et l'intégrité ne sauraient se résumer au seul respect des textes. C'est d'abord avant tout une affaire de caractère et d'état d'esprit. Et j'ai, pour ma part, une conception exigeante des qualités requise pour servir l'intérêt général à laquelle je suis restée fidèle depuis mon entrée dans la fonction publique, il y a près de trente ans.

3. Quelles seront vos priorités si vous accédez à la présidence de la CNIL ?

La réussite de la mise en œuvre du règlement général relatif à la protection des données à caractère personnel (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, constituerait clairement ma première priorité. Ce texte est d'une importance capitale. Il est observé en dehors de l'Europe comme pouvant inspirer une régulation mondiale de la protection des données. Et, en France comme dans le reste de l'Europe, il renforce les droits des personnes et responsabilise les acteurs traitant des données.

Je pense donc que la CNIL, en premier lieu, doit faire œuvre de pédagogie pour promouvoir l'esprit de ce texte. Pour cela, il lui faut favoriser l'appropriation du RGPD par l'ensemble des publics et les sensibiliser aux problématiques de sécurité des données personnelles, clé de la confiance des utilisateurs dans le numérique. On peut, assurer un niveau de protection élevé des données personnelles tout en permettant aux entreprises de se développer et aux collectivités publiques de mener leurs politiques.

La CNIL doit, en deuxième lieu, accompagner la mise en œuvre du RGPD en proposant une méthode et des outils pour passer à l'action ce qui constitue une forme nouvelle de régulation en proposant des lignes directrices, des modèles de registres ou en aidant à la formation des délégués à la protection des données qui doivent être désignés au sein des organismes concernés. Elle doit aussi viser des publics spécifiques en co-construisant avec les acteurs des packs de conformité sectoriels ou en éditant des guides à destination de publics spécifiques : PME ou collectivités locales, par exemple.

La CNIL doit, en troisième lieu, traiter les plaintes qui voient leur nombre croître significativement. Elle doit aussi s'organiser pour traiter un nouveau type de plaintes, toute décision relative à un traitement transfrontalier devant faire l'objet d'une coopération entre les autorités de régulation concernées.

En quatrième lieu, la protection des données personnelles doit aussi reposer, pour être crédible, sur une politique de sanctions efficace. C'est la contrepartie de la responsabilisation des acteurs et une priorité développée au point 5.

Outre la mise en œuvre du RGPD, je souhaiterais, par ailleurs, développer encore davantage le rôle d'expertise de la CNIL dans la maîtrise des technologies de traitement des données et la connaissance des usages dans un contexte d'innovation permanente, partant de l'idée qu'une bonne régulation est une régulation en proximité du comportement des acteurs. A titre d'exemple, il appartient à la CNIL de promouvoir l'utilisation des technologies protectrices de la vie privée, notamment le chiffrement des données. Je souhaite, par ailleurs, que la capacité d'expertise de la Commission soit mise au service des activités de pédagogie envers les plus jeunes.

Je n'oublie pas la dimension éthique de la régulation des données, avec la mission que lui a confiée le législateur en 2016 d'animer le débat en la matière sur les enjeux liés au numérique. Des initiatives ont déjà été prises en 2017 pour débattre des algorithmes et de l'intelligence artificielle. Elles méritent d'être poursuivies, amplifiées, et prolongées par d'autres actions.

4. Quel regard portez-vous sur le rôle de la CNIL dans la mise en œuvre du règlement général relatif à la protection des données à caractère personnel (RGPD) ?

Le rôle de la CNIL me paraît essentiel dans la mise en œuvre du RGPD. Et c'est un rôle nouveau, avec une approche différente de la régulation. Là, où par le passé, la CNIL intervenait a priori, en amont, il lui revient désormais d'intervenir en appui des acteurs.

Dès lors, son rôle n'est plus seulement celui d'une autorité de surveillance au sens traditionnel du terme, réceptionnant des déclarations ou délivrant des autorisations. Je pense que son rôle consiste désormais à sensibiliser, vulgariser, faciliter voire conseiller.

Ce sont des préoccupations nouvelles qu'il s'agit d'intégrer sans pour autant, bien sûr, perdre de vue, les missions de contrôle qui entrent traditionnellement dans le champ de compétence des autorités de régulation. Ces missions sont d'autant plus importantes que la CNIL voit le champ de son action étendu à des missions transfrontalières et sa capacité de sanction renforcée (cf question 5).

Je crois qu'il est primordial que la CNIL soit en mesure de faire valoir ses positions au sein du Comité européen de la protection des données (EDPB) qui est investi d'un rôle crucial pour les années à venir, tant sur le plan opérationnel que pour l'élaboration d'une doctrine européenne. Je m'emploierai à ce que la CNIL joue un rôle moteur dans ce collectif européen.

5. Quelles peuvent être selon vous les conséquences du renforcement du pouvoir de sanction de la CNIL résultant de l'entrée en vigueur du RGPD ?

Le pouvoir de sanction de la CNIL est la contrepartie naturelle de la responsabilité donnée aux acteurs de se mettre en conformité, par eux-mêmes, avec les dispositions du RGPD et d'être en mesure d'en apporter la preuve.

Il faut relever que le pouvoir de sanction reconnu à la CNIL a été considérablement renforcé par le RGPD, les sanctions financières pouvant dorénavant atteindre 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires mondial d'une entreprise.

La mise en œuvre du RGPD place la CNIL face à de nouvelles responsabilités. Elle doit d'abord être en mesure d'être en mesure de gérer un afflux supplémentaire de plaintes (11 000 plaintes en 2018, soit une augmentation de 35% par rapport à 2017).

Elle doit ensuite veiller à la sécurité juridique et à la proportionnalité des sanctions qu'elle prononce car il y va de sa crédibilité

La CNIL ne doit pas hésiter à utiliser son pouvoir de sanction.

Même si elle doit en user avec discernement. Elle peut ainsi tenir compte de différents facteurs parmi lesquels la bonne foi, la spécificité des acteurs concernés, l'existence ou non d'un avantage économique résultant du manquement commis.

A travers ses décisions, la CNIL devrait contribuer à faire évoluer le modèle d'affaires et les comportements d'un certain nombre d'acteurs professionnels qui comprendront que leur intérêt économique passe désormais par des pratiques plus responsables en matière d'exploitation des données personnelles. C'est d'ailleurs ce que dit implicitement l'article 83 du RGPD qui prescrit des sanctions tenant compte de « l'avantage financier retiré du manquement ».

6. Comment envisagez-vous les relations entre la CNIL et les autorités nationales de protection des données des Etats membres de l'Union européenne ?

La CNIL a une expérience riche et ancienne de coopération avec ses homologues européennes, renforcée par quatre années de présidence du G 29 par la France entre 2014 et 2018.

Mais le RGPD induit désormais une régulation du traitement des données personnelles menée en réseau à l'échelle européenne. Il faudra donc veiller à faire fonctionner les nouveaux mécanismes prévus par le RGPD, notamment celui dit du « guichet unique » qui vise à prendre des décisions communes entre les autorités intéressées par un même traitement de données (environ 20% des plaintes reçues par la CNIL concernent des traitements transfrontaliers). Ceci suppose des échanges directs et fluides, au quotidien.

Simultanément, la CNIL devra rester vigilante afin de s'assurer que ses homologues mettent bien en œuvre, dans les différents pays de l'Union, un niveau homogène de protection des données pour éviter toute distorsion d'attractivité dans la localisation des sièges des entreprises du numérique. On peut penser que la culture commune des autorités de régulation et les mécanismes du RGPD, qui associent à la prise de décision les 27 autorités qui ne sont pas « chef de file » sur un dossier, y contribueront grandement.

De façon générale, la CNIL doit défendre les positions françaises et le standard élevé de protection des données qu'elle promeut tout en se nourrissant aussi de l'expérience de ses homologues.

Enfin, s'agissant de la dimension internationale de ces sujets, la CNIL doit continuer à jouer un rôle moteur au sein du Comité européen de protection des données (EDPB) afin que ce dernier, qui devient une véritable instance européenne de la protection des données, porte les mêmes idées sur les « dossiers d'adéquation » des pays tiers ou sur

le développement d'outils de coopération avec ceux-ci afin d'encadrer au mieux les transferts de données en dehors de l'Europe.

7. Pensez-vous que la CNIL dispose de moyens suffisants pour faire face à l'extension de ses missions et l'augmentation du nombre de plaintes dont elle est saisie ?

A ce stade, je ne peux avoir qu'un regard extérieur sur l'adéquation entre les moyens de la CNIL et ses missions, récemment étendues par le RGPD en France et en Europe.

De plus en plus de citoyens sont demandeurs que la CNIL les aide à protéger leurs droits et les professionnels souhaitent bénéficier d'un accompagnement, aussi adapté que possible à leur situation, pour leur mise en conformité,

On peut faire le constat que le budget annuel de la CNIL, voté dans le cadre du PLF 2019, traduit, dans un contexte budgétaire contraint, une volonté de soutenir l'institution par une augmentation de ses moyens humains. Ainsi, en 2019, 15 créations de postes s'ajouteront aux 198 emplois recensés en 2018 et le budget de 17,6 millions d'euros voté pour 2018 sera, en 2019, abondé de 400 000 euros de crédits de fonctionnement supplémentaires.

Il reste que les comparaisons internationales, malgré la prudence qui doit s'attacher à ce type d'analyse, tendent à montrer un certain décalage entre la CNIL et ses homologues comparables, l'autorité française disposant, par exemple, de deux fois moins d'emplois pour assurer ses missions que son homologue anglais.

8. Quels sont selon vous les principaux enjeux de la protection des données personnelles au plan international ? En particulier, quel regard portez-vous sur l'application de l'accord de *Privacy shield* relatif au transfert de données personnelles par des entités européennes vers de entreprises établies aux Etats-Unis ?

Le transfert des données est consubstantiel au commerce international. Il ne s'agit pas de le freiner mais de l'encadrer juridiquement pour garantir au mieux la protection des personnes.

L'enjeu de protection des données personnelles au plan international est un enjeu de souveraineté, qui se décline sur deux versants.

Celui de la protection des données des citoyens européens sur le sol européen.

La protection est assurée par le RGPD qui prévoit que tout acteur international, dès lors qu'il propose un bien ou un service à destination d'un consommateur européen, est soumis au droit européen, même s'il n'est pas établi en Europe, ce qui constitue une avancée majeure.

La réussite de ce modèle de protection est un enjeu d'envergure internationale pour la France et pour l'Europe dans la mesure où ce texte pose un standard de protection, susceptible d'inspirer d'autres Etats et de les inciter à l'adopter pour la protection des données de leurs propres ressortissants. La force du marché européen et les attentes croissantes des individus vis-à-vis de leurs données, pas seulement en Europe, peuvent nous aider à diffuser nos bonnes pratiques.

La question des données des citoyens européens, lorsque celles-ci font l'objet d'un traitement et sont exploitées hors d'Europe, est plus délicate. Est alors posée la question de la capacité de l'Europe à limiter l'accès d'autorités étrangères aux données des citoyens européens lorsque celles-ci sont exploitées en dehors du territoire européen. En ce sens, l'application de l'accord de 2016, dénommé « privacy shield », sur l'encadrement juridique des flux transfrontaliers de données entre l'Europe et les Etats-Unis, comporte un enjeu de défense de nos valeurs de protection de la vie privée et des libertés individuelles.

Le Comité européen de protection des données (EDPB), aux travaux duquel participe la CNIL, a analysé par deux fois la mise en œuvre de cet accord. Il l'a encore fait, lors de travaux en plénière, en ce début d'année en essayant de s'assurer de l'effectivité des garanties équivalentes au RGPD posées par l'accord. A titre personnel, je pense que les conditions d'application de l'accord « Privacy shield » doivent faire l'objet d'une grande vigilance.

Celle-ci est d'autant plus essentielle que les Etats-Unis ont adopté, juste avant la mise en œuvre du RGPD, le « Cloud Act » qui vise à faciliter, dans le cadre exclusif d'une procédure judiciaire, l'accès par les autorités américaines aux données stockées à l'étranger par des entreprises américaines.

Est ainsi posée la question de la conciliation de ce texte avec l'article 48 du RGPD qui prévoit qu'un tel transfert de données à caractère personnel ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un accord international, tel qu'un traité d'entraide judiciaire, qui doit comporter des garanties.

La CNIL devra donc, au sein de l'EDPB, être très attentive au déroulement des négociations, qui pourraient débuter en ce début d'année, d'un futur accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière de protection de l'accès à des preuves électroniques.

9. Comment appréhendez-vous les relations de la CNIL avec le Parlement ?

J'attache naturellement le plus grand prix à maintenir des relations avec le Parlement qui, selon ma compréhension, sont régulières et fluides. Elles doivent même s'intensifier en raison de la montée en puissance des enjeux numériques dans la société et des préoccupations que le législateur souhaite prendre en compte sur des thématiques de plus en plus variées.

Ainsi, la CNIL est-elle auditionnée une trentaine de fois par an, pour moitié à l'Assemblée nationale et pour moitié au Sénat. On peut noter une diversification des commissions intéressées par la protection des données personnelles, que ce soit au titre

des travaux législatifs, de contrôle ou de prospective. De même, les auditions de la CNIL sur des propositions de loi sont de plus en plus fréquentes.

Des dispositions législatives récentes permettent de renforcer la collaboration entre le Parlement et la CNIL. Ainsi, en est-il de la publicité obligatoire donnée aux avis de la CNIL sur les projets de loi avec la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes ou de la possibilité, introduite par la loi du 20 juin 2018, de saisir la CNIL pour avis sur les propositions de lois.

En outre, on pourrait peut-être même envisager de faire figurer dans le dossier législatif mis en ligne sur le site internet des deux Assemblées, au même titre que l'avis du Conseil d'Etat, l'avis de la CNIL, quand il a été sollicité.

Pourquoi pas, également, envisager que la CNIL puisse faire des points d'étapes réguliers au parlement sur l'application en France du RGPD ?

On observera, enfin, que la présence de parlementaires au sein du collège de la CNIL ne peut que contribuer utilement à la qualité des délibérations de la Commission, qui s'enrichit ainsi de regards croisés, et à nourrir utilement le dialogue entre le Parlement et la Commission.