

<p style="text-align: center;">AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION SUR LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES DES CONSOMMATEURS</p>
--

Dans sa résolution du 20 mai 2008, le Parlement européen a recommandé que « *les règles de protection des données et de la vie privée soient incluses dans toute stratégie visant le consommateur* ».

A la fin de l'année 2008, le Conseil national de la consommation a été saisi de cette question par le Secrétaire d'Etat en charge de la consommation, M. Luc Chatel.

Un groupe de travail a donc été constitué par le Conseil national de la consommation pour examiner le sujet de la protection des données personnelles des consommateurs.

Le mandat de ce groupe fixait à celui-ci plusieurs objectifs, parmi lesquels celui de dresser un état des lieux, aux plans juridique, économique et pratique, sur le recueil de données personnelles se rapportant aux consommateurs, et celui d'étudier les moyens d'améliorer les garanties et l'effectivité de la protection des données personnelles des consommateurs.

Ce groupe s'est réuni à quinze reprises entre février 2009 et avril 2010. Il s'est accordé en novembre 2009 sur un rapport d'étape présentant au bureau du Conseil national de la consommation les constats qui peuvent être faits en la matière.

La discussion entre consommateurs et professionnels au sein du groupe a ensuite permis d'arriver à un accord sur les points figurant dans le présent avis du Conseil national de la consommation.

Tout en se fondant sur les éléments de constat figurant dans le rapport d'étape, le texte du présent avis ne les reprend pas. Le rapport définitif associé au présent avis comprend une présentation des travaux, le rapport d'étape ainsi que des fiches évoquant des points que les collègues ont voulu approfondir ou sur lesquels ils ont souhaité apporter un éclairage spécifique, notamment dans la perspective d'un prochain cycle de travaux en 2012.

Le présent avis représente la première étape de la contribution que le Conseil national de la consommation souhaite apporter aux efforts pour renforcer la protection des données personnelles des consommateurs en France.

La question de cette protection se pose aux différents stades par lesquels passent les données (collecte, traitement, conservation, utilisations multiples...). Des améliorations de cette protection doivent y être recherchées quels que soient les modes de communication et supports matériels utilisés (papier, téléphone ou internet).

La consommation d'aujourd'hui est structurée par le passage progressif d'une économie de biens à une économie de services, par la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, par le développement du commerce électronique et par la circulation planétaire des données.

Dans ses constats, le groupe de travail soulignait à la fois l'apport de ces nouvelles pratiques tant pour les consommateurs que pour les entreprises, mais aussi les dérives et inquiétudes générées par cette évolution :

- Au quatrième trimestre 2009, le nombre d'internautes¹ français, en hausse constante depuis 2006, atteignait 34,6 millions. En parallèle, le nombre de cyberacheteurs² connaissait une hausse plus forte, atteignant au quatrième trimestre 2009, 24,4 millions, soit 2,1 millions de cyberacheteurs supplémentaires en un an.

Plus de 7 internautes sur 10 (70,5%) avaient déjà effectué un achat en ligne au 4ème trimestre 2009 contre 67,9% au 4ème trimestre 2008. Le nombre d'internautes confiants dans l'achat en ligne était de 60,4% au quatrième trimestre 2009³. Seulement 8% des internautes abandonnaient leur panier d'achat pour ne pas indiquer leurs coordonnées personnelles et/ou bancaires⁴.

Plus de 4 Français sur 10 (45,6%) avaient déjà acheté sur Internet contre 42,2% en 2008. Les raisons de ne pas acheter sur Internet sont multiples. En particulier, certains consommateurs ont besoin d'un contact physique avec la marchandise avant son achat et lors de celui-ci, ou privilégient la fréquentation des magasins en conséquence de leur mode de vie.

- Cependant, une étude conduite en août 2008 dans le cadre d'un contrat de recherche pour la Commission européenne à partir d'un échantillon de 2 014 jeunes Français représentatifs de la population des 15-25 ans a montré que seulement 15% d'entre eux se disaient assez fortement d'accord avec l'idée qu'en général, l'Internet est un environnement sûr et robuste pour effectuer des transactions, tandis que 25% d'entre eux le contestaient assez vivement⁵. On constate donc un décalage entre les inquiétudes exprimées dans une tranche d'âge pourtant ouverte aux nouvelles technologies et les comportements d'un nombre croissant de Français.

La même source universitaire fait état de la crainte, partagée par 50% des jeunes Français, de recevoir des offres commerciales non sollicitées, malgré un encadrement juridique réputé très protecteur et avancé. Ainsi, l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques, introduit dans le droit par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, subordonne la prospection électronique au consentement préalable de la personne physique sollicitée.

- Diverses sources (Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), mouvement consommateurs ...) font état de plaintes, mais aussi d'interrogations ou d'inquiétudes de consommateurs, sans que l'importance de ce phénomène puisse être globalement appréhendée et quantifiée. Ce sujet a été traité dans la troisième partie du rapport d'étape annexé au rapport définitif.

► **Proposition n°1.** – *Le Conseil national de la consommation souhaite une amélioration de la collecte des données relatives aux plaintes, interrogations ou inquiétudes de consommateurs dans le temps, non seulement pour mieux apprécier la situation, mais aussi pour en déceler de manière beaucoup plus réactive les évolutions.*

¹ Internetautes : individus de 11 ans et plus s'étant connectés au cours des 30 derniers jours.

² Acheteurs en ligne : internautes ayant déjà effectué un achat en ligne.

³ Source : Fédération de l'e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) - Médiamétrie - Observatoire des Usages Internet - Tous lieux de connexion - 4ème trimestre 2009 - Copyright Médiamétrie

⁴ Les services de paiement en ligne, FEVAD – Médiamétrie/Netratings, 14 mai 2008.

⁵ Travaux conduits entre 2006 et 2009 par Mme Caroline Lancelot-Miltgen, maître de conférence en sciences de gestion à l'université d'Angers, en relation avec la CNIL et la commission européenne (Lusoli W. et Lancelot Miltgen C. (2009), Young people and emerging digital services: an exploratory surveys on motivations, perceptions and acceptance of risks JRC Scientific and Technical Reports EUR 23765 EN, W. Lusoli, R. Compañó & I. Maghiros (Eds.), Available from <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC50089.pdf>)

Parallèlement à l'article précité du code des postes et des communications électroniques, l'article 7 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit également, conformément à la directive 95/46 du 24 octobre 1995, le recueil du consentement de la personne concernée par la collecte des données. D'autres cas de figure sont traités par cet article 7, et notamment celui de la mise en œuvre de mesures précontractuelles prises à la demande de la personne concernée ou celui de l'exécution d'un contrat auquel le consommateur est partie.

Dans de nombreuses situations (service après-vente, service de communications électroniques, utilisation d'un moyen de paiement...), l'exécution d'un contrat passé avec un consommateur ne se conçoit pas sans la communication de données personnelles le concernant. Il ne peut donc, dans de telles situations, exister de consentement spécifique à la communication des données personnelles.

Cependant, si le recueil du consentement connaît des limites, l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée définit un droit d'opposition qui peut être indistinctement exercé avant ou après le traitement des informations personnelles, pour des motifs légitimes. Par ailleurs, en matière de prospection commerciale, la personne concernée peut exercer ce droit à tout moment, sans frais, et sans avoir à justifier d'un motif particulier.

Il importe que ces dispositions puissent être appliquées, et que leur mise en œuvre soit simple et rapide, grâce à une bonne compréhension entre tous les acteurs. En effet, en 2010, l'efficacité de la protection des données et de la vie privée est devenue autant une condition du développement de la liberté individuelle qu'un facteur important de la confiance des consommateurs.

Face à cette situation, le Conseil national de la consommation considère que la protection des données personnelles des consommateurs repose sur deux piliers :

- l'existence d'un cadre juridique, comportant des règles de fond ainsi que des mécanismes de régulation assurant l'effectivité de ces règles ;
- le développement d'une approche culturelle ou éthique : la protection des données personnelles des consommateurs suppose la connaissance des règles de droit, leur compréhension et leur respect par les acteurs. Les progrès de la protection des données personnelles des consommateurs et le rétablissement du sentiment d'être en confiance seront subordonnés à l'émergence d'une culture et de comportements adaptés à l'économie numérique.

En conséquence, il importe qu'avec la participation ou le soutien de toutes les parties intéressées (les professionnels, la CNIL, les administrations, les institutions et les associations de consommateurs), des actions d'éducation, de sensibilisation et d'information soient mises en œuvre pour que les consommateurs entrent dans une démarche de maîtrise de leurs données personnelles.

Parallèlement, il convient de renforcer la sensibilisation des entreprises aux enjeux liés à la protection et la sécurisation des données à caractère personnel et à l'environnement législatif et réglementaire y afférent. Cette pédagogie nécessaire des entreprises implique une information adaptée ainsi que l'identification et la diffusion de bonnes pratiques susceptibles de conforter la confiance des consommateurs en matière de protection de leurs données personnelles.

Sur le plan institutionnel, le Conseil national de la consommation, tout en soulignant que la CNIL est au cœur du dispositif de protection des données dans le cadre national, et ne peut exercer son rôle qu'en recevant les moyens qui lui sont nécessaires (Cf. infra) estime que l'efficacité des actions de cette Commission pour faire respecter les règles de protection des données personnelles dépend également des relais qu'elle doit trouver dans la société civile et dans les entreprises.

Les progrès dans ce domaine résulteront ainsi tout à la fois de la clarté du droit, de la connaissance qu'en ont les acteurs et de l'appropriation par ces derniers d'une culture de l'économie numérique respectueuse de la vie privée. Le Conseil national de la consommation signale deux écueils, qu'il invite les partenaires de la consommation à éviter ainsi :

- d'une part, que les entreprises ne considèrent pas que tout ce qu'une technique de communication permet pour profiler et solliciter les clients puisse légitimement être fait ; le Conseil national de la consommation conseille aux entreprises de prendre en compte l'impact cumulé des sollicitations sur les consommateurs : il est d'avis que les professionnels doivent, dans leur propre intérêt, anticiper les problèmes de respect de la vie privée et de la tranquillité des consommateurs, faire preuve de sélectivité dans la promotion de leurs offres et adopter une logique plus qualitative que quantitative dans les démarches publicitaires ;
- d'autre part, que les consommateurs ne rejettent pas une nouvelle technologie et ne s'en détournent pas pour le motif que cette technologie sert ponctuellement de support à des pratiques abusives de la part de certains professionnels ; le Conseil national de la consommation souhaite que les consommateurs puissent être efficacement formés à se protéger contre les risques ; il leur propose d'avoir confiance dans l'innovation technologique maîtrisée qui permet, quand elle est bien utilisée, d'améliorer la pertinence de leur information sur les offres, d'élargir leur liberté de choix et d'accroître leur satisfaction.

Enfin, le Conseil national de la consommation, faisant le constat que la protection des données a une dimension internationale et transfrontalière qui ne peut pas trouver de réponse strictement hexagonale, indique son attachement à l'originalité du modèle européen de protection des données personnelles. Il souligne également la nécessité d'élaborer des standards internationaux pour la protection de la vie privée et note qu'une résolution en ce sens a déjà été adoptée par 80 autorités de protection des données, parmi lesquelles la CNIL française, lors de la 31^{ème} Conférence internationale « informatique et libertés » tenue à Madrid du 4 au 6 novembre 2009.

*
* *

1 Les actions de sensibilisation à la problématique de la protection des données personnelles des consommateurs

1.1 La sensibilisation et l'éducation des consommateurs

1.1.1 La sensibilisation des consommateurs

Le Conseil national de la consommation souligne les multiples dimensions de la sensibilisation des consommateurs à la problématique de la protection de leurs données personnelles.

Cette sensibilisation repose indissociablement sur la diffusion d'informations objectives indispensables et sur la bonne compréhension par chaque consommateur des enjeux de l'utilisation de ces informations dans différentes situations.

► **Proposition n°2.** - Tout d'abord, il importe que les consommateurs soient informés de leurs droits essentiels.

Un consommateur qui a été bien informé sait qu'il détient des droits sur ses données personnelles : en particulier, un droit d'opposition à la collecte et à l'utilisation des données le concernant (droit d'opposition sans justification pour la prospection commerciale, et pour motif légitime dans les autres cas) ; il faut que le consommateur puisse exercer ces droits.

Un consommateur bien informé a donc appris, par exemple, qu'il est anormal de recevoir, par message électronique, par télécopie ou par appel téléphonique venant d'un automate des offres commerciales non sollicitées de professionnels inconnus, alors qu'il devrait avoir donné son consentement.

► **Proposition n°3.** - Les consommateurs doivent être avertis des risques que comporte une mauvaise utilisation de leurs données personnelles.

Les consommateurs doivent être incités à ne répondre favorablement aux demandes de communication de leurs données personnelles que lorsque cela s'avère nécessaire ou souhaité, c'est-à-dire, principalement, lorsque cette communication est nécessaire pour la conclusion ou pour l'exécution d'un contrat, ou pour l'obtention d'informations de professionnels dans lesquels ils ont confiance sur des offres de produits et de services correspondant à leurs attentes.

Dans le même esprit, toute personne doit être sensibilisée aux risques qu'entraîne la communication spontanée d'informations concernant sa vie personnelle ou celle d'autrui, notamment sur les réseaux sociaux d'Internet. Certaines de ces informations peuvent en effet faire l'objet d'une utilisation malveillante par des tiers en dehors de toute finalité professionnelle, et elles peuvent aussi éventuellement être exploitées à des fins commerciales. En tout état de cause, la juste appréciation des risques pour la vie privée et la tranquillité résultant d'une communication mal maîtrisée des données personnelles à des professionnels est indissociable de la prise de conscience du risque encore plus grand résultant de l'exposition imprudente directe de la vie privée sur Internet.

► **Proposition n°4.** – *Le consommateur doit en outre pouvoir accéder à des informations sur les traces qu'il est susceptible de laisser sur Internet et sur les possibilités de paramétrage de son navigateur pour lui faciliter la gestion de ces traces afin notamment⁶ qu'il puisse, s'il le souhaite, limiter ou éviter leur utilisation à des fins publicitaires personnalisées.*

► **Proposition n°5.** - *Ces différentes connaissances à caractère général et ces recommandations peuvent faire l'objet de campagnes d'information radiodiffusées ou télévisées, prendre la forme d'animations visuelles sur Internet, ou être récapitulées sur support papier, ou encore, téléchargées sur Internet - compte tenu de la difficulté de retrouver l'information papier au moment où elle est nécessaire. Les campagnes d'information et les autres initiatives prises pour appeler l'attention des consommateurs sur ces sujets relèvent de la compétence de multiples acteurs, en particulier des associations de consommateurs de l'Institut national de la consommation, de la DGCCRF et des professionnels.*

A la question de ces informations à caractère général s'ajoute la problématique des informations particulières que chaque professionnel ou site Internet doit donner sur sa politique de protection de la vie privée.

► **Proposition n°6.** - *A cet égard, le Conseil national de la consommation recommande que les entreprises et les sites Internet prennent des dispositions pour rendre facilement accessibles et repérables leurs règles propres de protection de la vie privée.*

⁶ La question des traces laissées sur Internet concerne également bien d'autres champs que la consommation.

Il souhaite qu'un juste équilibre soit trouvé entre la recherche d'une relative homogénéité d'un site à l'autre⁷, et le souci de ne pas brider le progrès des modes d'information, dans un contexte d'évolution incessante des caractéristiques de la navigation sur Internet.

Le Conseil national de la consommation demande que l'information donnée par chaque entreprise ou site Internet sur ses règles propres de protection de la vie privée soit présentée de manière simple et compréhensible (par exemple, à l'aide d'une rubrique, d'un lien figurant sur la home page, d'un pictogramme ou de tout autre moyen spécifique). Cette information doit avoir pour objectif de répondre à certaines questions, telles que les critères déterminant la ou les durées de conservation des données et leurs modes d'utilisation dans les situations ordinaires. L'information délivrée par chaque entreprise doit aussi comporter toutes les indications concrètes pour que le consommateur puisse, s'il le souhaite, faire valoir ses droits sur les données le concernant.

La directive 2009/136/CE a prévu une modification des règles s'appliquant aux « cookies », petits fichiers introduits sur le disque dur de l'internaute à des fins techniques (pour fluidifier la navigation) ou publicitaires (pour repérer les habitudes de navigation des internautes et ainsi pouvoir leur proposer des publicités conformes à leurs préférences).

► **Proposition n°7.** - Dans l'attente de la transposition de cette directive, qui devra intervenir avant le 25 mai 2011, et sans préjudice des dispositions contenues dans la proposition de loi n°2387 visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique adoptée par le Sénat le 23 mars 2010, *le Conseil national de la consommation recommande aux responsables de traitement de veiller dès l'adoption du présent avis à donner à l'internaute une information spécifique, claire, accessible et permanente sur l'implantation des cookies, sur leurs finalités et sur leurs modes d'action, ainsi que sur les différents moyens pour les éliminer et éventuellement sur les conséquences de leur élimination.*

► **Proposition n°8.** – *Il paraît en outre souhaitable que des recherches soient engagées pour procurer aux consommateurs les moyens techniques d'exercer facilement leur choix sur les cookies.*

1.1.2 L'éducation du consommateur à la protection de ses données personnelles

Seulement 33% des jeunes ont conscience de leurs droits en matière de données à caractère personnel. 18% à peine connaissent l'existence des autorités nationales de contrôle de la protection des données⁸.

► **Proposition n°9.** - *Le Conseil national de la consommation soutient l'idée de l'inclusion dans l'enseignement de l'éducation civique d'un volet spécifique sur les moyens pour chacun de maîtriser son image publique, sur les dangers de l'exposition de soi et d'autrui, sur les droits définis par la loi informatique et libertés, et sur les pouvoirs de la CNIL.*

► **Proposition n°10.** - *A titre complémentaire, le Conseil national de la consommation recommande plus généralement que désormais, toute formation pratique dans le domaine de l'informatique, quel qu'en soit le cadre, aborde la question de la protection de la vie privée et précise les moyens concrets de l'assurer, dans la perspective de la maîtrise par chaque consommateur de sa communication de données personnelles.*

⁷ Ce souci d'homogénéité conduit à suggérer que le libellé « protection de la vie privée » apparaisse toujours sur la page d'accueil, mais que l'accès à cette rubrique puisse se faire aisément dans d'autres situations, pouvant requérir par exemple des fenêtres surgissantes, car l'internaute, souvent, ne passe pas par la page d'accueil.

⁸ Sondage Eurobaromètre réalisé sur un échantillon de jeunes gens âgés de 15 à 24 ans et cité par le rapport d'information des sénateurs M. Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier annexé au procès-verbal d'une séance de travail au Sénat du 27 mai 2009.

Le Conseil national de la consommation souligne la portée générale de cette recommandation pour :

- la définition des pédagogies destinées aux jeunes et mises en œuvre notamment dans des cadres parascolaires, éducatifs ou de loisir ;
- la conception des activités informatiques proposées à un titre ou un autre aux adultes et aux aînés.

1.2 La sensibilisation et la pédagogie en direction des entreprises

Le Conseil national de la consommation considère que la bonne information et l'accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre du dispositif juridique de la protection des données des consommateurs devrait être développée. La diffusion d'informations à destination des entreprises est une condition de l'effectivité de ces règles. Complétée par des démarches de régulation professionnelle, elle doit contribuer à renforcer la confiance des consommateurs.

Le Conseil national de la consommation souligne que la protection des données personnelles des consommateurs ne se limite pas à la question de la mise en œuvre du droit et à la maîtrise par les professionnels et les consommateurs de leurs échanges personnalisés d'information : il existe un autre aspect du sujet, à savoir la sécurité des données qui implique la prévention des divulgations accidentelles d'informations personnelles, imputables à des négligences dans la gestion des données et des supports, ainsi que la vigilance face aux actions intrusives et aux vols effectués par des tiers malveillants.

L'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés définit des obligations auxquelles les responsables de traitement, et notamment les professionnels sont soumis, au regard de ces risques. La proposition de loi sénatoriale n°2387 visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique prévoit de renforcer ces obligations et de définir une règle de signalement des violations de traitement à la CNIL, et d'information des personnes lésées par ces violations. Les règles juridiques concernant la sécurité des réseaux, des traitements et des données sont par ailleurs précisées par la Directive 2009/116/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.

La meilleure solution est d'éviter les risques graves quand cela est possible. Le Conseil national de la consommation recommande aux entreprises de s'engager à cet effet dans des démarches concrètes en vue de prévenir les risques d'atteinte aux données personnelles.

► **Proposition n°11.** *De leur côté, les professionnels du secteur de l'Internet doivent contribuer à la création d'un cadre favorable à l'introduction de technologies plus efficaces de protection des données, en tenant compte de tous les aspects du sujet, y compris des risques de mauvais usages de ces technologies par des acteurs très minoritaires.*

► **Proposition n°12.** *- La sensibilisation des entreprises à la protection de la vie privée sous tous ses aspects implique la formation du personnel. Le Conseil national de la consommation recommande que les plans de formation déjà existants dans les entreprises soient complétés par des modules spécifiques pour les salariés qui ont accès aux données personnelles des consommateurs, ou qui sont chargés de la mise en œuvre des traitements, ou qui participent à la conception et à la définition des services rendus à la clientèle ou des modalités de démarchage de nouveaux clients.*

► **Proposition n°13.** - *Le Conseil national de la consommation propose que les parties intéressées s'investissent dans la sensibilisation et l'accompagnement des entreprises sur ce thème. A cet égard, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) prend l'engagement de réaliser un guide destiné aux organisations professionnelles et aux entreprises de toutes tailles et de tout secteur afin d'améliorer l'information et la connaissance sur l'environnement législatif et réglementaire et de présenter des exemples de bonnes pratiques.*

► **Proposition n°14.** - *Dans cette logique et sur cette base, le Conseil national de la consommation préconise que des actions d'information soient réalisées par les organisations professionnelles sectorielles et territoriales à destination de leurs adhérents entreprises.*

► **Proposition n°15.** - *Le Conseil national de la consommation recommande en outre le développement de démarches volontaires des entreprises pour la protection des données personnelles des consommateurs, notamment sous la forme de l'élaboration de codes sectoriels de bonne conduite assortis de dispositifs permettant de mesurer l'effectivité des engagements pris et d'en contrôler la bonne application. La certification et la normalisation sont à cet égard des voies plus exigeantes à explorer.*

► **Proposition n°16.** - *En outre, le Conseil national de la consommation considère que le développement de marques de confiance ou de « labels » permettant d'identifier les entreprises qui s'engagent dans une démarche de transparence et de garantie des droits des consommateurs sur l'utilisation de leurs données, doit être encouragé. Ces marques de confiance et ces « labels » ne peuvent avoir d'effets positifs que s'ils sont assortis de dispositifs permettant d'en mesurer l'effectivité et d'en contrôler la bonne application.*

► **Proposition n°17.** - *Le Conseil national de la consommation recommande que les entreprises disposant d'un site Internet mettent en place à l'intention des consommateurs, sous réserve de faisabilité, des procédures électroniques accessibles, rapides et sans ambiguïté leur permettant d'exercer leur droit d'opposition à l'utilisation de leurs données pour la prospection commerciale.*

S'agissant de la mise en œuvre des droits d'accès et de rectification, le Conseil national de la consommation souligne qu'il faut concilier la sécurité de la procédure (qui passe par l'authentification de l'identité du consommateur) avec son efficacité. Il doit également, pour la définition des modalités pratiques, être tenu compte de la nature des données (leur degré de sensibilité) et des risques des traitements, dans une logique de proportionnalité.

► **Proposition n°18.** - *Enfin, sur le plan de la méthode, le Conseil national de la consommation souligne l'intérêt pour les entreprises de prendre en considération la problématique de la protection de la vie privée des consommateurs en amont de la définition des produits et services au client.*

2 Les acteurs de la protection des données personnelles

2.1 La Commission nationale de l'informatique et des libertés

Le Conseil national de la consommation estime que les moyens alloués à la CNIL sont insuffisants, au regard de l'importance grandissante des missions confiées à cette autorité et comparativement avec les moyens dont disposent à l'étranger les institutions analogues.

Certes, l'efficacité de la CNIL s'accroît. Ainsi, le nombre de contrôles effectués par la CNIL s'est accru de 500% entre 2004 et 2009, alors que les effectifs de l'autorité n'ont augmenté que de 60 % sur la même période.

Mais cela n'est pas suffisant. En 2008, la CNIL ne disposait que de 120 agents, contre respectivement 400, 300, 270 et 160 pour ses homologues allemande, canadienne, britannique et espagnole. En 2009, l'effectif de la CNIL a atteint 130 agents⁹.

Le Conseil national de la consommation souligne qu'aux enjeux de libertés publiques que comporte le travail de la CNIL depuis ses origines il y a plus de trente ans, s'ajoutent aujourd'hui des enjeux économiques importants, et en particulier celui du maintien d'un cadre permettant aux Français de se renseigner auprès des professionnels et de faire des achats sans s'inquiéter de l'utilisation faite des données personnelles communiquées à ces occasions. L'approche culturelle et éthique définie par le présent avis ne peut trouver son efficacité qu'à la condition d'une régulation efficace, en mesure d'expertiser les questions nouvelles qui se posent et de sanctionner les contrevenants dont les agissements portent préjudice à l'ensemble des acteurs du marché.

► **Proposition n°19.** - *S'il n'appartient pas au Conseil national de la consommation de définir les modalités du nécessaire renforcement des moyens de la CNIL, ce Conseil peut en revanche signaler les objectifs qui paraissent devoir être poursuivis et les résultats qu'il faudrait atteindre :*

- rendre la CNIL plus visible, plus accessible aux consommateurs, plus proche des associations qui les défendent ;
- donner à la CNIL la possibilité de communiquer sur les différents médias (Internet, télévision, radio, presse écrite, diffusion de plaquettes dans les mairies, les préfetures, les lieux de formation à l'Internet et les cybercafés ...)
- renforcer les capacités d'expertise et de contrôle de la CNIL dans un contexte de mutations technologiques accélérées ;
- faciliter les échanges entre la CNIL et les acteurs du monde économique et de la société civile, et leur donner ampleur et systématisme.

► **Proposition n°20.** - *Par ailleurs, le Conseil national de la consommation souhaite que la composition du collège de la CNIL garantisse la prise en compte des compétences en matière de consommation et de nouvelles technologies.*

2.2 Les correspondants informatique et libertés

Les correspondants informatique et libertés (CIL), bien qu'en général salariés de l'entreprise où ils exercent leur activité, veillent de manière indépendante à l'application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ils sont obligatoirement consultés avant la mise en œuvre d'un traitement et peuvent faire des recommandations aux responsables de traitement de l'entreprise à laquelle ils appartiennent. Ils supervisent l'instruction des plaintes, ils vérifient le respect des droits sur les données personnelles, ils exercent un droit d'alerte, ils donnent des avis sur la formation des salariés et ils tiennent à la disposition de la CNIL un bilan périodique de leur activité.

Le Conseil National de la Consommation constate que là où ils existent, les CIL sont un dispositif reconnu qui remplit son rôle de diffusion de la culture « informatique et libertés » au sein de l'entreprise. Le CNC constate l'intérêt partagé des professionnels et des consommateurs et usagers à l'égard des CIL dans le cadre actuel où ils sont optionnels.

⁹ Rapport d'information des sénateurs M. Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier et éléments d'actualisation fournis par la CNIL.

A l'expérience, l'option des CIL s'est avérée particulièrement adaptée à la situation de grandes entreprises volontaires pour la mise en œuvre de cette option et exploitant une masse importante de données personnelles venant de leurs clients et prospects. Cette option a aussi l'avantage de responsabiliser les entreprises qui l'adoptent pour la définition de leurs traitements informatiques.

► **Proposition n°21.** - *Au regard de ces constats positifs, le Conseil national de la consommation ne verrait que des avantages à ce que plus d'entreprises aient recours à des CIL, notamment en fonction de la sensibilité et du volume des données traitées. Les positions exprimées par les membres du Conseil sur les moyens d'y parvenir sont rappelées dans le rapport associé au présent avis.*

► **Proposition n°22.** - *Pour les entreprises qui n'ont pas de dispositif CIL, le Conseil National de la Consommation préconise l'identification d'un point de contact pour assurer l'information et l'exercice des droits des consommateurs sur leurs données personnelles. Ce point de contact doit être facilement accessible pour les consommateurs.*

3 Le cadre juridique de la protection des données personnelles

3.1 Le cadre national et communautaire de la protection des données personnelles

▪ Le Conseil national de la consommation constate que les consommateurs s'inquiètent d'être contactés par message électronique ou par courrier par des professionnels qu'ils ne connaissent pas et qui pourtant disposent de leurs coordonnées personnelles.

Cette situation peut avoir diverses causes. Dans certains cas, le professionnel non connu du consommateur a obtenu les coordonnées de celui-ci en achetant ou en louant un fichier constitué initialement par un autre professionnel pour les besoins de sa propre prospection commerciale.

► **Proposition n°23.** - *Le Conseil national de la consommation recommande donc à une entreprise qui sollicite le consentement d'un consommateur pour l'envoi d'offres commerciales par voie électronique, tel que prévu par la loi, de dissocier le consentement à recevoir des offres de l'entreprise elle-même et le consentement à recevoir des offres émanant de partenaires de cette entreprise afin d'éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur sur la portée de son consentement.*

▪ La définition de la notion de donnée personnelle, qui est un fondement du droit de l'informatique et des libertés, figure au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁰. Il convient de souligner le caractère nuancé de cette définition, ouverte aux situations où l'identification de la personne est potentielle et se réalise de manière indirecte.

L'évolution des technologies conduit à s'interroger sur l'appartenance de certaines données à la catégorie des données personnelles. C'est le cas pour « l'adresse IP », qui identifie un terminal de connexion au réseau Internet.

¹⁰ « Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne ».

Une même « adresse IP » peut correspondre à plusieurs terminaux et à plusieurs utilisateurs, et ne permet donc pas toujours d'identifier directement et systématiquement une personne physique. Les technologies de liaison sans fil d'appareils informatiques (connexions « Wi Fi »), dont le rayon d'action est souvent plus large que le domicile personnel, engendrent un doute supplémentaire sur l'identité de l'utilisateur d'un terminal informatique.

Il n'en reste pas moins que dans certaines situations concrètes, compte tenu en particulier des traces laissées par l'activité sur Internet (utilisation de certains logiciels de messagerie, achats en ligne avec la carte bancaire, communication par l'utilisateur d'autres éléments personnels), cette « adresse IP » peut être recoupée avec d'autres éléments et entrer dans un faisceau d'indices permettant d'identifier une personne physique.

► **Proposition n°24.** – *Compte tenu des débats intervenus et de l'enjeu pour la protection des données personnelles, le Conseil national de la consommation demande que les pouvoirs publics contribuent à clarifier la portée juridique de l'adresse IP. Les positions exprimées par les membres du Conseil sur ce sujet sont rappelées dans le rapport associé au présent avis.*

3.2 *Le cadre mondial de la protection des données personnelles*

Dans le contexte de la circulation planétaire des données, les efforts accomplis dans un cadre national ou européen ne seront pas suffisants si ne sont pas définis des standards mondiaux de protection des données assorties de procédures de coopération internationale pour lutter contre les acteurs malveillants.

► **Proposition n°25.** - *Le Conseil national de la consommation considère en particulier que le spam, sous toutes ses formes, reste un fléau pour les internautes, et nuit à la confiance des consommateurs. Il considère que les initiatives en matière de lutte contre le Spam méritent d'être renforcées aussi bien au plan national qu'au niveau international.*

► **Proposition n°26.** - *Ainsi, le Conseil National de la Consommation estime que les plateformes de signalement des Spam (notamment Signal Spam fondée sur un partenariat public et privé, mais aussi le 33 700 pour les courts messages textuels sur téléphone portable¹¹...), devraient être développées et trouver des prolongements internationaux pour rendre plus efficace la lutte contre le spam et ses dérivés.*

Enfin, le Conseil national de la consommation souligne l'utilité de démarches concertées entre représentants de la société civile au niveau mondial pour influencer la définition des règles internationales en matière de données personnelles et favoriser l'effectivité de ces règles.

¹¹ Plus connus sous l'abréviation de SMS, abréviation de l'anglais *Short Message Service*.

Conclusion

Toutes les orientations du présent avis, qu'elles se situent sur le plan des principes ou qu'elles revêtent la forme de recommandations pratiques, sont inspirées par la volonté de promouvoir une consommation librement choisie qui respecte et favorise la liberté individuelle des consommateurs, quelle que soit leur situation économique ou sociale et leurs moyens d'accès à l'Internet.

Ces orientations tiennent également compte de la réalité économique et des conditions pratiques de fonctionnement des entreprises. Elles s'appuient sur l'idée que si toute action pour faire évoluer les cultures et les comportements se heurte au départ à des difficultés, l'acquis qui finit par en résulter permet ensuite de faire réagir les acteurs de manière responsable, créative et innovante face aux nouveaux problèmes qui se présentent.

Il ne fait aucun doute que les prochaines technologies de collecte, d'utilisation, de communication et de conservation des données et les prochaines innovations des entreprises mettant en œuvre ces technologies, tout en offrant des possibilités supplémentaires aux consommateurs y accédant, soulèveront des questions nouvelles en matière de protection des données personnelles.

► **Proposition n°27.** - *Le collège des consommateurs et le collège des professionnels, considérant que ce premier cycle de travaux a été fructueux, s'engagent à examiner ces questions nouvelles ensemble le moment venu, dans le cadre du Conseil national de la consommation. En relation avec la CNIL, le Conseil national de la consommation dressera, au 1^{er} semestre 2012, un bilan de la mise en œuvre du présent avis. Il examinera les évolutions du cadre juridique intervenues aux plans national, européen et mondial, ainsi que les questions nouvelles soulevées par les innovations technologiques postérieurement à la date d'adoption de cet avis.*