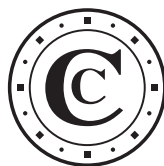


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

Exercices 2017-2025

Une montée en puissance inachevée

Rapport public thématique

Juin 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DE SES MISSIONS AUXQUELLES LA CNIL DOIT CONTINUER DE S'ADAPTER.....	 15
I - UN CHANGEMENT DE PARADIGME POUR LES MISSIONS DE CONSEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES RESPONSABLES DE TRAITEMENT	15
A - Des procédures d'avis préalable centrées sur les acteurs publics, utiles mais lourdes.....	16
B - La pertinence des régimes d'autorisation, principalement pour la recherche médicale, continue à être débattue.....	21
C - L'appui au réseau des délégués à la protection des données	22
D - Les autres formes d'accompagnement des responsables de traitement.....	27
II - UNE FONCTION DE CONTRÔLE ET DE SANCTION QUI EST MONTÉE EN PUISSANCE ET DOIT CONTINUER DE GAGNER EN EFFICACITÉ.....	28
A - Des progrès indispensables dans le traitement des plaintes	29
B - Une activité de contrôle stable sur la période.....	35
C - La politique répressive de la CNIL s'est renforcée	39
III - DES MISSIONS QUI SE DIVERSIFIENT	43
A - L'information au grand public	43
B - Une action désormais inscrite dans un cadre européen intégré	46
C - De nouvelles missions qui font évoluer le modèle de la CNIL vers une autorité de régulation en interaction étroite avec d'autres AAI	48
 CHAPITRE II DES RÈGLES QUI GARANTISSENT L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DE LA CNIL	 53
I - LE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE DE LA CNIL	53
A - Un collège fonctionnel.....	53
B - Des indemnités cohérentes avec les autres AAI.....	54
C - La question régulièrement évoquée du format du collège.....	56
II - UN DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE RENFORCÉ, DES RÈGLES DE SÉCURITÉ À COMPLÉTER.....	57
A - Une application rigoureuse de règles déontologiques renforcées	57
B - Une procédure d'habilitation des agents de la CNIL à renforcer	60
 CHAPITRE III UNE GESTION QUI S'EST AMÉLIORÉE, UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION	 63
I - UNE GESTION DE PLUS EN PLUS INTÉGRÉE DE MOYENS EN FORTE HAUSSE.....	63
A - Un budget en hausse significative de 2017 à 2024	64
B - Une gestion de plus en plus intégrée aux services du Premier ministre	65

II - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES FAVORABLE AUX AGENTS, QUI CONTRIBUE À UNE FORTE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE	70
A - Des caractéristiques atypiques par rapport au reste de l'État.....	71
B - Des choix discutables en matière de statuts des agents.....	72
C - Des choix coûteux en termes de rémunération.....	77
D - Des régimes de temps de travail qui restent favorables pour les agents	82
LISTE DES ABRÉVIATIONS	87
ANNEXES	89

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Saisie sur initiative citoyenne, la Cour a décidé d'engager un contrôle des comptes et de la gestion de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour les années 2017 à 2025, sur le fondement des articles L.111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu de l'article L.143-6 du même code.

Ce contrôle, réalisé sur pièces et sur place, n'a pas porté sur les décisions prises par la CNIL, autorité dotée par la loi d'une indépendance renforcée. Il a concerné le fonctionnement de cette autorité administrative en vue d'évaluer si elle assure ses missions en gérant de manière efficace et efficiente les moyens qui lui ont été alloués à cette fin.

**

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 26 mars 2026, par la quatrième chambre, présidée par M. Cazé, président de chambre, et composée de Mme Casas, présidente de section, Mme Boutereau-Tichet, M. Tronco, conseillers maîtres, de M. Alline, conseiller référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteur et Mme Mattei, conseillère maître, en tant que contre rapporteure.

Il a été examiné et approuvé, le 14 avril 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Savy, président de section, représentant la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Créée en 1978, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) est la première autorité administrative indépendante (AAI) française, ainsi que l'une des premières autorités de protection des données personnelles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ses missions se sont élargies, à la suite notamment de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), en mai 2018.

Saisie par une initiative citoyenne en 2024, la Cour a décidé d'engager un contrôle couvrant la période 2017-2025. Celui-ci n'a pas porté sur les décisions prises par la CNIL, autorité dotée par la loi d'une indépendance renforcée mais sur le fonctionnement de la commission en vue d'évaluer si elle est parvenue à assumer ce bouleversement de ses missions en gérant de manière efficiente les moyens qui lui ont été alloués à cette fin. Son budget, qui atteint 28 M€, est rattaché au programme 308 *Protection des droits et des libertés* et son effectif atteint aujourd'hui près de 300 agents.

La CNIL a fait évoluer significativement ses missions pour se conformer au nouveau cadre juridique européen

Depuis l'entrée en vigueur du RGPD, la CNIL a vu les modalités d'exercice de ses missions se transformer significativement, passant d'une logique administrative de déclaration et d'autorisation *a priori* à une logique d'accompagnement et de responsabilisation des acteurs traitant des données personnelles. Cette évolution, conjuguée à l'intensification des usages numériques de la société, l'a conduite à adapter significativement ses modes d'interventions.

Alors qu'elle a su, globalement, mener à bien cette adaptation, des marges de progrès subsistent néanmoins. Elle sait faire preuve de réactivité, mais n'est pas toujours capable de respecter les délais imposés par les textes pour rendre ses avis relatifs aux fichiers de l'État. D'une manière générale, son accompagnement est apprécié par les responsables de traitement des secteurs public et privé. Toutefois, la CNIL manque d'une vision d'ensemble sur le réseau des 36 777 délégués à la protection des données personnelles (DPD) publics comme privés, sur la carte des fichiers de l'État les plus importants, ou encore sur le secteur de la formation à la protection des données personnelles. Son nouveau service de gestion de la connaissance pourrait assumer utilement ces tâches pour lui permettre de mettre en place une démarche plus ciblée sur des zones de risques par elle identifiées. La commission gagnerait également à compléter le registre de ses outils par une procédure formalisée permettant aux DPD de la saisir pour avis.

S'agissant des plaintes, dont le nombre a significativement augmenté depuis 2017 pour atteindre près de 18 000, la CNIL a mis en place différentes mesures pour traiter ces flux croissants. Mais l'âge moyen et le stock de plaintes non traitées ont augmenté sensiblement sur la période. Cette situation doit inciter la CNIL à maîtriser ses délais de traitement et à mieux affecter des priorités aux types de plaintes en fonction de leur degré d'importance. Ses outils de pilotage en la matière gagneraient à être complétés et les conditions d'intervention du prestataire chargé de la pré-instruction des plaintes clarifiées.

S'agissant des contrôles, la CNIL dispose de moyens humains et juridiques adéquats pour les diligenter, même si certains secteurs ou territoires restent peu investis, en outre-mer notamment. En revanche, la CNIL ne peut pas contrôler les organismes chargés de certifier les compétences des DPD et des organismes de formations alors que la loi lui confie cette mission, du fait de l'absence d'un décret d'application. Son action en la matière est d'autant plus importante qu'il lui permettrait d'investir son rôle de garant de la qualité de cette filière professionnelle, nécessaire également du point de vue des formations.

Enfin, si le taux de confirmation des sanctions devant le Conseil d'État est satisfaisant, le recouvrement des plus petites amendes présente des faiblesses, qui justifient la poursuite et l'aboutissement des échanges avec la DGFIP.

La CNIL inscrit désormais son action dans un cadre d'inter-régulation. Elle consacre des ressources significatives à la coopération européenne et y développe une stratégie d'influence. Au plan national, elle intervient de plus en plus en complémentarité avec d'autres AAI sur des domaines de compétences partagées que le développement des usages numériques rend de plus en plus nombreux.

Des règles garantissant l'indépendance et la déontologie de ses membres et de ses agents, même si des améliorations sont encore nécessaires

En tant qu'AAI, la CNIL s'inscrit dans un cadre juridique qui garantit son indépendance et le respect de règles déontologiques renforcées.

Elle est dirigée par un collège de 17 commissaires non permanents, dont les indemnités correspondent à la moyenne de ce qui est observé dans d'autres autorités comparables. L'attribution récente de nouvelles missions prévues par la loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN) de 2024, s'ajoutant à une charge de travail déjà élevée pour certains, pourrait amener la CNIL à repenser la question du format de son collège. L'exercice à plein de temps de la fonction de commissaire pourrait être envisagée pour l'avenir pour certains d'entre eux.

La CNIL a renforcé son dispositif de contrôle déontologique depuis 2020 : elle s'est dotée d'une charte et d'un référent déontologue. Les déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale prévues par la loi pour les commissaires et pour certains agents administratifs encadrants sont correctement remplies et adressées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Alors que les dépôts préventifs sont effectifs, ils ne font cependant pas l'objet d'un suivi centralisé, ce qui ne permet pas une prévention optimale du risque déontologique et pénal.

Une enquête administrative de sécurité approfondie est bien prévue pour les agents chargés des contrôles des ministères régaliens manipulant des fichiers sensibles. En revanche, pour le reste des agents, l'enquête se limite à la simple consultation du casier judiciaire. Cette situation n'est pas satisfaisante et la Cour estime indispensable de diligenter une enquête approfondie lors du recrutement de tous les agents chargés des contrôles, de même nature que celle prévue pour les agents chargés des contrôles des ministères régaliens.

Une gestion de plus en plus intégrée de moyens en forte hausse

Le budget de la CNIL a augmenté de 72 % entre 2017 et 2024. Plus de 80 % de ces crédits sont consacrés à la masse salariale. Le budget est correctement exécuté, à plus de 95 % chaque année, malgré la hausse constante des effectifs et des dépenses de fonctionnement.

La CNIL a pu réaliser des économies sur ses dépenses de fonctionnement dans la période sous revue, en recourant à la mutualisation auprès des services du Premier ministre. Le déménagement sur le site de Ségur Fontenoy en 2017 a permis en particulier de réaliser des économies importantes.

La CNIL conserve toutefois un atelier de reprographie, dont l'activité est faible, alors qu'une mutualisation serait possible. Le maintien d'un tel service en son sein, que la commission justifie par des motifs d'efficacité et de confidentialité, doit être discuté. Enfin, les frais de déplacement pourraient être mieux maîtrisés.

Des choix coûteux en termes de gestion des ressources humaines

Depuis le précédent contrôle de la Cour en 2017, les irrégularités constatées dans la gestion des ressources humaines ont été corrigées. Dans le même temps, la CNIL a adopté un nouveau règlement de gestion en 2019, qui prévoit des dispositions favorables pour les agents, ce qui a contribué à la forte croissance de la masse salariale passée de 13,5 M€ à 23,8 M€. Il y est prévu un recours systématique au recrutement de contractuels à durée indéterminée, ce que la CNIL justifie comme un avantage concurrentiel nécessaire pour recruter des profils rares ou pourvoir des métiers de filières en tension. La Cour considère cependant que ce caractère de systématisme est disproportionné et recommande d'y mettre fin. Elle invite également la CNIL à privilégier le recours à la position normale d'activité pour le recrutement de fonctionnaires, plutôt qu'au détachement sur contrat. Enfin, elle recommande à la CNIL d'adapter les règles de rémunération de ses agents contractuels en adoptant des lignes directrices de gestion.

Celles-ci sont indispensables pour donner à la gestion des ressources humaines une perspective pluriannuelle. La CNIL doit en effet désormais freiner la croissance rapide de sa masse salariale. La soutenabilité budgétaire de son modèle de gestion des ressources humaines est en question, au vu de l'accroissement récent de ses missions, qui nécessiteront de nouveaux recrutements, alors que le contexte général des finances publiques est particulièrement contraint. Cette tendance ne peut que s'accroître avec l'adoption du règlement sur l'intelligence artificielle qui la positionne désormais comme autorité de surveillance des marchés et plus seulement de protection des droits.

Recommandations

1. Mettre en place, d'ici fin 2026, une procédure formalisée permettant aux délégués à la protection des données des ministères et de la sécurité sociale d'obtenir, dans un délai fixé, une position écrite sur des questions de principe pour l'application du règlement général de protection des données (*CNIL, Premier ministre*).
2. Cartographier, d'ici fin 2027, les principaux traitements de données de l'État ainsi que les organismes de formation afin de mieux connaître l'écosystème de la protection des données en France, fiabiliser la base de données des délégués à la protection des données et estimer leur objectif-cible (*CNIL, Premier ministre*).
3. Adopter, d'ici fin 2026, de nouveaux indicateurs d'activité relatifs aux plaintes et se doter de procédures internes pour traiter en priorité les plaintes les plus importantes et réduire leurs délais de traitement (*CNIL*).
4. Compléter, d'ici fin 2026, le décret du 29 mai 2019 afin de permettre à la CNIL de contrôler l'activité des organismes certificateurs (*ministre de la justice*).
5. Améliorer, dès 2026, le recouvrement des sanctions prononcées contre les personnes physiques en renforçant la collecte et l'échange d'informations sur les redevables (*ministre de l'action et des comptes publics, CNIL*).
6. Mettre en place, d'ici fin 2026, un registre des dépôts centralisé listant *ex ante* les dépôts, afin d'améliorer le suivi du respect des obligations des agents et des commissaires en la matière (*CNIL*).
7. Modifier, d'ici fin 2027, le décret du 29 mai 2019 afin de prévoir une enquête administrative de sécurité dans les conditions prévues au L. 114-1 du code de la sécurité intérieure pour l'ensemble des agents de la CNIL amenés à réaliser des contrôles (*ministre de la justice, ministre de l'intérieur, CNIL*).
8. Conclure une convention, d'ici fin 2026, pour transférer les activités de reprographie aux services du Premier ministre (*Premier ministre, CNIL*).
9. Maîtriser, dès 2026, les dépenses liées au prestataire de voyages des services du Premier ministre, *via* un contrôle et un dialogue plus poussés sur les prix (*Premier ministre, CNIL*).
10. Mettre, fin dès 2026, à la signature systématique de contrats à durée indéterminée pour les contractuels et privilégier la position normale d'activité pour les fonctionnaires (*CNIL*).
11. Mettre en cohérence, dès 2026, les règles d'évolution de la rémunération des agents contractuels de la CNIL avec les règles applicables aux agents contractuels de l'État, *via* l'adoption de lignes directrices de gestion (*CNIL, ministre de l'action et des comptes publics*).

Introduction

La question d'une régulation de l'utilisation des données personnelles émerge dans les années 1970 sous deux impulsions : l'informatisation croissante de la société documentée dans le rapport de MM. Simon Nora et Alain Minc de février 1978 et la polémique autour du projet *Safari*. Ce projet d'interconnexion de fichiers conduit par l'Insee à partir de 1971 a été l'objet d'une vive dénonciation dans un article du journal *Le Monde* de 1974², engendrant la mise en place d'une commission dite Informatique et Libertés chargée de rendre un rapport.

Le rapport de cette commission considère l'informatique comme « *un de ces phénomènes de civilisation qui modifient les manières de raisonner, les styles d'action, l'équilibre des pouvoirs* » et qui exigent davantage « *des procédures, des manières de réfléchir, de discuter et d'agir [qu'un] dispositif juridique lourd et dispersé* ». La commission propose de « *créer au sein de l'État une instance largement indépendante qui soit en quelque sorte l'organe de la conscience sociale face à l'emploi de l'informatique : elle se renseigne, réfléchit, conseille, propose, contrôle ; elle informe l'opinion ; elle dispose de certains pouvoirs, mais surtout, elle aide les autres organes de l'État à exercer les leurs* »³. La commission nationale informatique et libertés (CNIL) naît de cette recommandation. Elle est instituée par la loi du même nom promulguée le 6 janvier 1978.

La CNIL a été la première autorité administrative indépendante (AAI) du pays, ainsi que l'une des premières autorités de protection des données personnelles de l'OCDE. La vision française de la protection des données est avant-gardiste à cette époque, la CNIL assurant dès ses débuts l'ensemble des missions qui lui sont aujourd'hui confiées par le droit européen en vertu notamment du règlement général sur la protection des données (RGPD), adopté en 2016.

Réalisé en 2016, le précédent contrôle de la Cour relatif à la CNIL était antérieur à l'entrée en application du RGPD en 2018. Saisie sur initiative citoyenne, la Cour a décidé d'engager un nouveau contrôle couvrant la période 2017-2025. Ce contrôle n'a pas porté sur les *décisions* prises par la CNIL, autorité dotée par la loi d'une indépendance renforcée. Il a concerné le fonctionnement de la commission en vue d'évaluer si elle est parvenue à assumer ce bouleversement de ses missions en gérant de manière efficace et efficiente les moyens qui lui ont été alloués à cette fin. Son budget qui atteint 28 M€ est rattaché au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. Elle compte aujourd'hui près de 300 agents, répartis entre sept directions et deux services transversaux (cf. annexe n° 1).

² Philippe Boucher, « *Safari ou la chasse aux Français* », *Le Monde*, daté du 21 mars 1974.

³ CNIL, *Rapport de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, Bilan et perspectives, 1978-1980*, Doc. Fr.

Les grands principes du RGPD adopté par les institutions européennes.

Une **donnée personnelle** est « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable » (art. 4 RGPD), directement ou indirectement. Un **traitement de données (personnelles)** est une ou plusieurs opérations appliquées à des données personnelles (collecte, enregistrement, conservation, consultation, diffusion, etc.). Un traitement de données n'est pas forcément une opération automatisée (les fichiers papier peuvent être des traitements de données). Un **fichier** est une catégorie particulière de traitement de données, car il est défini comme un « ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés » (art. 4 RGPD). Le fichier a donc une vocation de stockage et de diffusion de données. Un **responsable de traitement** est « la personne physique ou morale qui détermine à la fois les objectifs et les moyens du traitement, c'est-à-dire qui décide du « pourquoi » et du « comment » de l'utilisation de données personnelles. » (CNIL). Il a l'obligation de s'assurer que le traitement respecte les règles en vigueur, mais également que ses **sous-traitants** offrent les mêmes garanties nécessaires. Le **délégué à la protection des données** (DPD) « est chargé de mettre en œuvre la conformité au règlement européen sur la protection des données au sein de l'organisme qui l'a désigné s'agissant de l'ensemble des traitements mis en œuvre par cet organisme. ». Sa désignation peut être obligatoire ou facultative. Il doit bénéficier d'une relative indépendance au sein de son organisme et doit se déclarer à la CNIL.

Chaque traitement de données doit respecter **cinq principes**, résumés ci-après.

Schéma n° 1 : les grands principes de tout traitement de données



Source : CCI Haute-Savoie

Le présent rapport aborde, en trois parties, les missions de la CNIL, son fonctionnement en tant qu'AAI et sa gestion.

Chapitre I

Des évolutions significatives de ses missions auxquelles la CNIL doit continuer de s'adapter

La mise en œuvre du RGPD a conduit à faire évoluer et monter en puissance les missions de la CNIL. À celles de conseil et d'accompagnement (I), qui tendent à se substituer au régime antérieur des autorisations, s'ajoutent une activité répressive (II) et un ensemble de missions connexes (III), notamment de plaidoyer et d'expertise au plan européen.

I - Un changement de paradigme pour les missions de conseil et d'accompagnement des responsables de traitement

Installée le 5 décembre 1978, la CNIL est née d'une défiance vis-à-vis des fichiers de l'État. Dès la loi informatique et libertés de 1978, une distinction est instituée entre les secteurs public et privé. Le secteur privé était ainsi soumis à une procédure de déclaration pour chacun de ses traitements de données, tandis que le secteur public devait se soumettre une demande d'avis conforme à la CNIL. Trace de l'affaire Safari, une procédure spécifique existait pour les fichiers usant du répertoire national d'identification des personnes physiques⁴. La loi n° 2004-801 du 6 août 2004 a révisé cette distinction au profit d'un régime centré sur les finalités de traitement et la sensibilité des données et maintenant l'autorisation pour elles seules⁵.

Ces notions ont été abrogées par le RGPD, entré en vigueur en 2018 et complété à la même date par la directive Police-Justice (DPJ)⁶ qui règle la protection des données personnelles dans ces deux secteurs régaliens. La procédure de déclaration est supprimée : le responsable de traitement doit se mettre en conformité avec la réglementation et réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) lorsque son traitement de données présente un risque élevé d'atteinte pour les droits et les libertés des personnes. Les organismes sont ainsi responsabilisés. Le cadre juridique passe d'une logique administrative d'autorisation ou déclaration à une logique plus anglo-saxonne de conformité⁷.

⁴ Encore aujourd'hui, il n'est pas rare d'entendre parler de « fichiers déclarés » ou « autorisés » par la CNIL.

⁵ Données génétiques et biométriques, infractions commises par les individus, interconnexion de fichiers publics, données relatives aux « difficultés sociales des personnes » (voir art. 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 tel qu'en vigueur au 1^{er} janvier 2005).

⁶ Directive UE 2016/680 du 27 avril 2016.

⁷ Guillaume Desgens-Pasanau, *La protection des données personnelles*, LexisNexis, 5^e édition, 2022.

Les missions de la CNIL ont ainsi évolué vers plus de conseil et d'accompagnement pour faciliter l'application des textes relatifs à la protection des données chez les acteurs publics comme privés. Son rôle peut être formel, dans le cadre des procédures d'avis et plus rarement désormais d'autorisations préalables. Il se traduit aussi par des initiatives plus centrées sur la pédagogie et la structuration d'une filière professionnalisée de gestion des données sensibles autour des délégués à la protection des données (DPD). Pour l'ensemble de ces missions, la CNIL s'est adaptée mais certains progrès restent à consolider.

A - Des procédures d'avis préalable centrées sur les acteurs publics, utiles mais lourdes

Dans certains cas, la CNIL doit être saisie pour avis avant la mise en œuvre du traitement de données : c'est la mission dite de « formalités préalables » qui concerne quasi-exclusivement le secteur public. La commission formule alors un avis simple non-contraignant. Cette procédure représente désormais l'écrasante majorité des formalités préalables de la CNIL. Un seul régime (article 63) permet à une entité du secteur privé de requérir un avis mais son usage est rare. Il a été mis en œuvre pour la première fois en 2024.

Tableau n° 1 : principaux cas de saisines et proportion parmi les 373 traitées entre 2020 à 2024

Article de la loi informatique et libertés	Traitements de données concernés	Proportion des saisines*	Commentaire
Art. 8 - I - 2° - e)	Demande spontanée d’avis des pouvoirs publics ou des juridictions pour tout traitement de données	6 %	Saisine facultative décidée par le responsable de traitement
Art. 8 - I - 4° - a)	Consultation sur toute disposition d’un projet de loi ou d’un décret relatifs à la protection des données	50 %	Peut être saisi pour un avis sur une proposition de loi
Art. 31	Traitements de données mis en œuvre pour le compte de l’État qui intéressent la sûreté, la défense, la sécurité publique ou relatifs à des infractions pénales	24 %	
Art. 32	Traitement de données mis en œuvre pour le compte de l’État dans l’exercice de ses prérogatives de puissance publique avec des données génétiques ou biométriques		
Titre III	Traitements de données concernés par la directive police-justice (prévention et détection d’infractions pénales, protection contre les menaces pour la sécurité)		Transpose la DPJ et y applique les procédures prévues aux art. 31 et s.
De nombreux textes législatifs prévoient une saisine de la CNIL par exemple articles L. 2241-2-1 du code des transports et L. 161-33 du code de la Sécurité sociale		15 %	
Art. 8 - I - 2° - k)	La CNIL peut publier une liste de type de traitements de données pour lesquels elle rend la consultation préalable obligatoire du fait de leur sensibilité	5 %	La CNIL n’a pas adopté de liste de ce type
Art. 44 – 6°	Certains traitements nécessaires à la recherche publique		
Art. 63	Consultation par tout responsable de traitement dont l’AIPD fait apparaître des risques importants		Auto-discipline du responsable de traitement
Autres fondements juridiques rares (art. 6, art. 77, RGPD non transposé, etc.)			

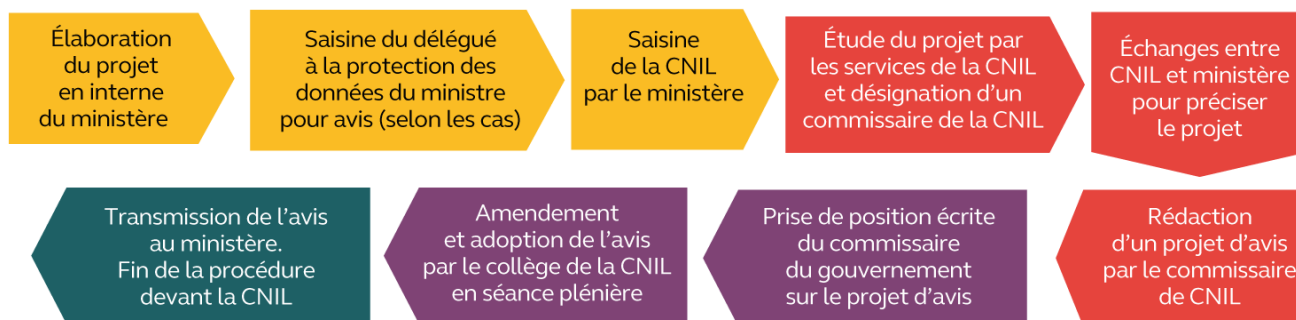
Source : Cour des comptes, d'après les données du commissaire du gouvernement auprès de la CNIL

* Ne se rapporte qu'aux 373 saisines pour avis entre 2020 et 2024 et non aux demandes d'autorisation ou de conseil sur cette période.

1 - Une procédure fluide, des pratiques qui se modernisent

Dès qu'un ministère remplit l'une des conditions nécessitant de recueillir un avis, il s'inscrit dans une procédure résumée ci-dessous :

Schéma n° 2 : étapes simplifiées de la procédure d'obtention d'un avis CNIL sur un projet de texte réglementaire instituant un traitement de données au sein de l'État



Source : Cour des comptes

Au sein des ministères, ce sont ceux chargés des affaires sociales, de l'économie et des finances et de l'intérieur qui sont les principaux pourvoyeurs de saisines.

La procédure de saisine est bien maîtrisée des ministères, qui sont appuyés par le commissaire du gouvernement rattaché au secrétariat général du gouvernement (SGG). Il sert d'intermédiaire avec la CNIL qui développe divers outils pour faciliter l'appropriation des procédures. Elle a ainsi rédigé un guide pour l'instruction des avis à destination des services. Actualisé en 2024, il est précis et complet et prévoit notamment d'alléger les échanges avec l'administration, en privilégiant les réunions plutôt que des questionnaires écrits. Néanmoins, la pratique demeure hétérogène entre les commissaires de la CNIL eux-mêmes. Certains relisent les questionnaires envoyés aux administrations, d'autres non. Certains privilégient les échanges oraux, moins lourds pour les ministères.

La CNIL a également mené une réflexion de *legal design*, c'est-à-dire qu'elle a renouvelé ses méthodes de rédaction pour faciliter la compréhension de ses avis. L'analyse comparée des avis rendus aux premiers semestres des années 2019 et 2024 montre, d'une part qu'ils sont plus courts (ils passent d'une moyenne de 2 800 mots à 2 100 mots sur la période) et d'autre part que les avis sont mieux structurés et plus homogènes dans leur rédaction.

2 - Des délais hétérogènes, dont la maîtrise doit continuer de progresser

Lorsque la CNIL est saisie d'une demande d'avis sur un projet de loi ou de décret touchant à la protection des données, elle doit se prononcer dans un délai de deux mois, prolongeable par décision de la présidence. Le même délai s'applique pour les demandes d'avis spontané de la part des pouvoirs publics. Le gouvernement a la possibilité de demander à raccourcir ces délais à un mois en cas d'urgence. Entre 2022 et 2024, 37 % des saisines ont été déclarées « urgentes » d'après le SGG. Pour les traitements de données relatifs à la sécurité, la sûreté, la recherche d'infractions (y compris pour l'usage de biométrie ou données biologiques), ce délai est de huit semaines prolongeables de six semaines. L'avis est réputé favorable à l'expiration du délai. Les autres procédures n'ont pas de délais fixés par la loi.

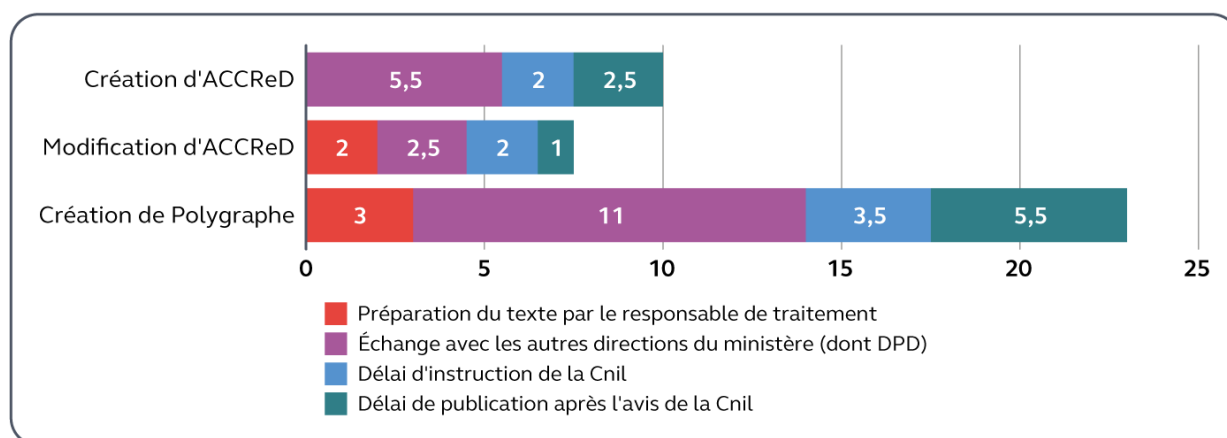
La CNIL peine à respecter ces délais. Dans le rapport annuel de performance (RAP) du programme budgétaire 308- *Protection des droits et libertés* auquel est rattachée la CNIL, elle fait état d'un délai de 55 jours en 2024 et 83 jours en 2023. La CNIL explique l'essentiel de cette amélioration en 2024 par la baisse des saisines concomitante à la dissolution de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la présentation retenue par la CNIL, en jours ouvrés, en lieu et place des jours calendaires est incorrecte et fausse l'analyse du respect des délais fixés. Entre 2023 et 2024, le délai moyen est passé de 114 jours à 75 jours, soit un niveau qui reste supérieur aux 2 mois fixés. Sur les deux années, 55 % des saisines ont dépassé le délai de 60 jours et 36 % celui de 90 jours, exprimés en jours ouvrés. La CNIL justifie son décompte en soulignant que du point de vue des personnes morales, seuls les jours ouvrés comptent. Mais cette pratique ne correspond pas aux règles auxquelles la commission doit se conformer et qui sont rappelées dans le projet annuel de performance du projet de loi de finances. Une rectification de sa méthode de calcul est donc nécessaire, afin de compter les jours calendaires et non les jours ouvrés.

Ces délais sont davantage imputables au travail interne des ministères qu'à la CNIL. La perspective de la saisine de la CNIL les pousse en effet à mettre le projet en conformité avec le RGPD dès la conception, ce qui engendre des échanges parfois nombreux entre les services métiers et experts en matière de protection des données. Au ministère de l'intérieur, sur les 218 projets soumis au délégué à la protection des données (DPD) entre 2021 et 2025, 104 ont nécessité une révision de l'analyse d'impact de protection des données (AIPD) pour se mettre en conformité avec le RGPD et son interprétation par la CNIL. Dans certains cas, le DPD du ministère doit rendre un avis sur l'AIPD ou le projet. Pour le ministère de l'intérieur, le délai moyen de cet avis était de 14 jours de 2021 à 2024.

En aval de l'avis de la CNIL, des délais existent également. La plupart des saisines porte sur des projets de textes réglementaires instituant ou modifiant des traitements de données, qui doivent franchir d'autres étapes (saisine du Conseil d'État et/ou de commissions consultatives, signature du texte réglementaire, contingences politiques, etc.). En moyenne, un texte réglementaire est publié 120 jours après l'avis de la CNIL (80 jours pour les saisines en urgence).

Le graphique ci-après reproduit les délais approximatifs en mois de chaque étape de l'élaboration du décret autorisant la mise en œuvre de deux traitements de données : la création du système Polygraphe par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au 1^{er} juin 2023 (système de moissonnage sur le web, pour détecter les fraudes en matière d'avis en ligne), la création du système ACCReD par la direction générale de la police nationale (DGPn) au 3 août 2017, puis sa modification par décret du 29 décembre 2023 (système de criblage des fichiers de police et de justice à fins d'enquêtes administratives de sécurité). Il illustre que, globalement, les délais directement imputables à la CNIL sont contenus.

Graphique n° 1 : délais de création de deux traitements de données, en mois

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL, du commissaire du gouvernement, du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie et des finances

Le délai d'instruction peut s'expliquer tant par les demandes complémentaires adressées par la CNIL que par le temps pris par les ministères pour y répondre. Par exemple, sur les 12 saisines pour avis par le ministère de l'économie et des finances en 2024, sept ont donné lieu à un questionnaire complémentaire adressé par la CNIL. Quatre ont été envoyés moins de deux semaines après réception de l'avis, deux l'ont été plus d'un mois après. Trois saisines ont donné lieu à deux questionnaires de la CNIL avant avis.

En définitive, même si des progrès peuvent encore être réalisés, les délais observés traduisent une dynamique de travail constructive et maîtrisée entre la CNIL et ses interlocuteurs. Les DPD rencontrés par la Cour attestent que la commission se montre compréhensive face à leurs contraintes. Elle sait accélérer ou temporiser son instruction selon les cas. Elle a ainsi rendu des avis dans des délais extrêmement courts pendant la pandémie de covid 19.

3 - Une procédure d'avis qui contribue à la sécurité juridique

La procédure d'avis préalable n'est pas remise en question par les administrations rencontrées par la Cour. Elle contribue à la sécurité juridique des traitements de données, parfois très sensibles. Entre 2019 et 2024, le Conseil d'État s'est prononcé à 15 reprises au moins sur des requêtes contre des traitements de données du secteur public ou contre des avis de la CNIL. Seules deux décisions ont donné lieu à des annulations partielles. Aucune de ces décisions d'annulation n'a porté sur des dispositions soumises à la CNIL⁸.

En outre, lorsque la CNIL dépasse les délais légaux pour rendre son avis, les ministères attendent malgré tout ce dernier, alors qu'ils pourraient se contenter de l'avis réputé favorable. Cela explique que 21 saisines de la CNIL par les ministères étaient considérées comme facultatives sur la période 2020-2024 (cf. tableau n° 1).

⁸ Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 24/12/2021, 447518, Inédit au recueil Lebon.

Contrairement au passé, les avis ne lient plus l'administration, qui peut s'écarter des préconisations de la CNIL. Celle-ci réalise systématiquement une analyse des textes juridiques publiés pour identifier les divergences avec ses avis. Il en ressort qu'à l'exception de certains points de désaccords avec les ministères ou avec le Conseil d'État, les avis de la CNIL sont globalement suivis par les ministères.

Ces relations fluides entre les administrations publiques et la CNIL n'empêchent pas l'existence – assez naturelle au demeurant – de certaines divergences sur l'interprétation du RGPD. Sur le fond, certains débats sont nourris, notamment sur l'articulation entre le droit de la protection des données personnelles et l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude, ainsi qu'avec le droit de communication prévu par certaines lois. Ces débats sont parfois résolus par le juge français ou européen⁹. Le collège de la CNIL peut lui-même être amené à réviser sa position dans le temps¹⁰.

La CNIL se montre parfois plus exigeante que ne l'exige le cadre légal, s'agissant notamment du niveau de norme à utiliser dans le secteur public¹¹. Elle demande souvent l'adoption d'une loi pour autoriser l'usage par les administrations de nouvelles technologies, alors que les acteurs privés peuvent déjà y recourir.

Ainsi, en 2022, elle a estimé que seule une loi pouvait permettre à la puissance publique de mettre en œuvre des caméras dites « augmentées » dans l'espace public¹², alors que le secteur privé peut déjà déployer de tels dispositifs dans certains cas¹³. De même, dans son avis du 15 décembre 2022 sur le projet Polygraphe, la CNIL « constate un recours croissant par les acteurs publics aux outils permettant d'aspirer de manière massive et indifférenciée des contenus sur internet (Webscraping). Elle appelle le législateur à fixer un cadre général dans lequel les administrations pourraient, si nécessaire, recourir à de tels outils, afin de garantir un équilibre entre les missions des administrations et la protection des droits des individus »¹⁴. Or, elle a publié trois ans plus tard des lignes directrices encadrant l'usage de cette technique de moissonnage par les entreprises¹⁵. De même, pour la mise en œuvre du système « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), un décret a été adopté *a posteriori* à la demande de la CNIL alors que le ministère estimait qu'en l'état du droit, une déclaration de conformité était suffisante¹⁶.

⁹ Conseil d'État, Ass., 21 avr. 2021, n° 393099, publié au recueil Lebon.

¹⁰ Voir le cas du moissonnage (*web scraping*) : la CNIL a publié des lignes directrices pour encadrer ces pratiques en avril 2024 après s'être montrée plutôt méfiante quelques années plus tôt (délibération n° 2021-116 et n° 2019-114).

¹¹ Le principe général est qu'un traitement de données doit être autorisé par un acte écrit, qui précise certains aspects obligatoires (durée de conservation, finalités, etc.) et peut être accompagné d'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD). Seuls les articles 31 et 32 de la loi informatique et libertés sont explicites quant au niveau de norme (décret ou arrêté ministériel), s'agissant des traitements de données à des fins de sécurité ou de recherche d'infractions.

¹² CNIL, Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics, position sur les conditions de déploiement, juillet 2022.

¹³ CNIL, *Caméras augmentées aux caisses automatiques : comment se conformer au RGPD ?*, 6 mai 2025.

¹⁴ Délibération n° 2022-125 du 15 décembre 2022 portant avis sur le projet d'arrêté relatif à la création au sein de la DGCCRF d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Polygraphe ».

¹⁵ CNIL, La base légale de l'intérêt légitime : fiche focus sur les mesures à prendre en cas de collecte des données par moissonnage (*web scraping*), 19 juin 2025.

¹⁶ Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers (GMBI)*, rapport public thématique, 23 janvier 2025.

À l'inverse, la CNIL estime que les traitements qu'elle met en place pour son propre fonctionnement n'ont pas à faire l'objet d'actes écrits. Elle le justifie par son statut d'AAI, dont elle estime qu'il l'autorise à ne pas appliquer les règles qui s'imposent aux autres services de l'État. Elle a d'ailleurs statué en ce sens pour d'autres AAI (délibération n° 2023-052, 8 juin 2023). Cette interprétation n'a été ni censurée ni confirmée par le Conseil d'État. Le SGG, pour sa part, considère qu'un traitement de données mis en œuvre par une AAI (à l'instar des autres administrations de l'État) peut être créé par décision du président de l'AAI ou par son collège, si les finalités du traitement qui s'y rattachent sont nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement du service.¹⁷

B - La pertinence des régimes d'autorisation, principalement pour la recherche médicale, continue à être débattue

Le RGPD ne prévoit plus de régimes d'autorisation, mais laisse la possibilité aux États membres d'en mettre en place. C'est le choix fait par le législateur français pour les données médicales, car la base de données de la sécurité sociale française est particulièrement riche et sensible du fait de son caractère centralisé. Ce régime d'autorisation est plutôt rare au sein de l'Union européenne. En Finlande et au Royaume-Uni, c'est l'organisme détenant les données de santé qui autorise leur emploi, permettant une réduction sensible des délais.

En France, deux catégories sont concernées : la création d'entrepôts de données de santé et la recherche médicale. La CNIL reçoit environ 500 demandes d'autorisation par an. La plupart des décisions d'autorisation sont prises par le directeur de l'accompagnement juridique de la CNIL, par délégation de la présidente. Moins de 5 % des demandes font l'objet d'un avis formel du collège en séance plénière, réservé pour les demandes les plus sensibles. Deux projets ont fait l'objet d'un refus d'autorisation en 2024. Cette proportion est en réalité légèrement plus élevée car il arrive aussi que les chercheurs retirent leurs demandes à la demande de la CNIL¹⁸.

Ainsi que la Cour l'a récemment constaté dans un rapport consacré au système national de données de santé, le délai entre la demande d'autorisation et la mise à disposition effective des données aux chercheurs est excessivement long¹⁹, pouvant dépasser deux années. Cela est dû à la superposition de trois procédures : l'avis rendu par le comité d'éthique et scientifique, l'autorisation de la CNIL, puis la mise à disposition des données par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). La CNIL rend son autorisation en 63 jours en moyenne en 2024. Ici encore, les délais sont hétérogènes : dans 15 % des cas d'autorisations simples²⁰, la CNIL dépasse les quatre mois de délais, ce qui peut avoir des conséquences parfois négatives sur les autres acteurs publics, ainsi que la Cour l'a déjà documenté²¹.

¹⁷ En application de la jurisprudence CE, 7 février 1936, n° 43321, *Jamart*.

¹⁸ Ainsi, en 2023 et 2024, la CNIL a par exemple demandé à six porteurs de projet accompagnés par la plateforme des données de santé de retirer leurs demandes d'autorisation, soit parce qu'elle estimait que le projet avait évolué depuis, soit qu'elle demandait des modifications techniques ou de méthodologies avant de les autoriser.

¹⁹ Cour des comptes, Chapitre XI - Le système national des données de santé : un vaste gisement d'informations à mieux exploiter, mai 2024, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*.

²⁰ C'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'une adoption formelle du collège en séance plénière.

²¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, mai 2023, Chapitre *Expérimenter pour réformer l'organisation et la tarification des soins*.

Des allègements du régime d'autorisation sont régulièrement évoqués. Le projet de loi relatif à la simplification de la vie économique, déposé le 18 juin 2025, prévoit d'exempter davantage de projets de l'obligation d'autorisation, ce qui a d'ailleurs reçu un avis favorable de la CNIL²². Cependant, la CNIL indique que les contrôles qu'elle a réalisés et les fuites régulières de données suggèrent que le secteur médico-social français n'a pas atteint son niveau de maturité en matière de protection des données. Cela peut expliquer sa vigilance renforcée.

De la même manière, à la suite de la création de la plateforme des données de santé (PDS) en 2019, la CNIL s'est inquiétée²³ des conséquences du choix opéré par le ministère de la santé de confier la solution technologique de la PDS à la filiale européenne d'une entreprise américaine, en raison de l'extra-territorialité du droit américain et donc le risque d'accès à ces données par un pays tiers²⁴. Dès lors, aucune demande visant à autoriser la PDS à recevoir une copie du système national des données de santé (SNDS) n'a été déposée auprès de la CNIL.

C - L'appui au réseau des délégués à la protection des données

Selon la logique de responsabilisation des responsables de traitement introduite par le RGPD, un nouvel acteur est apparu, le délégué à la protection des données (DPD) chargé tout à la fois d'informer les responsables de la structure au sein de laquelle il est nommé, de les conseiller et d'en contrôler les initiatives mais également d'être l'interlocuteur de la CNIL²⁵. Sa nomination est obligatoire pour tout organisme public responsable d'un traitement et dans les organismes privés manipulant des traitements d'une relative importance (article 37 du RGPD), plusieurs organismes pouvant désigner le même délégué.

Interlocuteurs privilégiés de la CNIL, les DPD forment un réseau bien déployé qui justifierait une démarche plus structurée d'animation.

²² Délibération n° 2024-030 du 11 avril 2024 portant avis sur un projet de loi de simplification.

²³ La CNIL, dans sa délibération n° 2020-106 du 29 octobre 2020 portant avis sur un projet de décret relatif au SNDS, s'est inquiétée de la disposition du décret visant à octroyer à la PDS une copie de la base principale du SNDS gérée par la CNAM, considérant, « *sans remettre en cause cette nécessité opérationnelle* », que le transfert régulier d'un grand volume de données entre la CNAM et la PDS et le partage des identifiants pseudonymisés ainsi que le recours à un prestataire fournissant un centre de données mutualisé avec plusieurs clients, augmentaient « *mécaniquement la surface d'attaque et les risques de violations sur ces données* ».

²⁴ La Cour des comptes a rendu compte de ces débats à la page 378 dans son rapport « *Le système national des données de santé : un vaste gisement d'informations à mieux exploiter* », mai 2024, RALFSS. S'agissant des aspects relatifs à la souveraineté numérique, la Cour a dans un rapport récent adressé des critiques à l'encontre de la plateforme des données de santé (Cour des comptes, *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*, 2025).

²⁵ Ces missions sont prévues à l'article 39 du RGPD : informer et conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant ainsi que les employés qui procèdent au traitement sur les obligations découlant du RGPD ; en contrôler le respect, notamment pour la sensibilisation et formation du personnel ; coopérer avec la CNIL et faire office de point de contact avec cette dernière. Le DPD fait directement rapport au niveau le plus élevé de sa structure et exerce ses missions sans recevoir d'instructions.

1 - Un réseau désormais bien déployé, notamment dans le secteur public

Au 31 décembre 2024, 103 602 organismes publics et privés avaient désigné un DPD et l'avaient notifié à la CNIL²⁶. Néanmoins, les critères permettant de considérer la nomination d'un DPD comme obligatoire dans le secteur privé sont relativement flous, si bien qu'il n'est pas possible de déterminer le nombre minimal de DPD devant obligatoirement être désignés. En tout état de cause, le nombre de DPD déclarés est en forte augmentation : il est passé de 21 000 en 2019 à 36 777 en 2024²⁷.

Depuis 2019, la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) mène une enquête annuelle sur le métier de DPD, à laquelle 3 625 DPD ont répondu en 2024²⁸. Elle révèle une internalisation croissante de la fonction de DPD (78 % des répondants sont des DPD internes, contre 68 % en 2019), tandis que la fonction est externalisée à hauteur de 12 % (contre 17 % en 2019). 10 % sont des DPD internes mutualisés (contre 16 % en 2019).

Cinq ans après l'entrée en vigueur du RGPD, l'enquête de la DGEFP montre une bonne appropriation du règlement par les entreprises privées et les structures publiques, ainsi que une généralisation progressive de cette fonction y compris dans de petites structures et sur l'ensemble du territoire. En effet, 75 % des DPD exercent dans une structure qui est dans l'obligation de désigner un DPD, ce qui signifie que 25 % des organismes sollicités ont nommé un DPD d'initiative. Les DPD sont de plus en plus présents dans les petites et moyennes structures : 57 % des DPD internes et internes mutualisés ayant répondu travaillent dans une structure de moins de 250 salariés, contre 38 % en 2019. Deux tiers (65 %) des DPD internes et mutualisés sont directement rattachés à la direction de la structure, contre 53 % en 2019.

S'agissant plus particulièrement du secteur public, la protection des données est désormais bien acceptée et organisée au sein des ministères. Un sondage réalisé auprès des DPD de l'ensemble des ministères, d'opérateurs significatifs de l'État et de la Sécurité sociale, employant au total 2,25 millions d'agents publics²⁹, montre que, d'un point de vue général, les principes juridiques de la protection des données sont désormais bien intégrés.

Les organisations sont variées (cf. annexe n° 2). Si la majorité des ministères disposent d'un DPD consacré entièrement à cette mission, quatre d'entre eux ont désigné un chef de service ou un directeur pour la remplir en plus de ses autres fonctions, avec l'appui d'une équipe affectée. Dans la majeure partie des cas, le DPD assure l'intégralité des relations avec la CNIL, y compris les demandes d'avis et d'autorisation. Deux ministères ont fait le choix de structurer un bureau distinct du DPD pour assurer les demandes d'avis. Enfin, quatre grands modèles d'organisation émergent : les DPD sont majoritairement rattachés à la direction des affaires juridiques de leur ministère, plus rarement à la direction du numérique. Plusieurs DPD sont

²⁶ La CNIL a été le premier organisme français à désigner son DPD, en la personne du chef de la mission Qualité, performance et risques. Son registre des activités de traitement est public. Le DPD dispose d'un téléservice permettant aux usagers de le saisir, avec environ 300 demandes par an.

²⁷ Les DPD bénéficient d'une représentation par l'association française des correspondants à la protection des données qui existe depuis 2004 et regroupe plus de 6 000 professionnels de la conformité au RGPD.

²⁸ DGEFP, *Le délégué à la protection des données (DPD) : un métier en forte évolution*, 2024.

²⁹ 11 ministères, trois caisses nationales de Sécurité sociale et sept opérateurs ont répondu au sondage, soit un taux de réponse de 86 %.

positionnés directement auprès du secrétaire général du ministère ou d'un directeur de statut équivalent. Enfin, le DPD peut aussi relever du service chargé de l'audit interne ou de la maîtrise des risques et menaces. Cette typologie s'observe également parmi les grands opérateurs de l'État.

Au total, les ministères consacrent au minimum 132 équivalents temps plein à la mise en œuvre du RGPD en interne et aux interactions avec la CNIL, soit un coût annuel de près de 12 M€. Plus de 500 personnes travaillent dans des services de DPD ou sont correspondants RGPD dans les directions métiers, en y consacrant des temps de travail variables. Dans les organismes de la sécurité sociale, chaque caisse nationale consacre 6 à 10 agents au niveau central, sans compte les réseaux des caisses³⁰. Les cinq opérateurs de l'État aux effectifs les plus importants consacrent au total près de 25 équivalents temps plein à ces missions.

La généralisation des DPD va de pair avec l'émergence d'un enjeu de formation. Les DPD « généralistes » non issus de domaines informatiques et juridiques sont 51 % en 2024, en hausse significative depuis 2019 (+ 16 points). En outre, 85 % des répondants exercent l'activité de DPD à temps partiel en plus d'une autre fonction (contre 69 % en 2019). Cette diversification des profils explique un besoin particulier de formation, exprimé par 65 % des DPD.

Afin d'assurer la qualité de cette nouvelle filière professionnelle, la logique d'auto-responsabilisation voulue par le RGPD a conduit le législateur à mettre en œuvre un système de certification de la compétence des DPD³¹, facultative mais susceptible d'offrir de la sécurité juridique aux responsables de traitement et un avantage concurrentiel pour les DPD qui s'y soumettent. Même si la loi informatique et libertés l'y autorise, la CNIL a fait le choix de ne pas certifier elle-même, rompant avec la logique qui prévalait jusqu'à l'entrée en vigueur du RGPD.

La CNIL a en revanche conservé sa compétence d'agrément des organismes certificateurs des compétences du DPD et des organismes de formation³². Elle publie le référentiel d'agrément des organismes certificateurs et les référentiels de certification de compétence des DPD, des organismes de formation et des organismes chargés du contrôle des codes de conduite.

Ce passage d'un système centralisé à un système décentralisé permet de recentrer la CNIL sur son métier d'autorité de contrôle et de démultiplier sa capacité de certification : entre 2020 et 2024, la CNIL a agréé neuf certificateurs qui ont eux-mêmes certifié 2 094 DPD (au 1^{er} juin 2025) sur 36 777 DPD en exercice en 2024.

Concernant l'activité de formation, seul un organisme certificateur est agréé depuis fin 2023 : il a certifié sept organismes de formation au 31 décembre 2024. Toutefois, la CNIL manque de visibilité sur l'écosystème de formation : elle ne dispose pas du nombre exhaustif

³⁰ À titre d'exemple, la caisse nationale d'allocations familiales compte six agents dans son service de DPD, ainsi que des DPD dans chacune des 102 caisses d'allocations familiales. Elle estime qu'un total de 30 équivalents temps plein sont consacrés à la fonction de DPD dans l'ensemble du réseau.

³¹ Elle correspond aux anciens « labels » que la CNIL délivrait avant 2018 (132 entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 mai 2018).

³² Elle confie au Comité français d'accréditation (COFRAC), le soin de les accréditer, l'accréditation étant une condition préalable à l'agrément délivré par la CNIL.

d'organismes de formation présents sur le marché ; elle ne peut *a fortiori* pas évaluer la qualité des formations disponibles.

2 - Une animation nécessaire du réseau des DPD

Au-delà des questions de formation, la généralisation des DPD fait émerger un enjeu d'animation de leur réseau : 74 % d'entre eux déclarent travailler sans équipe ; 58 % sont membres d'une association ou en lien avec d'autres DPD en 2024, contre 72 % en 2019. Leur isolement et parfois l'absence de moyens en termes financiers et de ressources humaines peuvent expliquer aussi un relatif mal-être : seuls 54 % des DPD sont satisfaits de l'exercice de leurs fonctions, un taux en baisse de 12 points par rapport à 2019. Toutefois, 91 % demeurent convaincus de l'utilité sociale de la fonction et du métier de DPD. Par ailleurs, 72 % (+ 5 points par rapport à 2019) estiment que leurs recommandations sont écoutées et régulièrement suivies.

Dans leurs relations avec la CNIL, l'enquête de la Cour a révélé deux axes d'amélioration.

a) La mise en place d'une procédure formelle pour répondre aux interrogations des DPD

Les DPD sont globalement satisfaits de leurs interactions avec la CNIL : dans le sondage réalisé par la Cour, ils ont attribué la note moyenne de 8,7/10 à la qualité de leur relation avec elle. Ils apprécient notamment la richesse de la documentation sur le site de la commission et sa capacité de dialogue. Mais les DPD ont fait état de deux types de difficultés.

D'une part, les circuits de diffusion de l'information par la CNIL ne sont pas toujours clairs. Selon les cas, les DPD sont ou non informés des contrôles, plaintes ou questionnaires adressés aux directions métiers, ce qui peut contribuer à affaiblir leur position au sein de leur administration.

D'autre part, lorsqu'ils sont confrontés à des demandes précises, les DPD ont pointé les difficultés à obtenir une position ferme de la CNIL. Une permanence téléphonique est à leur disposition mais sur une durée courte et celle-ci peut à l'occasion apporter des réponses contradictoires sur un même sujet. Les DPD ont fait part de difficultés à obtenir des positions écrites de la CNIL sur certaines demandes et de ne pas avoir d'interlocuteur unique.

Ainsi, alors que la procédure d'avis formel est fluide, la CNIL a plus de difficulté à répondre aux demandes plus ponctuelles. Les spécificités de l'État et de la Sécurité sociale, qui manient des données sensibles et poursuivent des missions d'intérêt général, devraient la pousser à créer une procédure *ad hoc* permettant aux DPD de la saisir sur des questions de principe qui ne peuvent être traitées dans le cadre de la procédure d'avis. Sur le modèle de la procédure d'avis du Conseil d'État ou du rescrit administratif, une telle initiative permettrait de sécuriser l'action des DPD en limitant les risques d'erreur.

La CNIL a indiqué à la Cour qu'elle étudie cette proposition dans le cadre de l'évaluation de sa politique d'accompagnement.

b) L'appui au réseau et sa structuration

Le relatif isolement des DPD et la technicité de leur mission devraient inciter à l'animation de leur réseau afin de favoriser le partage d'expériences. Le commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL bien que rattaché au SGG³³ ne joue pas ce rôle et fournit surtout un appui juridique³⁴ apprécié.

Les DPD bénéficient également d'une représentation par l'association française des correspondants à la protection des données (l'ACFDP), qui existe depuis 2004 et regroupe plus de 6 000 professionnels de la conformité au RGPD et à la loi informatique et libertés. Fédérant à l'origine les anciens « correspondants informatique et libertés », elle offre un espace de collaboration et de discussion à ses adhérents.

De son côté, la CNIL met à leur disposition de nombreux outils de formation et d'expertise : fiches pratiques sur son site internet, webinaires (25 depuis 2022), formations en ligne (MOOC, environ 10 000 connexions mensuelles), éléments de doctrine sur des sujets qu'elle identifie comme sensibles (utilisation de l'intelligence artificielle, durée de conservation des données en gestion des ressources humaines). Elle organise aussi chaque année une journée de rencontre nationale des DPD d'un secteur géographique ou sur une thématique donnée et en 2025 elle a publié un programme d'accompagnement. Mais sa relation avec les DPD reste marquée par une logique de flux, au rythme des demandes d'avis, de conseil et d'accompagnement.

Significativement, elle ne dispose pas d'outils opérationnels pour développer une vision plus stratégique, en particulier pour le secteur public. Sa base de données des DPD est incomplète³⁵. Elle est dépourvue d'une carte des traitements de données de l'État et de ses grands opérateurs, malgré la procédure d'avis obligatoire devant elle. Elle publie « *les grands fichiers en fiches* »³⁶ sur son site web, mais ces dernières ne sont plus à jour depuis des années³⁷. Ceci l'empêche de procéder à une analyse des risques sur les fichiers de l'État, par exemple pour repérer ceux qui n'ont pas été mis à jour depuis longtemps. Elle reçoit pourtant un grand nombre d'informations sur ces fichiers.

Cette défaillance dans la connaissance de son écosystème mériterait d'être corrigée. L'absence de centralisation de l'information à la direction de l'accompagnement juridique est d'ailleurs classée comme un risque dans le plan de contrôle interne pour 2024. La cartographie des principaux traitements de données de l'État et des organismes de formation, la fiabilisation de la base de données des DPD et l'estimation de leur objectif-cible permettraient à la CNIL d'améliorer sa connaissance de son environnement. La CNIL indique que la création, en cours, d'un service de gestion de la connaissance rattaché directement au secrétaire général peut être l'occasion de lancer ce chantier. C'est une démarche nécessaire pour mieux structurer et animer le réseau des DPD. Alors que le SGG

³³ Cour des comptes, *L'organisation et les missions du secrétariat général du Gouvernement (SGG)*, 14 janvier 2022, référé du premier président.

³⁴ Représentation de l'État auprès de la CNIL, défense au contentieux, élaboration des textes normatifs relatifs aux traitements de données, accompagnement des ministères dans la préparation des actes réglementaires.

³⁵ Parmi les grandes institutions manquantes, on compte les ministères de l'agriculture et des affaires étrangères, France Travail, la région Hauts-de-France, six départements dont le Jura et le Puy-de-Dôme.

³⁶ Début septembre 2025, la CNIL indique mener un travail de mise en jour des fiches publiques relatives au secteur bancaire.

³⁷ À titre d'exemple, la fiche sur l'API-PNR, fichier de contrôle des déplacements aériens, n'est pas mise à jour depuis 2016. Elle indique toujours que c'est un fichier sous expérimentation, alors même que la CNIL s'est prononcée sur sa pérennisation par la délibération n° 2018-259.

considère que la compilation de l'ensemble des traitements de données de l'État représente une charge de travail trop importante, le recensement des principaux d'entre eux est cependant un objectif atteignable.

D - Les autres formes d'accompagnement des responsables de traitement

Parallèlement à ses procédures formalisées et à l'appui au DPD, la CNIL développe d'autres formes d'accompagnement, *via* des outils de droit « souple » ou en réponse à des demandes individuelles.

1 - Un foisonnement d'outils de droit « souple »

Dans le cadre de sa mission de conseil (article 8 de la loi informatique et libertés), la CNIL réalise un accompagnement général et sectoriel, sous la forme de publications de règles de droit souple (ou « outils de conformité ») souvent élaborées en lien avec le secteur ou la fédération de professionnels concernés³⁸. Ces instruments sont susceptibles de recours notamment lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent³⁹. La CNIL ne peut pas invoquer directement et exclusivement son droit souple pour sanctionner des organismes incriminés. Elle peut cependant en tenir compte pour apprécier le respect des dispositions du RGPD et de la loi informatique et libertés⁴⁰.

Les formes de ce droit souple sont variées. Le référentiel (ou méthodologie de référence dans le domaine de la recherche médicale) est élaboré par la CNIL et appliqué à un secteur donné. Le code de conduite est élaboré par les professionnels du secteur, la CNIL n'ayant dans ce cas qu'une démarche d'accompagnement. Les lignes directrices et recommandations peuvent concerner un sujet général ou particulier (les cookies, l'IA, etc.).

Alors que la CNIL utilise couramment les référentiels et recommandations (31 et 17 ont été respectivement adoptés entre 2017 et 2024), elle ne recourt plus aux « lignes directrices » (seules trois ont été adoptées depuis le RGPD, sur les traceurs de type cookies et sur les AIPD), dont la ligne de partage avec les « recommandations » est peu claire.

De même, les fédérations professionnelles se sont peu emparées des « codes de conduite ». Juridiquement contraignants, ils obligent les adhérents à s'y conformer et à accepter qu'un organisme tiers contrôle sa bonne application. Seuls deux ont été adoptés depuis l'entrée en vigueur du RGPD : l'un porte sur les prestataires de service en recherche clinique, l'autre sur les fournisseurs d'infrastructure *cloud* situés au sein de l'Union européenne.

³⁸ Par exemple, la Cour a déjà relevé la qualité des événements organisés par la CNIL au contact du secteur de la recherche en intelligence artificielle : Cour des comptes, *La stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle : une stratégie à structurer et à pérenniser*, rapport public thématique, avril 2023.

³⁹ CE, 10^{ème} – 9^{ème} chambres réunies, 16 octobre 2019, *La Quadrature du Net et Calipopen*, n° 433069.

⁴⁰ CE, 10^{ème} – 9^{ème} chambres réunies, 19 juin 2020, *Association des agences-conseil en communication et autres*, n° 434684 : « En déduisant pareille interdiction générale et absolue [de la pratique du cookie-wall] de la seule exigence d'un consentement libre, posé par le règlement du 27 avril 2016, la CNIL a excédé ce qu'elle peut légalement faire, dans le cadre d'un instrument de droit souple, édicté sur le fondement du 2° du I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 cité au point 3 ».

Enfin, la CNIL fait peu usage des « règlements-type » en raison de leur caractère contraignant⁴¹, la mission d'édiction de la règle administrative étant difficile à cumuler avec celle d'avis, de conseil et de sanction.

2 - L'accompagnement individuel : des délais de réponse nettement améliorés

La CNIL met également en œuvre un accompagnement individuel. Il s'agit d'une mission historique, bien qu'elle ne soit pas prévue par le RGPD. Elle repose sur :

- une permanence juridique téléphonique généraliste, une autre destinée aux DPD et une dernière spécialisée dans le domaine de la santé ;
- un guichet permettant de répondre à des requêtes écrites, différentes des requêtes traitées par le service de l'information du public (cf. *infra*) ;
- des accompagnements plus innovants (type « bac à sable » : accompagnement de porteurs de projet sur la base d'appels à candidatures, dans le domaine de l'IA, de la santé, etc., donnant lieu *in fine* à la publication de recommandations).

Tableau n° 2 : évolution des demandes de conseil et délais d'instruction

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
<i>Demandes de conseil reçues</i>	622	987	1 537	1 489	1 536	1 467	1 651	1 453	+ 134 %
<i>Demandes de conseil clôturées</i>	873	661	1 371	1 256	2 009	2 248	1 845	1 448	+ 66 %
<i>Délai d'instruction en jours</i>	NC	NC	NC	NC	209	570	111	67	-68 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

Alors que, jusqu'en 2021, la direction de l'accompagnement juridique clôturait moins de dossiers qu'elle n'en recevait, cette tendance s'est inversée à partir de 2022 : le stock de demandes en cours a ainsi chuté de plus de 1 900 demandes en juillet 2021 à un peu plus de 300 demandes en juillet 2025, dont plus de 80 % ont moins de six mois (l'âge moyen du stock en cours au 22 juillet 2025 est de 111 jours). Le délai de traitement (calculé à compter de 2021 seulement) s'est significativement amélioré, passant de 209 jours en 2021 à 67 jours en 2024.

Ces deux indicateurs témoignent d'une plus grande efficacité de la CNIL dans la prise en charge de ces demandes.

II - Une fonction de contrôle et de sanction qui est montée en puissance et doit continuer de gagner en efficacité

Depuis sa création, la CNIL a une mission répressive. Elle recueille les plaintes, diligente des contrôles en ligne et sur place et a la faculté de prononcer des sanctions.

⁴¹ Seul un règlement-type a été adopté en 2019, relatif aux dispositifs ayant pour finalité le contrôle d'accès par authentification biométrique aux locaux, aux appareils et aux applications informatiques sur les lieux de travail.

A - Des progrès indispensables dans le traitement des plaintes

Dès son institution (article 8 de la loi informatique et liberté), la CNIL a eu pour mission de traiter les plaintes qui peuvent lui être adressées selon des modalités souples, sans formalisme, y compris *via* un téléservice. Elle instruit celles qui sont recevables et, si elle conclut à une non-conformité, peut adresser un courrier rappelant le cadre légal ou saisir sa direction des contrôles et des sanctions.

Les plaintes, dont les motifs peuvent être variés⁴², sont en nombre croissant. En dépit des moyens mis en place, la CNIL peine à y faire face.

1 - Des plaintes en nombre croissant

Entre 2017 et 2024, le nombre annuel de plaintes adressées à la CNIL a augmenté de 113 % et le nombre annuel de plaintes recevables a augmenté de 77 %. Cette augmentation confirme que la CNIL a assis au fil du temps son autorité et sa notoriété auprès du grand public comme des professionnels, mais elle démontre également le risque croissant qui pèse sur les données personnelles dans une société où les usages numériques se multiplient.

Tableau n° 3 : évolution du flux et du stock de plaintes - 2017-2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 17-24
<i>Plaintes reçues (A)</i>	8 360	11 077	14 137	13 885	14 143	12 193	16 433	17 772	+113 %
<i>Plaintes jugées irrecevables par le greffe (B)</i>	1 580	1 767	5 620	4 528	5 848	4 234	4 400	5 771	+265 %
<i>Plaintes recevables (C)</i>	6 780	9 310	8 517	9 357	8 295	7 959	12 033	12 001	+77 %
<i>Plaintes recevables closes au cours de l'année (D)</i>	7 552	7 558	7 537	6 639	6 674	8 926	12 151	9 868	+31 %
<i>Plaintes traitées dans l'année (E=B+D)</i>	9 132	9 325	13 157	11 167	12 522	13 160	16 551	15 639	+71 %
<i>Opérations exceptionnelles (plaintes non traitées et clôturées) (F)</i>	-	-	-	-	3 750	-	-	-	
<i>Stock de plaintes en cours au 31.12</i>	NC	6 136	7 116	9 834	7 705	6 738	6 620	8 753	+43 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

Comparativement à ses voisins européens, la France se situe à un niveau de plaintes par million d'habitants relativement modéré (20^{ème} rang sur 29 pays ayant répondu, cf. annexe n° 3 relative aux éléments de comparaison entre autorités de protection européennes), ce qui peut s'interpréter de plusieurs manières différentes : du fait du niveau de protection des données personnelles historiquement élevé en France, la CNIL étant une des plus anciennes autorités de protection des données en Europe, mais aussi par la numérisation modérée de la société française.

⁴² Par exemple, atteinte aux principes régissant le traitement de données personnelles (licéité, loyauté et transparence du traitement, existence d'un consentement, durée de conservation, etc.) ; refus d'exercice des droits (accès, rectification, effacement, déréférencement), obligations liées au stockage sécurisé des données.

Corrélativement à la hausse des plaintes, il est constaté depuis l'entrée en vigueur du RGPD une hausse similaire des notifications de violations de données personnelles. Cela peut s'interpréter tout à la fois comme une hausse des violations et comme une appropriation progressive des règles du RGPD. En effet, lorsqu'un responsable de traitement a connaissance d'une violation des données personnelles qu'il stocke qui peut avoir un risque sur la vie privée des personnes concernées, il doit notifier l'incident dans les 72 heures à la CNIL et aux personnes concernées selon l'importance de la violation. Certaines de ces violations peuvent avoir un impact massif sur la population, telle que la cyberattaque subie par l'opérateur Free en octobre 2024 sur des traitements contenant des données de près de 19 millions d'abonnés.

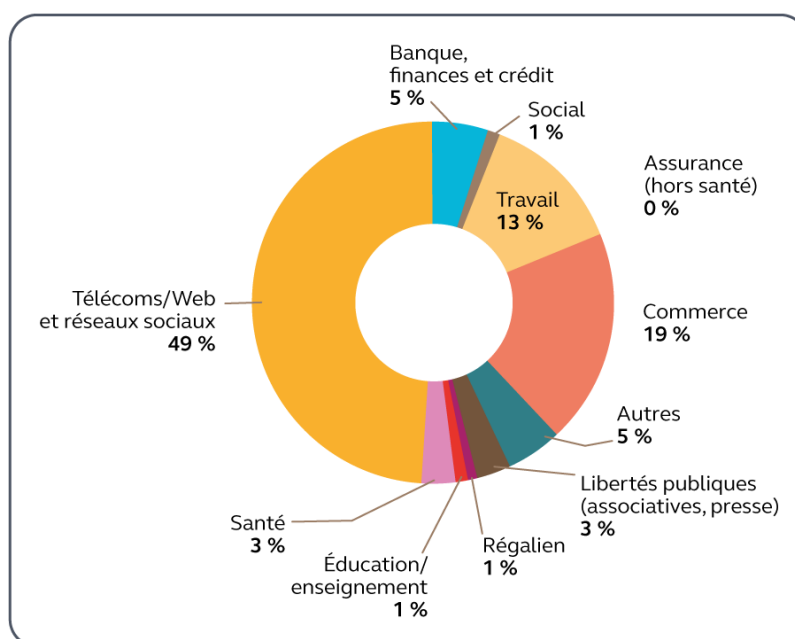
Tableau n° 4 : évolution des notifications de violations de données personnelles

	mai-déc. 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de notifications de violations de données personnelles	1 170	2 284	2 821	5 037	4 088	4 668	5 629
Évolution	NP	NP	+24%	+79%	-19%	+14%	+21%

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

Les plaintes concernent majoritairement les mondes du travail, de la banque et du numérique. Cela montre que les préoccupations quotidiennes des Français en la matière relèvent désormais majoritairement de traitements de données personnelles gérés par le secteur privé, alors que la CNIL avait initialement été créée pour encadrer l'administration de fichiers de l'État.

Graphique n° 2 : répartition des plaintes par secteur d'activité en 2024



Source : rapport d'activité de la CNIL pour 2024

Parallèlement aux plaintes proprement dites, la CNIL prend en charge l'exercice du droit d'accès indirect (EDI) aux données personnelles pour les fichiers publics intéressant le recouvrement des impositions, la sûreté de l'État et la sécurité publique⁴³. Un membre de son collège, nécessairement un magistrat, se charge alors de procéder aux vérifications sur place, ce qui confère une certaine lourdeur à la procédure. Lorsque la CNIL constate, avec l'accord du responsable du traitement, que la communication des données ne compromet pas ses finalités, la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, elles peuvent être communiquées au requérant. Dans le cas inverse, la CNIL informe simplement la personne concernée qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires (sans lui dire si elle figure ou non dans le traitement ni pour quel motif) et de son droit de former un recours juridictionnel.

Les fichiers concernés par l'exercice de ce droit indirect évoluent. Ainsi, depuis août 2018, les demandeurs disposent d'un droit d'accès et de rectification direct auprès des responsables des traitements suivants : TAJ (traitement des antécédents judiciaires), SIS (système d'information Schengen) et FPR (fichier des personnes recherchées). Pour le FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés), la DGFIP est directement destinataire des demandes d'accès depuis le 1^{er} janvier 2025. La CNIL a été confrontée à une forte augmentation des demandes entre 2022 et 2023, qui sont passées de 7 417 à 24 140. Elle doit encore apurer un stock important (28 102 demandes non traitées fin 2024 contre 1 915 fin 2022). Les délais de traitement ont triplé entre 2022 et 2024, de 126 jours à 362 jours.

Pour l'avenir, le transfert des demandes concernant le FICOBA à la DGFIP permettra de décharger considérablement la CNIL, ce fichier ayant représenté 91 % des EDI qui lui étaient adressés en 2024. Mais la CNIL souligne que les sollicitations sont nombreuses et en forte hausse pour d'autres fichiers, notamment les fichiers de police consultés préalablement à une décision de recrutement ou de délivrance d'un titre de séjour.

2 - Une organisation adaptée mais non encore optimale

Face à l'augmentation du nombre de plaintes et des stocks à traiter (respectivement +113% et +43% de 2017 à 2024 cf. tableau 4), la CNIL a engagé plusieurs actions.

Elle a d'abord renforcé le nombre d'agents chargés de leur suivi. Entre 2017 et 2025, il a augmenté de 70 %, sans compter le service du greffe qui assure une partie du traitement des plaintes dites irrecevables. Regroupés au sein d'une direction devenue « *de l'exercice des droits et des plaintes* » en 2025, les agents se répartissent entre un service chargé de l'exercice des droits indirects et du traitement des plaintes les moins complexes (19 effectifs) et deux services spécialisés par thématiques (10 et 12 effectifs), les « *affaires numériques et commerciales* » et les « *affaires publiques, sociales et financières* ».

Ce renfort de personnel s'est accompagné d'une réduction significative du nombre de dossiers recevables traités par agent. Il a baissé de 31 %, passant de 689 dossiers par an et par agent à 475 depuis 2017. L'augmentation des effectifs a donc été absorbée en partie par une baisse de la productivité qui s'explique notamment par le fait que les agents de la CNIL s'occupent des plaintes les plus complexes, donc les plus longues à traiter.

⁴³ Au titre de la loi informatique et libertés, toute personne dispose d'un droit d'accès, de rectification et d'effacement aux données la concernant. Pour certains fichiers, les plus sensibles, le droit est indirect et passe par l'intermédiation d'un membre de la CNIL.

Depuis 2022 la situation a cessé de se dégrader.

**Tableau n° 5 : productivité des agents chargés de l’instruction
au sein de la direction de l’exercice des droits et des plaintes (2017-2024)⁴⁴**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2017- 2024
<i>EDI - vérifications effectuées</i>	8 297	6 331	3 573	3 286	3 960	5 803	6 900	12 100	+46 %
<i>Plaintes non externalisées recevables et closes</i>	7 552	7 558	7 537	6 639	6 674	8 926	8 923	6 418	-15 %
<i>Total des dossiers traités en régie par les services d’instruction</i>	15 849	13 889	11 110	9 925	10 634	14 729	15 823	18 518	+17 %
<i>Nombre d’agents dans les services d’instruction</i>	23	22	25	28	30	36	36	39	+70 %
<i>Nombre de dossiers traités/agent</i>	689	631	444	354	354	409	440	475	- 31 %

Source : Cour des comptes d’après les données CNIL

La CNIL a également procédé en 2021 à la clôture d’un nombre important de dossiers (3 750). Elle a considéré, au vu de leur ancienneté et de la faiblesse de leur enjeu, que ces plaintes étaient devenues sans objet. Elle souligne d’ailleurs que le nombre de plaignants ayant relancé leur action est faible, signe selon elle de ce que cette clôture était pertinente.

Elle a enfin décidé en 2022 de recourir aux services d’un prestataire **chargé** de la pré-instruction. Sa mission consiste à traiter les plaintes les plus simples, classées selon 18 scénarios de réponses-type (par exemple : absence de réponse à une demande d’exercice de droits, non-respect du droit d’opposition, etc.). Le prestataire examine la complétude du dossier, vérifie la qualification de la saisine faite par la CNIL, rédige et envoie le courrier de réponse à l’organisme incriminé et à l’auteur de la plainte. Le prestataire s’engage, à compter de la date d’envoi de la saisine par la CNIL, à effectuer l’ensemble des prestations dans un délai inférieur à une semaine pour 90 % des saisines et à deux semaines pour 100 % des saisines.

Le prestataire (une personne à temps plein) a traité 3 228 plaintes en 2023 et 3 450 en 2024, soit respectivement 26,5 % des plaintes closes en 2023 par la CNIL, et 35 % en 2024. Le coût forfaitaire de cette prestation est de 168 564 € par an, soit un coût unitaire de 49 € par saisine en 2024. Le contrat est correctement exécuté puisqu’à l’issue d’une semaine 98,55 % des plaintes sont traitées et 100 % avant même la fin des deux semaines.

Toutefois, l’essentiel des actes d’instruction sont assurés dans un premier temps par la CNIL (vérification de la complétude, qualification juridique et sélection du scénario de réponse) qui effectue une première analyse et indique au prestataire quel scénario de réponse doit être

⁴⁴ La productivité des agents est calculée en confondant le traitement des demandes d’exercice de droits indirects et le traitement des plaintes, car le service de l’exercice des droits et des plaintes traite ces deux types de réclamations sans spécialisation par agent.

mis en œuvre (cf. annexe n° 4). Elle fournit le support technique nécessaire à son prestataire *via* notamment son logiciel Publik. Le prestataire intervient en réalité surtout sur des activités « d'aval », de faible valeur ajoutée, telles que l'impression, le publipostage et le courrier.

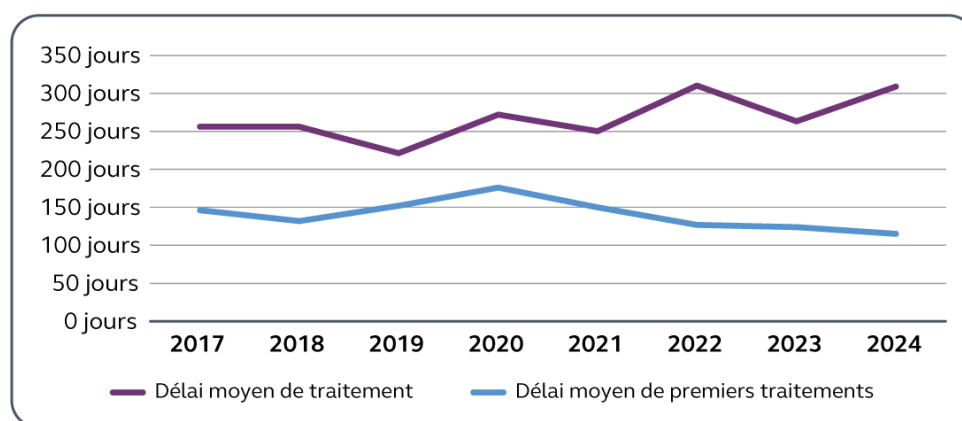
Sans remettre en cause l'externalisation, compte tenu du coût du marché une réflexion et une renégociation du contenu des tâches confiées au prestataire et de leur prix devraient être engagées à l'occasion du renouvellement du marché en 2026. La CNIL y est favorable.

3 - Des résultats encore fragiles

Le délai moyen de réponse définitive aux plaintes se stabilise depuis 2022 à un peu plus de six mois (194 jours en 2024), ce qui reste relativement élevé. La CNIL indique qu'il s'explique par les efforts accomplis pour apurer le stock d'anciennes plaintes. De plus, le délai moyen de « *première réponse* » à une plainte, qui était de 142 jours entre 2017 et 2021, a baissé significativement pour atteindre 69 jours en 2024.

Cependant, l'indicateur « *délai de réponse définitive* » prévu par la LOLF inclut l'ensemble des réponses définitives apportées par la CNIL y compris les réponses d'irrecevabilité, soit les réponses les plus simples à des requêtes qui ne constituent pas réellement des plaintes justifiées. À cet égard, l'analyse des délais de réponse aux seules plaintes recevables montre l'existence de délais sensiblement plus longs et qui ont augmenté entre 2017 et 2024, de 256 jours en 2017 à 309 jours en 2024.

Graphique n° 3 : évolution du délai de première réponse et de réponse définitive aux plaintes recevables, par année



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

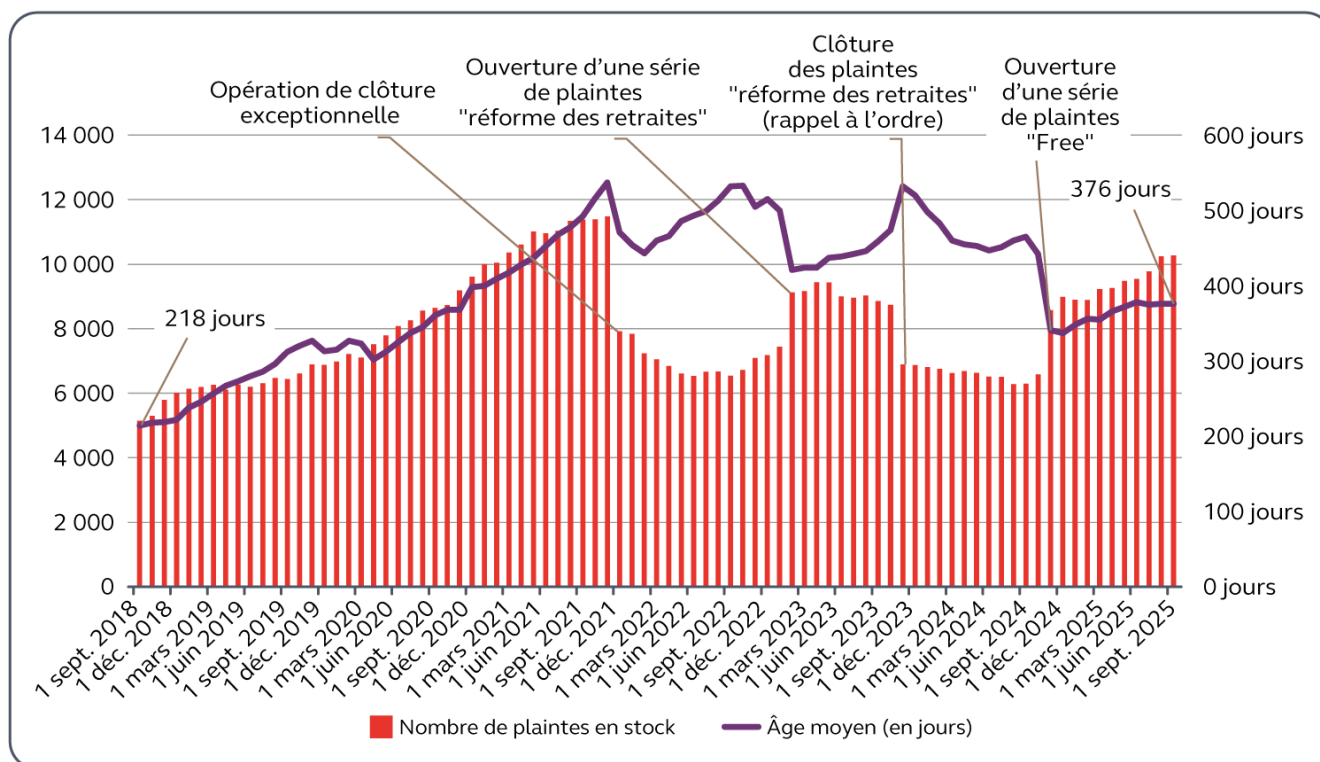
En comparaison avec ses voisins européens, la CNIL se situe dans la moyenne, au 9^{ème} rang sur 20, en termes de délai moyen de traitement d'une plainte (cf. annexe n° 3).

Bien que la CNIL ait pu clôturer plus de dossiers qu'elle n'en a reçus en 2022 et 2023, le stock de plaintes non traitées a de nouveau augmenté en 2024, étant précisé que la CNIL a enregistré fin 2024 une importante série de plaintes relatives à la violation de données subie par

la société Free⁴⁵. Le traitement apporté à cette violation explique par ailleurs la baisse du délai moyen de première réponse (69 jours en 2024 contre 90 jours en 2023), vraisemblablement engendrée par l'envoi massif d'un courrier d'information quant à la procédure de contrôle initiée à l'égard de Free aux plus de 2 400 usagers ayant saisi la CNIL.

Entre fin 2018 et fin 2024, le stock de plaintes non traitées s'est accru de 2 763 plaintes (+45 %), sans compter l'opération de clôture exceptionnelle de 2021. L'âge moyen a également augmenté, de 218 jours au 1^{er} septembre 2018 à 376 jours au 1^{er} septembre 2025.

Graphique n° 4 : âge moyen du stock de plaintes non traitées de 2018 à 2025



Source : CNIL

L'ancienneté du stock non clôturé se justifie pour certains dossiers en raison de la poursuite d'actes d'instruction et de contrôles par la direction des contrôles et des sanctions, voire par d'autres autorités européennes pour les dossiers en coopération transfrontalières. Pour autant, cela ne peut s'expliquer que pour une partie du stock, que la CNIL n'est par ailleurs pas en mesure d'isoler du reste des dossiers en l'état de ses outils de gestion interne.

⁴⁵ De la même manière, la CNIL avait reçu une importante série de plaintes au début de l'année 2023, à la suite de l'envoi d'un courriel par le ministre de la transformation et de la fonction publique relatif à la réforme des retraites à plus de 2,3 millions d'agents publics, en utilisant la base de données de l'ENSAP, ce qui a occasionné un rappel à l'ordre par la formation restreinte de la CNIL en novembre 2023.

4 - Un pilotage de l'activité de traitement des plaintes à renforcer

Face à la hausse de son activité, la CNIL a mis en place des réponses dont les résultats restent à consolider. Pour y parvenir, elle gagnerait à se doter d'indicateurs plus fins, lui permettant d'identifier des leviers d'action.

Aujourd'hui, elle n'est pas en mesure de distinguer les plaintes faisant l'objet d'un traitement par la direction des contrôles et des sanctions du reste des plaintes, en attente ou en cours de traitement par la direction de l'exercice des droits et des plaintes (DEDP). De même elle ne comptabilise pas le nombre de rappels à la loi envoyés aux mis en cause et ne documente pas les raisons de la clôture du dossier dans son outil de gestion. Il n'est donc pas possible d'analyser de manière fiable le traitement de la grande majorité des plaintes recevables, en termes d'objet, de suites données et de délais de traitement.

Il n'est pas non plus possible de connaître le délai de traitement moyen des plaintes ayant donné lieu à mesure correctrice ou sanction, du fait de la dissociation des activités de plainte et de contrôle et sanction. Pour l'avenir, sans donner de délai précis, la CNIL indique qu'elle devrait disposer de ces indicateurs avec l'intégration de cette nouvelle fonctionnalité et de la chaîne « contrôle » dans son logiciel métier servant à administrer les plaintes et les demandes de conseil.

Enfin, à l'exception des procédures mises en place pour l'externalisation des plaintes les plus standardisées, la CNIL ne dispose pas d'une doctrine formalisée sur le traitement et la recherche de priorités dans les catégories de plaintes qui lui permettrait de se concentrer sur les plus importantes. Celles-ci sont identifiées au fil de l'eau par les agents qui les signalent à leur hiérarchie, à réception ou lors de points de suivi périodiques. La CNIL considère qu'il n'est pas possible d'en dresser la liste, l'appréciation à porter devant être circonstanciée et dépendante l'actualité.

L'absence de critères d'identification ne facilite cependant pas le traitement et le suivi des plaintes les plus importantes. La mise en place de procédures en ce sens et la création d'indicateurs plus ciblés sont des leviers qui permettraient à la CNIL de progresser dans la gestion et le pilotage du traitement des plaintes.

B - Une activité de contrôle stable sur la période

Depuis l'origine, la CNIL dispose d'un pouvoir de contrôle discrétionnaire qu'elle exerce par des :

- contrôles sur place, qui ne sont possibles que dans les lieux ou locaux professionnels privés servant à la mise en œuvre d'un traitement de données personnelles, et non dans les domiciles privés sauf exception (cf. *infra*). Ils peuvent se faire de manière inopinée, ce qui est presque toujours le cas ;
- contrôles sur pièce, qui consistent en l'envoi d'un questionnaire à l'organisme visé par courrier recommandé avec avis de réception, avec un délai de réponse ;
- auditions, qui se déroulent généralement dans les locaux de la CNIL et dont la convocation est notifiée huit jours avant ;

- contrôles en ligne, possibilité introduite par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 afin de lui permettre de constater d'éventuels manquements, notamment au moyen d'une identité d'emprunt. Ils sont réalisés depuis les locaux de la CNIL.

Ces opérations sont réalisées par des agents de contrôle de la CNIL, qui disposent d'une habilitation (cf. *infra*) et dont les prérogatives ont été renforcées (cf. annexe n° 5). Tous les contrôles s'achèvent par la notification d'un procès-verbal, qui peut également faire mention de demandes de communication de pièces complémentaires (contrats, extractions de bases de données, etc.) dans un délai imparti.

1 - Des contrôlés différenciés, en nombre stable

Un tableau prévisionnel est transmis chaque trimestre à la présidente de la CNIL, établi à partir des propositions des agents des services des plaintes et des services des contrôles, qu'elle valide. Sur la période 2019-2023, 43 % des contrôles sont issus de plaintes ou de signalements, 26 % des contrôles sont issus d'initiative de la CNIL, 24 % concernent des thématiques prioritaires de l'année, et 3 % le suivi de mesures correctrices⁴⁶.

Les thématiques annuelles sont choisies en fonction de l'intensité des signalements et plaintes reçus (prospection commerciale en 2022, dossier patient informatisé en 2023), de l'actualité de certaines thématiques (télétravail en 2022 à la suite de la pandémie de covid 19 ; jeux olympiques et paralympiques en 2024) ou encore sur la base des publications récentes de lignes directrices et recommandations (les *cookies* en 2020, à la suite des lignes directrices publiées à ce sujet en juillet 2019).

Le rythme de contrôles est d'environ 300 à 350 par an. Cette tendance est relativement stable – avec une légère baisse en fin de période – et la CNIL n'a pas prévu de modifier ce rythme. Le pic de 384 contrôles atteint en 2021 est dû aux thématiques prioritaires sélectionnées, centrées sur la cybersécurité et les *cookies*, qui ont conduit à un nombre important de contrôles en ligne, moins consommateurs de ressources. La montée en puissance des contrôles en ligne est notable.

Tableau n° 6 : répartition du nombre de contrôles en fonction de leur nature

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de contrôles</i>	341	310	295	252	384	345	342	323
<i>dont sur place</i>	255	204	182	76	106	153	147	169
<i>dont sur pièces</i>	17	50	39	86	78	43	42	37
<i>dont en ligne</i>	65	50	53	76	172	120	140	102
<i>dont sur audition</i>	4	6	21	14	28	29	13	15

Source : CNIL

⁴⁶ Pourcentages extraits des rapports d'activité de la CNIL.

Le nombre de contrôleurs augmente sensiblement sur la période sous revue (de 15 agents affectés au service des contrôles en 2017 à 21 agents en 2024), tandis que le nombre de contrôles se stabilise, voire baisse en fin de période (de 341 contrôles en 2017 à 323 en 2024). Cette variation dans la productivité des contrôles/agent s'explique, selon la CNIL, par des missions plus complexes, impliquant des contrôles diligentés davantage en binôme et parfois sur plusieurs jours, avec des responsables de traitement disposant de techniques sophistiquées telles que l'intelligence artificielle. Les tâches des contrôleurs se sont également diversifiées depuis 2020 avec la rédaction de mesures correctrices (mises en demeure et rappels aux obligations légales), ainsi qu'avec la coopération avec d'autres autorités françaises (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, etc.) et européennes (coopération transfrontalière).

La durée des contrôles n'est pas un indicateur suivi par la CNIL alors que plusieurs délégués à la protection des données consultés par la Cour ont fait état de contrôles aux durées longues (plus d'une année) pouvant avoir des impacts significatifs sur la sécurité juridique et l'activité comptable des organismes incriminés. Consciente de l'enjeu que constitue la maîtrise de la durée globale des procédures, la CNIL a mis en place en 2024 un suivi de celles ouvertes depuis plus de huit mois. Cette démarche gagnerait à être amplifiée et un indicateur de suivi des délais mis en place.

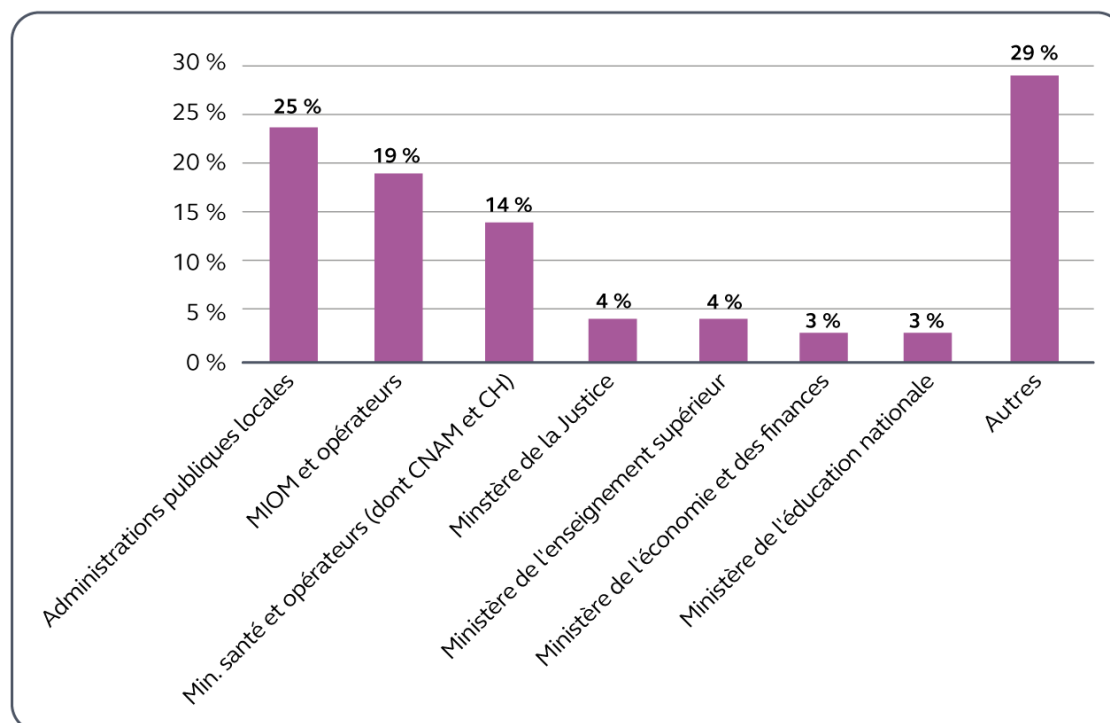
2 - Certains organismes sont encore insuffisamment contrôlés

Sur la période 2017-2024, 2 592 contrôles ont été diligentés par la CNIL, dont 76 % concernaient le secteur privé et 24 % le secteur public⁴⁷. À titre de comparaison, le service des plaintes recevait sur la même période 17 % de plaintes dont l'organisme incriminé appartenait au secteur public et 83 % au secteur privé⁴⁸. Le secteur public est donc légèrement sur-représenté dans la répartition des contrôles. Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux font l'objet de 25 % des contrôles affectant le secteur public. Le ministère de l'intérieur concentre 19 % de l'ensemble des contrôles affectant ce secteur, suivi par le ministère chargé de la santé (14 %).

⁴⁷ Source : extrait de données CNIL.

⁴⁸ Sur une base de 43 700 organismes incriminés dont le SIREN avait pu être identifié (sur la période 2017-2024). Source : extrait de stat.CNIL.fr.

Graphique n° 5 : répartition des entités publiques contrôlées (2017-2024), par catégorie d'administration publique, et pour l'État par ministère



Source : Cour des comptes d'après les données de la CNIL

A contrario, certains ministères ou grandes directions centrales n'ont pas ou peu fait l'objet de contrôle sur l'ensemble de la période : le ministère des affaires étrangères, la direction de l'administration pénitentiaire (qui fait cependant l'objet d'une thématique prioritaire en 2025) ou encore la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. De même, les départements d'outre-mer n'ont fait l'objet d'aucun contrôle sur place sur l'ensemble de la période, ce que la CNIL explique par des raisons budgétaires. En 2024, 65 % des contrôles sur place ont été diligentés en Île-de-France, et 35 % hors Île-de-France.

La Cour relève par ailleurs que le RGPD prévoit la possibilité de contrôler et de sanctionner le non-respect des obligations des organismes certificateurs⁴⁹. Or, la CNIL considère qu'il existe une incertitude juridique sur les suites qui pourraient être données à des contrôles concernant l'activité de ces structures. L'article 45 du décret du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit expressément que les dispositions de la section III concernant les « *mesures correctrices, sanctions et astreintes* » sont applicables lorsqu'est mis en cause un organisme de certification. Cependant, pour que des mesures correctrices ou des sanctions puissent être prononcées, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des manquements constatés résultant d'un contrôle sur place. Or, en l'état, la section II « *Contrôle de la mise en œuvre des traitements* » ne permet de faire des constats que pour les

⁴⁹ Dans le cadre défini par les articles 42 (certification) et 43 (organismes de certification) du RGPD. En application de l'article 83.4 b et c du RGPD, en cas de violation de ses obligations, l'organisme certificateur s'expose à des « *amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 10 000 000 € ou, dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent* ».

responsables de traitement ou les sous-traitants mettant en œuvre des traitements de données à caractère personnel. Les organismes de certification n'étant ni responsables de traitement ni sous-traitants, ils ne peuvent pas en l'état des textes être contrôlés sur leurs obligations qui ne constitueraient pas des traitements au sens du RGPD.

Compte tenu de l'importance de ces organismes pour structurer le secteur de la protection des données personnelles, il est nécessaire de permettre à la CNIL de pouvoir contrôler ces organismes et les sanctionner en cas de défaillance. Pour autoriser ces contrôles, il serait nécessaire de créer le pendant de l'article 45 pour que la section II « *Contrôle de la mise en œuvre des traitements* » soit pleinement applicable à l'activité de ces organismes. Des demandes en ce sens ont été plusieurs fois émises par la CNIL. Le ministère de la justice, qui y est favorable, indique qu'un décret devrait être publié à cet effet dans le courant de l'année 2026.

Cette modification du cadre juridique est indispensable pour garantir une effectivité du contrôle de la CNIL sur des organes qui jouent, depuis le RGPD, un rôle important dans la démarche de protection des données.

C - La politique répressive de la CNIL s'est renforcée

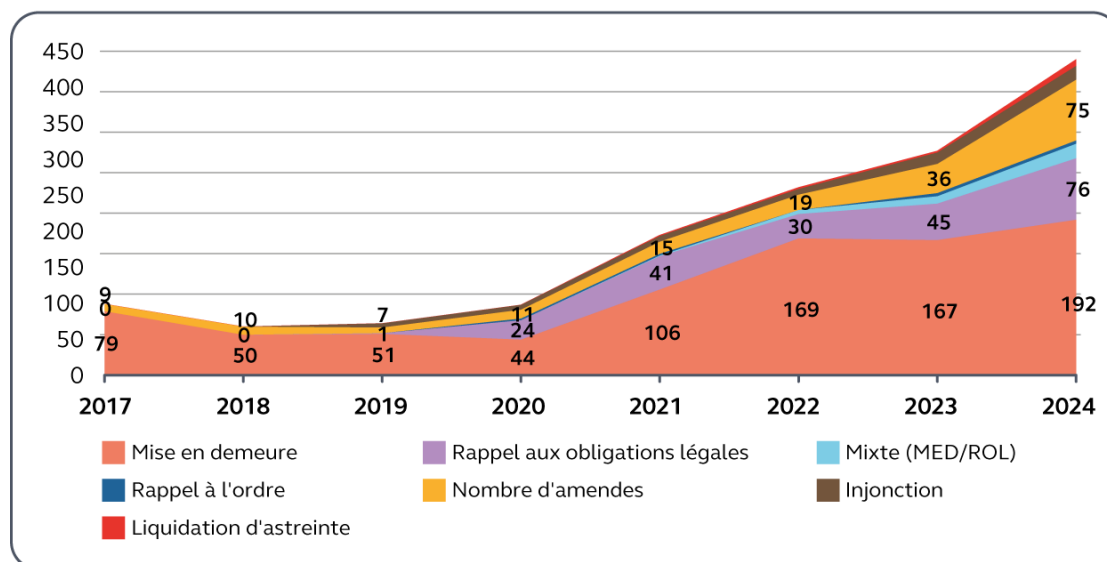
La CNIL a la possibilité de prononcer un panel de mesures correctrices ainsi que de sanctions, appropriées à la gravité du manquement. La nécessaire dissociation organique, au nom du principe d'impartialité⁵⁰, de l'action répressive des activités de conseil ainsi que de poursuite de la CNIL a nécessité l'intervention du législateur, par la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011. Cette loi a fait de la présidente de la commission la seule autorité de poursuite et a interdit aux membres de la formation restreinte de participer aux activités d'accompagnement, des plaintes et des enquêtes, ainsi que de siéger au bureau. Au terme de plusieurs évolutions, la présidente dispose désormais du pouvoir de prononcer les mesures correctrices et d'engager les poursuites. Seule la formation restreinte dispose du pouvoir de sanction, ainsi que le président de la formation restreinte ou la personne qu'il délègue pour la procédure simplifiée de sanction (cf. annexe n° 5).

Les 2 592 contrôles diligentés par la CNIL entre 2017 et 2024 sont à mettre en parallèle de l'adoption de 1 371 mesures correctrices et sanctions⁵¹. Sur cette période, la CNIL a plus que triplé le nombre de mesures correctrices et sanctions prononcées annuellement (de 88 à 390 en 2024), pour l'essentiel des mises en demeure et des rappels aux obligations légales (qui ne sont pas des sanctions) ainsi que des amendes.

⁵⁰ Le Conseil d'État a jugé qu'au vu de sa nature et de ses attributions, la CNIL doit être qualifiée de tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH, et doit donc se conformer aux obligations qui incombent aux tribunaux (CE, 19 fév. 2008, n° 311974, *Société PROFIL France*).

⁵¹ Certaines mesures ou sanctions peuvent être prononcées à l'occasion d'une même procédure (par exemple une injonction accompagnant une amende ou un rappel à l'ordre), alors que d'autres peuvent être décidées indépendamment d'un contrôle (par exemple, en cas de non-réponse d'un organisme à une demande d'exercice des droits).

Graphique n° 6 : nombre de mesures correctrices et sanctions prononcées par année et par catégorie



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

Cette accélération est notamment due à la création en 2022 de la procédure de sanction simplifiée, permettant de traiter des dossiers ne présentant pas de difficulté particulière⁵². Dans ce cas, le président de la formation restreinte, à défaut le membre qu'il délègue, prend seul la décision de sanction (limitée à 20 000 euros en cas de sanction pécuniaire), tandis que le rapporteur est un agent des services (et non un commissaire) désigné par le président de la CNIL. La commission peut ainsi agir plus rapidement face aux plaintes de plus en plus nombreuses reçues depuis l'entrée en application du RGPD.

Deux éléments attestent de l'effectivité et de la qualité des sanctions qu'elle prononce.

En premier lieu, le taux de confirmation par le Conseil d'État des sanctions est satisfaisant. Sur les 27 recours qui ont été introduits contre les sanctions édictées par la CNIL entre 2017 et 2024, 16 requêtes ont été rejetées, trois désistements ont eu lieu, six contentieux sont encore en cours et deux décisions ont été partiellement réformées, avec diminution du montant de l'amende. Le taux de confirmation des décisions de sanction de la CNIL au contentieux est donc élevé puisqu'il atteint 89 %.

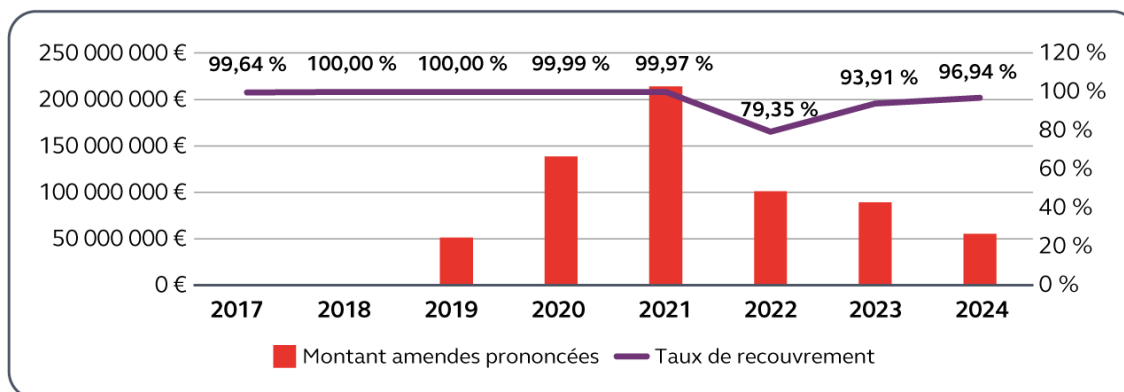
En second lieu, le montant des sanctions pécuniaires a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur du RGPD et le relèvement de leur plafond⁵³. Le montant global des amendes prononcées est ainsi passé de 0,28 M€ en 2017, à un maximum historique de 214,1 M€ atteint en 2021⁵⁴.

⁵² Existence d'une jurisprudence établie, décision précédemment rendue par la formation restreinte ou simplicité des questions de droit à trancher.

⁵³ Alors que la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 avait porté le montant maximal de sanction à trois millions d'euros (contre 150 000 € auparavant), ce dernier est désormais exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires mondial depuis l'entrée en vigueur du RGPD.

⁵⁴ Le produit de ces amendes est reversé directement et indistinctement au budget général de l'État, conformément au principe budgétaire de non-affectation des recettes.

**Graphique n° 7 : montant des amendes prononcées et taux de recouvrement
au 1^{er} juillet 2025**



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL et les extractions Chorus

Une partie significative des amendes prononcées ces cinq dernières années par la CNIL concerne, en volume, le secteur des « GAFAM » (Google, Facebook et Amazon notamment) ; le montant important des amendes est déterminé notamment par le nombre considérable d'utilisateurs qu'ils touchent en France et en Europe (cf. annexe n° 6).

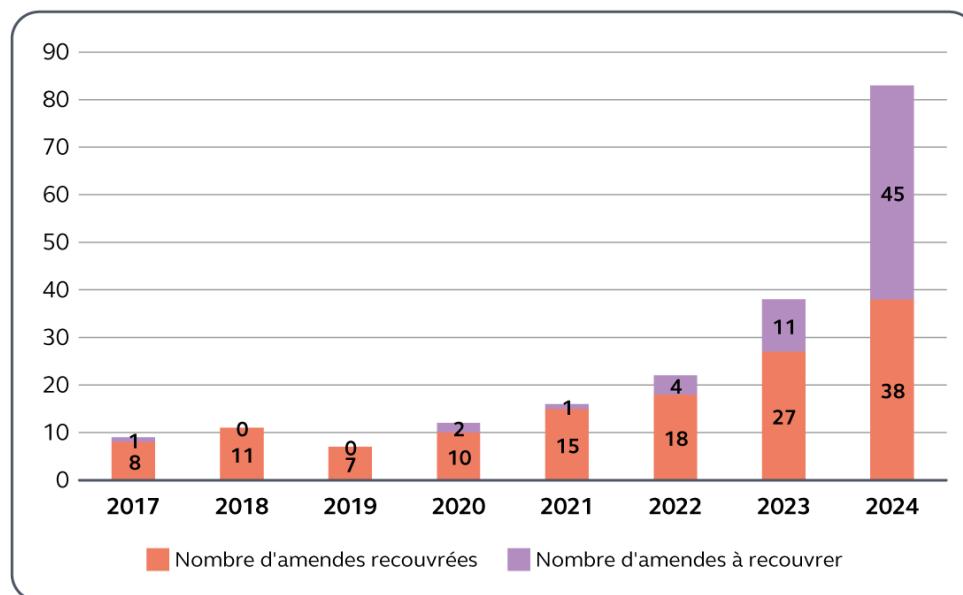
Sur les 649 M€ de sanctions prononcées entre 2017 et 2024, 621 M€ ont été effectivement recouvrées, soit un taux de recouvrement de 96 %. Les 28 M€ d'amendes non recouvrées s'expliquent principalement par la sanction et la liquidation d'astreintes infligées en 2022 et 2023 à Clearview AI (pour un montant total de 25 M€), société domiciliée aux États-Unis.

Par ailleurs, depuis 2023 et la réforme de la procédure de sanction simplifiée, un nombre croissant de petites amendes sont prononcées mais elles peinent à être recouvrées par la direction des créances spécialisées du Trésor au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Malgré une convention tripartite passée début 2025 entre la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), la CNIL et la DGFIP et des échanges réguliers, la DGFIP invoque des difficultés techniques⁵⁵ et également des difficultés de fiabilisation de certaines adresses physiques, pourtant déjà contrôlées par la CNIL. En conséquence, le nombre d'amendes non recouvrées en 2024 dépasse le nombre d'amendes recouvrées.

Une attention particulière doit être apportée à cette dégradation tendancielle du recouvrement à travers une amélioration de la qualité des échanges entre la CNIL et la DGFIP.

⁵⁵ Difficultés à créer un tiers personne physique dans Chorus en l'absence de certaines informations qui ne sont pas récupérées lors du contrôle, ce qui remet en cause la performance de la chaîne de recouvrement.

Graphique n° 8 : nombre d’amendes recouvrées et non recouvrées au 1^{er} juillet 2025, selon l’année de prononcé de l’amende



Source : Cour des comptes d’après les données de la CNIL, et les extractions de Chorus

Parallèlement aux sanctions, la CNIL prononce des mises en demeure et injonctions dont le taux d’effectivité a diminué en 2023 et 2024. Pour l’année 2024, 26 mises en demeure et injonctions ont été closes par la présidente de la CNIL, par la formation restreinte ou par son président. Parmi ces 26 mises en demeure et injonctions, 19 ont été closes après que la réponse de l’organisme mis en cause révèle sa mise en conformité et sept injonctions ont fait l’objet d’une liquidation de l’astreinte pour non-conformité de l’organisme⁵⁶.

Tableau n° 7 : taux d’effectivité du suivi des mises en demeure et des injonctions⁵⁷

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux d’effectivité du suivi des mises en demeure et injonctions adressées par la CNIL aux responsables de traitement	92 %	93 %	89 %	99 %	94 %	91 %	73 %

Source : RAP – indicateurs de performance

⁵⁶ Sur les sept injonctions qui ont fait l’objet d’une liquidation d’astreinte, cinq n’avaient pas encore été recouvrées au 1^{er} juin 2025.

⁵⁷ Somme mises en demeure (MED) et injonctions closes sur l’année pour cause de mise en conformité/somme des MED et injonctions closes pour mise en conformité ou pour absence de mise en conformité après engagement d’une procédure de sanction ou liquidation d’astreinte.

Selon la CNIL, les responsables de traitement visés correspondent davantage à des petites structures et des professionnels libéraux, moins sensibles à la prise en compte des problématiques de protection des données et pour lesquels la mise en conformité est plus difficile à atteindre⁵⁸.

III - Des missions qui se diversifient

Les autres activités de la CNIL connaissent des évolutions importantes : l'information du grand public évolue dans sa nature et son activité d'inter-régulation sur les plans national et européen s'accroît sensiblement.

A - L'information au grand public

Selon l'article 8 de la loi informatique et libertés, la CNIL « *informe toutes les personnes concernées et tous les responsables de traitements de leurs droits et obligations* ». Elle dispose à cette fin d'une direction des relations avec le public, dotée d'un service dit de l'information du public (SIP), qui traite les requêtes, ainsi que d'un service chargé de la sensibilisation de publics sensibles⁵⁹. Celui-ci, dont les effectifs se sont accrus, s'inscrit dans une démarche de partenariat avec des institutions touchant un large public (France télévisions, SNCF, Union nationale des associations familiales, France services, points justice, référents sécurité des établissements scolaires).

1 - Des sollicitations en baisse, des indicateurs de gestion qui doivent être améliorés

Le nombre d'appels téléphoniques est en baisse significative sur la période 2017-2024 (- 44 %, de 40 307 appels en 2017 à 22 650 en 2024), ce qui est principalement dû à la chute du nombre d'appels de professionnels (de 26 631 à 4 979 sur la même période), tandis que les appels de particuliers demeurent stables (environ 15 000 par an). Désormais, 76 % des appels répondus émanent de particuliers alors qu'ils n'en constituaient que 36 % en 2017. Cette évolution est à relier à l'entrée en vigueur du RGPD en 2018. La diversification de l'offre d'information et l'augmentation du nombre de DPD ou d'avocats spécialisés ont réduit le besoin de contact direct des entreprises, selon la CNIL.

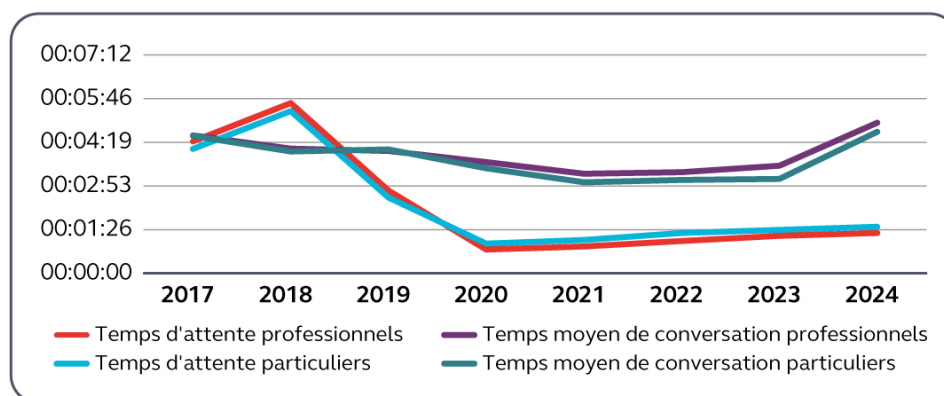
Le temps de réponse moyen par appel a légèrement augmenté dans le même temps, mais au total le temps consacré par la CNIL au conseil téléphonique a été divisé par deux : de 3 163 heures en 2017 à 1 608 heures en 2024⁶⁰. La forte réduction du nombre d'appels et du temps de conseil téléphonique a permis de baisser sensiblement le temps d'attente et de dégager du temps pour répondre aux requêtes écrites.

⁵⁸ Pour évaluer la mise en conformité, la CNIL analyse sur pièces les mesures que les organismes indiquent avoir mises en place suite aux mises en demeure et peut demander des compléments et le cas échéant réaliser postérieurement des contrôles.

⁵⁹ Au sein du SIP, doté de 17 agents, sept téléconseillers juridiques, assistés de quatre juristes-conseils, tiennent une permanence téléphonique et répondent à des requêtes écrites. La permanence téléphonique se tient quatre jours par semaine de 10h00 à 12h00. Le service de la sensibilisation du public, lui, est doté de six agents.

⁶⁰ Calculé à partir des données CNIL.

**Graphique n° 9 : temps moyen d'attente et de conversation (en minutes)
à la permanence téléphonique**



Source : CNIL

Malgré cette baisse des appels entrants, le nombre d'appels rejetés demeure d'environ 10 % (2 294 appels non répondus pour 22 650 appels reçus en 2024), sans qu'il soit possible de savoir si les usagers finissent par rappeler et obtenir le renseignement. Par ailleurs, il n'existe pas de norme ni de décompte du nombre d'appels traités par conseiller, pas plus qu'il n'existe de traçabilité de la nature des questions posées ou des réponses fournies. Une amélioration de la traçabilité des appels téléphoniques traités par le service d'information du public sur ces deux plans serait utile.

Tableau n° 8 : nombre d'appels reçus et manqués

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Appels reçus</i>	40 307	56 423	33 922	31 056	51 946	39 779	27 429	22 650
<i>Dont professionnels</i>	26 631	32 884	15 257	12 545	11 923	10 531	8 822	4 979
<i>Dont particuliers</i>	15 137	18 129	15 158	18 836	18 135	17 203	16 421	15 377
<i>Nombre d'appels manqués</i>	NS	5 410	3 507	NS	21 888	12 045	2 186	2 294
<i>Pourcentage d'appels manqués</i>	NS	10 %	10 %	NS	42 %	30 %	8 %	10 %

Source : CNIL

Le nombre de requêtes écrites reçues a quant à lui augmenté de 39 % entre 2017 et 2020, puis a diminué de 25 % entre 2020 et 2024, ce qui correspond selon la CNIL à l'ouverture des téléservices des demandes d'exercice des droits indirects.

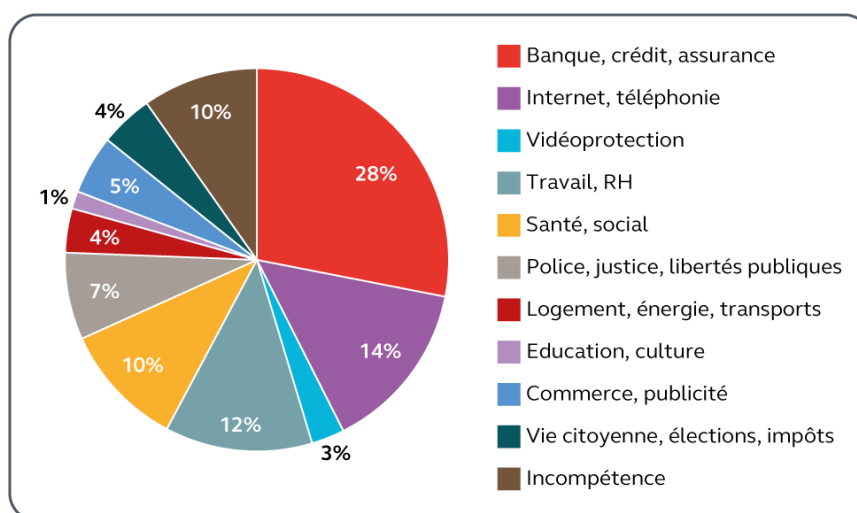
Tableau n° 9 : indicateurs des requêtes écrites

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de requêtes reçues</i>	14 701	15 479	17 302	20 452	16 898	18 462	16 314	15 430
<i>Nombre de requêtes traitées</i>	15 468	16 611	16 438	19 564	17 814	20 159	15 388	16 130
<i>Délai moyen de traitement en jours</i>	35	27	23	29	53	23	12	12
<i>Nombre moyen de réponse écrite par ETP/an</i>		1 731	1 730	1 863	1 780	1 832	1 810	1 920
<i>ETP affectés aux requêtes (et aux appels)</i>		9,6	9,5	10,5	10,0	11,0	8,5	8,4

Source : CNIL

Le SIP a adapté ses effectifs à l'évolution du flux (-2,5 ETP affectés aux requêtes et aux appels entre 2022 et 2024), tout en réduisant le stock de requêtes en attente (- 2 534 requêtes en attente entre 2017 et 2024) et en diminuant le délai moyen de réponse (12 jours en 2024 contre 354 jours en 2017). La productivité par agent a légèrement augmenté sur la période, de 1 730 réponses écrites/an par ETP en 2017 à 1 920 en 2024.

Enfin, le SIP tient à jour une rubrique de « *foire aux questions* » sur le site internet de la CNIL, qui contient 216 questions parmi les plus fréquemment posées. Cette rubrique a connu trois millions de visites en 2024 (contre 179 000 en 2017). Les requêtes concernent majoritairement les sujets de la vie quotidienne, tels que la protection des données sur internet et des données personnelles administrées par les banques ou les employeurs.

Graphique n° 10 : thèmes des requêtes écrites traitées entre 2021 et 2024 par le SIP

Source : rapports d'activité de la CNIL 2021-2024

NB : la catégorie « vidéoprotection » n'est apparue qu'en 2024 dans la classification.

2 - La visibilité et la mesure de la notoriété de la CNIL

Le site web, qui est le premier outil de communication de la CNIL, comptabilise près de 11,8 millions de visites en 2024, contre 4,5 millions en 2017, soit une hausse moyenne significative de 15 % par an⁶¹. La CNIL dispose également d'un moteur de recherche spécifique sur Légifrance, fait unique parmi les AAI.

La dernière enquête de notoriété de la CNIL date de 2021⁶². Elle montre une notoriété stable dans le temps (69 % des sondés la connaissent de nom, contre 68 % en 2014). Parmi les sondés qui connaissent la CNIL, l'opinion générale atteint un score de 6,4 sur 10, ce qui est là aussi un score stable (6,1 en 2016) même s'il n'est pas totalement satisfaisant⁶³.

B - Une action désormais inscrite dans un cadre européen intégré

La CNIL participe à différentes instances de coordination multilatérales, comme le Forum mondial des autorités de protection⁶⁴ dont elle coordonne le groupe de travail sur l'éthique et l'IA. Mais la montée en puissance de son rôle, dont témoigne l'évolution des effectifs de son service des affaires européennes et internationales (passant de 7 à 11) traduit surtout sa participation au comité européen de protection des données (CEPD).

1 - Une coordination européenne rendue indispensable par le RGPD

L'entrée en vigueur du RGPD a introduit une logique de guichet unique pour les entreprises ayant une activité dans plusieurs états européens : alors qu'elles devaient auparavant s'adresser à chaque autorité nationale, elles disposent désormais d'un seul interlocuteur. Afin d'assurer la coordination nécessaire, une instance de coopération entre autorités nationales a été créée, le CEPD, dont la mission principale est de veiller à l'application cohérente du RGPD en Europe.

Quand elle est saisie, chaque autorité doit identifier si elle est « *chef de file* » (pays où se trouve le siège ou l'activité principale de l'entreprise) ou si elle est « *autorité concernée* » et à ce titre destinataire des éléments relatifs à la procédure de sanction pour faire d'éventuelles objections. Lorsque ses objections ne sont pas suivies, le CEPD est saisi et rend une décision contraignante.

Entre mai 2018 et novembre 2023, la France a émis 90 projets de décisions en tant qu'autorité chef de file. Elle se positionne au cinquième rang (l'Irlande se classant en première avec 382 décisions). Sur la période, 1 403 projets de décision ont été soumis au mécanisme de coopération. Chaque autorité s'est déclarée « *concernée* » au moins 500 fois sur les 1 403 projets proposés⁶⁵, ce qui est à la fois un indice d'intégration économique européenne poussée et d'une bonne coopération entre toutes les autorités.

⁶¹ Extrait des rapports d'activité de 2017 et de 2024.

⁶² Enquête de notoriété annuelle de la CNIL réalisée en 2021 par l'IFOP.

⁶³ L'opinion satisfaisante envers un objet testé est généralement de 7 ou plus.

⁶⁴ *Global Privacy Assembly*. La CNIL participe aussi au groupe de travail sur la gouvernance des données et la vie privée au sein de l'OCDE, au bureau du comité 108 sur la protection des données personnelles au sein du Conseil de l'Europe et au groupe de travail des autorités de protection des données du G7.

⁶⁵ Source : Contribution du CEPD au rapport de la commission sur la mise en œuvre du RGPD du 12 décembre 2023.

Tableau n° 10 : activité déployée dans le mécanisme de coopération et ressources affectées au CEPD, dans les dix premières autorités « chef de file », entre mai 2018 et novembre 2023

<i>Pays</i>	Nombre de projets de décisions transmises en tant qu'autorité chef de file	Nombre de projets de décision en tant qu'autorité concernée	ETP affectés en 2023 aux activités du CEPD
<i>Irlande</i>	382	443	16
<i>Allemagne</i>	154	1 129	26
<i>Pays-Bas</i>	133	759	10
<i>Espagne</i>	93	859	8
<i>France</i>	90	940	12
<i>Suède</i>	79	819	5
<i>Luxembourg</i>	73	613	6,5
<i>Lituanie</i>	70	570	4
<i>Estonie</i>	53	612	3,5
<i>Autriche</i>	45	807	3,5

Source : contribution du CEPD au rapport de la commission sur la mise en œuvre du RGPD du 12 déc. 2023

En 2024, la CNIL a reçu 630 projets de décision de ses homologues européens en sa qualité d'autorité concernée, dont 12 portant sur des sanctions financières de plus de 20 000 € : en particulier, la CNIL a été associée étroitement par son homologue néerlandais à la procédure concernant Uber B.V, qui a abouti au prononcé d'une sanction en juillet 2024 de 290 millions d'euros pour des transferts de données non conformes.

En conséquence, la CNIL a dû adapter ses effectifs : elle consacrait 12 ETP en 2023 aux seules activités du CEPD, ce qui la situe dans la moyenne des grandes autorités de protection européennes.

2 - Une stratégie d'influence au niveau européen qui se développe.

La CNIL dispose d'une stratégie européenne pour la période 2025-2028, qui repose sur trois piliers :

- fluidifier la coopération européenne pour renforcer la protection des données personnelles dans le nouvel environnement réglementaire européen du numérique ;
- promouvoir des standards internationaux élevés de protection des données personnelles tout en accompagnant l'innovation et la circulation des données ;
- consolider son influence européenne et internationale en portant un modèle de protection des données personnelles centré sur l'équilibre entre innovation et protection des personnes.

L'application de cette stratégie se révèle dans la présence de membres et agents de la CNIL au sein des sous-groupes et *task force* déployés par le CEPD. Elle en coordonne cinq sur les 17 que compte le CEPD. Seules 12 autorités nationales sur 30 participent à la coordination de ces sous-groupes et la CNIL n'est surpassée que par l'autorité allemande (présente dans six sous-groupes, alors qu'elle dispose d'un personnel beaucoup plus nombreux). Enfin, la CNIL a été élue par ses homologues pour représenter le CEPD.

La participation active à cette comitologie est essentielle puisque le but des sous-groupes est de produire des avis, des lignes directrices et tout document d'orientation générale. Disposer d'un rôle de coordonnateur est donc essentiel pour déployer une stratégie d'influence.

Ce rôle au plan européen est d'autant plus stratégique que le droit européen confère de nouvelles missions à la CNIL.

C - De nouvelles missions qui font évoluer le modèle de la CNIL vers une autorité de régulation en interaction étroite avec d'autres AAI

Les prérogatives de la CNIL se sont profondément enrichies avec la transposition du paquet numérique européen par la loi n° 2024-449 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (loi SREN) du 21 mai 2024 mais également avec le règlement sur l'intelligence artificielle (RIA) applicable depuis février 2025 et le règlement sur les données, applicable dès septembre 2025 (cf. annexe n° 7).

Avec la numérisation de la société, les données personnelles concernent tous les secteurs de la vie en société, de l'action publique et de l'activité économique. Le droit des données personnelles doit donc être concilié avec d'autres réglementations, comme par exemple le droit de la statistique⁶⁶ ou la réglementation de l'intelligence artificielle⁶⁷.

Ces nouvelles prérogatives et la numérisation de la société font entrer la CNIL dans un univers d'inter-régulation qui la conduit à se coordonner et nouer des partenariats avec d'autres AAI. Cette démarche est ancienne, avec l'élaboration d'une doctrine commune avec la commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Elle s'est développée plus récemment avec l'Autorité de la concurrence⁶⁸. L'interdiction de l'accès aux sites pornographiques par les mineurs, prévue par la loi SREN, a impliqué une expertise de la CNIL pour que l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) puisse mettre en place un contrôle de l'âge des internautes. Il est également prévu de donner à la CNIL un rôle consultatif auprès de l'ARCOM pour sa mise en œuvre. Le règlement européen sur les services numériques (DSA) implique également une collaboration entre l'ARCOM, la

⁶⁶ La Cour l'a relevé pour les données relatives au logement « Depuis plusieurs décennies, la France veille à protéger l'usage des données statistiques et celui des données à caractère personnel dans le cadre de trois textes principaux. L'agrégation de ces textes, qui peuvent parfois être sur-interprétés, conduit de fait à rendre l'accès aux données et à leurs traitements plus complexes » - Cour des comptes, *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*, observations définitives, 2022.

⁶⁷ Thibault Douville, Emmanuel Netter, *Le règlement sur l'intelligence artificielle : un droit des IA en quête de cohérence - Partie 2*, RTD com. 2025, p. 397.

⁶⁸ Déclaration conjointe de la CNIL et de l'Autorité de la concurrence du 12 décembre 2023.

CNIL et la DGCCRF, et le règlement européen sur la gouvernance des données (DGA) avec l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)⁶⁹. La CNIL doit enfin participer au réseau national de coordination de la régulation des services numériques introduit par la loi SREN.

Récemment, la question de la régulation de l'intelligence artificielle a émergé. Le RIA érige la CNIL au rang d'autorité de surveillance de marché, aux côtés d'autres AAI et de la DGCCRF. La régulation de l'intelligence artificielle présente d'évidents points communs avec les données personnelles, mais cette technologie englobe aussi des problématiques plus larges. Comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son étude présentée le 30 août 2022⁷⁰, la prise en charge de cette nouvelle mission nécessitera une transformation de la CNIL pour lui permettre d'assurer conjointement les missions de protection des données personnelles et de régulation de l'intelligence artificielle.

⁶⁹ Sur les relations entre la CNIL et l'ARCEP, voir Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'ARCEP – Exercices 2015-2021*, observations définitives, octobre 2023.

⁷⁰ Conseil d'État, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, étude à la demande du Gouvernement, août 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis l'entrée en vigueur du RGPD en mai 2018, la CNIL a vu l'exercice de son métier se transformer significativement, passant d'une logique de guichet et de contrôle a priori à une logique d'accompagnement et de responsabilisation des acteurs traitant des données. Cette évolution, conjuguée à l'intensification des usages numériques de la société, l'a conduite à adapter significativement ses modes d'interventions.

Le contrôle de la Cour a montré que, globalement, la CNIL a su mener à bien cette adaptation. Des marges de progrès subsistent néanmoins.

Alors que la CNIL fait preuve de réactivité, elle ne respecte pas toujours les délais imposés par les textes pour rendre ses avis relatifs aux fichiers de l'État. D'une manière générale, l'accompagnement des secteurs public et privé est jugé de manière positive, mais la CNIL manque d'une vision d'ensemble sur le réseau des délégués à la protection des données (DPD) publics comme privés, sur la carte des fichiers de l'État les plus importants, ou encore sur le secteur de la formation à la protection des données personnelles. Son nouveau service de gestion de la connaissance pourrait assumer utilement ces tâches pour lui permettre de mettre en place une démarche plus ciblée sur des zones de risques par elle identifiées. Elle gagnerait également à compléter le panel de ses outils par une procédure formalisée permettant aux délégués à protection des données de la saisir pour avis.

S'agissant des plaintes, dont le nombre a significativement augmenté depuis 2017, la CNIL a mis en place différentes mesures pour traiter les flux. Mais l'âge moyen et le stock de plaintes non traitées ont augmenté sensiblement sur la période. Cette situation doit inciter la CNIL à maîtriser ses délais de traitement et à mieux hiérarchiser le traitement des plaintes en fonction de leur degré d'importance. Ses outils de pilotage en la matière gagneraient à être complétés et les conditions d'intervention du prestataire chargé de la pré-instruction des plaintes clarifiées.

S'agissant des contrôles, la CNIL dispose de moyens humains et juridiques adéquats pour les diligenter même si certains secteurs ou territoires restent peu investis, en outre-mer notamment. En revanche, la CNIL ne peut pas contrôler les organismes certificateurs des délégués à la protection des données alors que la loi lui confie cette mission, du fait de l'absence d'un décret d'application. Son action en la matière est d'autant plus importante qu'il lui permettrait d'investir son rôle de garant de la qualité de cette filière professionnelle, nécessaire également du point de vue des formations.

Alors que le taux de confirmation des sanctions devant le Conseil d'État est satisfaisant, le recouvrement des plus petites amendes est présente des faiblesses, qui justifient la poursuite et l'aboutissement des échanges avec la DGFIP.

La Cour est ainsi amenée à formuler cinq recommandations, dont la mise en œuvre permettra de garantir une plus grande efficacité des actions de la CNIL et une poursuite de la mise sous tension de ses services d'autant plus nécessaire que ses missions continuent de progresser tant sur le plan européen que dans le domaine de l'intelligence artificielle :

1. *mettre en place, d'ici fin 2026, une procédure formalisée permettant aux délégués à la protection des données des ministères et de la Sécurité sociale d'obtenir, dans un délai fixé, une position écrite sur des questions de principe pour l'application du règlement général de protection des données (CNIL, Premier ministre) ;*
 2. *cartographier, d'ici fin 2027, les principaux traitements de données de l'État ainsi que les organismes de formation afin de mieux connaître l'écosystème de la protection des données en France, fiabiliser la base de données des délégués à la protection des données et estimer leur objectif-cible (CNIL, Premier ministre) ;*
 3. *adopter, d'ici fin 2026, de nouveaux indicateurs d'activité relatifs aux plaintes et se doter de procédures internes pour traiter en priorité les plaintes les plus importantes et réduire les délais de traitement (CNIL) ;*
 4. *compléter, d'ici fin 2026, le décret du 29 mai 2019 afin de permettre à la CNIL de contrôler l'activité des organismes certificateurs (ministre de la justice) ;*
 5. *améliorer, dès 2026, le recouvrement des sanctions prononcées contre les personnes physiques en renforçant la collecte et l'échange d'informations sur les redevables (ministre de l'action et des comptes publics, CNIL).*
-

Chapitre II

Des règles qui garantissent l'indépendance et l'impartialité de la CNIL

En tant qu'autorité administrative indépendante (AAI), la CNIL dispose de prérogatives importantes, à la fois pour publier du droit souple, diligenter des contrôles – y compris dans le secteur public – et prononcer des sanctions. De ce fait, la loi prévoit un mode de gouvernance particulier et des garde-fous spécifiques pour garantir à la fois son indépendance, qui s'incarne dans un collège de commissaires (I) et son bon fonctionnement à travers un dispositif déontologique robuste et des procédures à même de protéger les informations auxquelles elle a accès (II).

I - Le fonctionnement du collège de la CNIL

Comme presque toute AAI, la CNIL dispose d'un collège qui délibère sur les décisions importantes, en formation plénière ou restreinte. Il est composé de la présidente de la CNIL et de 17 membres élus ou désignés, au titre de l'article 9 de la loi informatique et libertés :

- deux députés et deux sénateurs ;
- deux membres du Conseil économique, social et environnemental ;
- deux membres ou anciens membres pour chacune des trois hautes juridictions : le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, élus par ces institutions ;
- cinq personnalités qualifiées « *pour leur connaissance du numérique et des questions touchant aux libertés individuelles* », nommées par décret pour trois d'entre elles, les deux restantes étant désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

A - Un collège fonctionnel

Ce collège se réunit entre 30 et 40 fois par an, le jeudi matin. L'analyse des procès-verbaux montre un taux d'absentéisme faible : il s'élève à 16 % en 2024 et 20 % en 2022 et 2023.

Il a organisé son ordre du jour pour concentrer ses discussions sur les dossiers les plus importants. Dans chaque séance, après les points d'information générale de la présidente et l'adoption des relevés de décision de la séance précédente, les membres votent sur les délibérations dites de « *partie 2* ». Il s'agit de délibérations dont l'instruction ne révèle pas de

difficultés particulières (application simple d'une jurisprudence passée, acte à faible enjeu). Lorsqu'un membre exprime un désaccord avec le projet de délibération, il peut passer en « *partie 1* », faire l'objet d'une discussion et d'amendements. Dans le cas contraire, le vote est organisé directement. En 2024, sur 87 délibérations portant avis ou autorisation, 51 relevaient de la « *partie 2* » et ont fait l'objet de pas ou peu de discussion.

Le collège se consacre ensuite aux discussions relatives à la « *partie 1* ». Cela recouvre les projets de délibérations relatives à des avis et des autorisations, mais surtout des communications (notamment des recommandations et des débats généraux). Cette dernière catégorie est en réalité majoritaire en nombre de points à l'ordre du jour, témoignant de l'importance croissante de la production de droit souple (cf. *supra*).

La CNIL est marquée par une culture du consensus. Sur plus d'une centaine de votes sur des projets d'avis ou d'autorisation en 2024, un seul projet a été adopté avec plus de deux voix contre ou abstention et un seul projet de délibération a été rejeté (même chiffre en 2023). En revanche, les discussions conduisent à de fréquentes modifications : en 2024, 83 % des projets de « *partie 1* » ont fait l'objet d'amendement par le collège.

Afin d'exercer son pouvoir de sanction en toute impartialité et dans le respect, notamment, des droits de la défense, la CNIL se réunit également en formation restreinte. Seule compétente en matière de sanction, cette formation est composée de cinq membres du collège et présidée par un président choisi en son sein. Elle est indépendante de la présidente de la CNIL.

B - Des indemnités cohérentes avec les autres AAI

Conformément aux dispositions de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI, le décret du 27 février 2020 fixe les règles applicables en matière de indemnités des membres de leur collège. Précisé par un arrêté pris pour son application en 2020⁷¹, il renvoie au règlement intérieur que doit adopter chaque AAI pour fixer le cadre de ses indemnités en fonction de ses spécificités.

Pour la CNIL, la spécificité vient notamment de ce que, contrairement à d'autres autorités comme l'ARCOM, les commissaires ne sont pas affectés à temps plein, à l'exception de la présidente. Dans ce cas de figure, le décret distingue deux types de rémunération.

Son article 5 prévoit une indemnité forfaitaire au bénéfice des commissaires exerçant des fonctions spécifiques. Leur montant est fixé par l'arrêté d'application du décret et son annexe. Ainsi, le montant de l'indemnité forfaitaire du président de la formation restreinte et du vice-président délégué est fixé à 7 200 € et celle du vice-président à 3 600 €⁷².

L'article 6 du décret, quant à lui, dispose que les membres de ces autorités « *sont indemnisés, après service fait, au titre de toute activité réalisée pour le compte de l'autorité, lorsque celle-ci ne fait pas l'objet d'une indemnité de fonction. Cette indemnisation prend la forme de vacations dont le taux unitaire ne peut pas dépasser un plafond fixé par un arrêté* ». Les articles 4 à 6 de l'arrêté du 27 février 2020 précisent les montants maximaux de ces

⁷¹ Décret n° 2020-173 du 27 février 2020 relatif aux modalités de rémunération des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, arrêté du 27 février 2020 et son annexe 6.

⁷² Annexe 6 de l'arrêté du 27 février 2020.

indemnités. Dans le cas de la CNIL, les commissaires perçoivent une rémunération variable en fonction de leur activité au collège. Par exemple, la participation effective à une formation plénière est rémunérée 250 €, le fait de rapporter un dossier est rémunéré 100 € pour un dossier sans complexité et jusqu'à 650 € en cas de forte complexité. Une session de la formation restreinte est rémunérée 250 € par séance, à quoi s'ajoutent 50 € par dossier examiné. Un rapporteur devant la formation restreinte perçoit entre 650 € et 1 000 € en fonction de la complexité de son dossier. Les missions à l'extérieur de la CNIL sont globalement rémunérées 250 € par demi-journée.

Au total, la rémunération des vacations des membres du collège de la CNIL a représenté 220 900 € brut en 2024 et 250 250 € en 2023. Les commissaires ont perçu en moyenne 15 800 € brut en 2024 (17 800 € en 2023), avec un échelonnement de 12 200 € à 28 700 € par commissaire. En excluant l'ARCOM dont les membres du collège sont à temps plein, donc rémunérés comme tels, le collège de la CNIL est le plus coûteux du programme 308 – *Protection des droits fondamentaux*, ce qui s'explique par l'intensité de son activité. Les rémunérations sont dans la moyenne ou supérieures aux autorités similaires (cf. annexe n° 8).

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence des errements dans le versement des indemnités aux commissaires, des vacations aux membres du collège ayant été payées en dehors de tout service fait⁷³. Ces errements ont été corrigés mais le contrôle de la Cour a mis en évidence une imprécision qui perdure. En effet, alors que les montants unitaires des indemnités prévus par le règlement intérieur respectent les plafonds fixés à 350 € par les textes réglementaires, les modalités de calcul de ce qui est dû à chaque commissaire s'écartent du cadre fixé. Chaque année, certains commissaires ont été payés davantage de vacations que le nombre de séances dans l'année (8 personnes en 2022, 11 personnes en 2023, 5 en 2024).

La CNIL explique l'écart constaté en indiquant que certaines séances plénières prévues le matin se sont poursuivies l'après-midi (trois cas en 2024), ce qu'elle considère comme ouvrant droit à un doublement de la vacation, par analogie avec d'autres activités rémunérées à la demi-journée (activités européennes, exercice de droit indirect). Or, il s'agit matériellement d'une seule et même séance, débutée le matin et terminée l'après-midi, dotée d'un unique procès-verbal et d'une unique présidence. Le règlement intérieur ne prévoit pas la possibilité et, par voie de conséquence, ne peut fonder, un doublement de la rémunération. La CNIL indique qu'elle clarifiera son règlement intérieur sur ce point et qu'elle dressera deux procès-verbaux en cas de « double séance » dans une même journée.

⁷³ Cour des comptes, *Situation de la CNIL*, référé au Premier ministre, mars 2011.

Tableau n° 11 : écart dans la rémunération de la présence aux séances plénières

<i>Année</i>	Nombre de séances	Absents parmi les membres rémunérés	Nombre de vacations réelles	Nombre de vacations payées	Impact financier
2024	36	27	439	480	10 250 €
2023	38	30	464	525	15 250 €
2022	38	33	461	492	7 750 €
Total	112	86	1 370	1 497	33 250 €

Source : Cour des comptes, d'après les états liquidatifs de l'activité des commissaires et des PV de séances

Enfin, le décret du 27 février 2020 permet, pour les vice-présidents et le président de la formation restreinte de cumuler l'indemnité forfaitaire dont ils bénéficient avec les indemnités à la vacation, quand elles recouvrent des activités différentes. Toutefois, l'article 5 de l'arrêté du 27 février 2020 est plus ambigu et nécessiterait d'être clarifié. La CNIL gagnerait également à préciser dans son règlement intérieur les missions particulières attribuées aux trois membres du collège et qui justifient qu'ils bénéficient d'une indemnité forfaitaire.

C - La question régulièrement évoquée du format du collège

Avec 18 membres, la CNIL dispose du quatrième collège le plus nombreux de l'ensemble des autorités administratives et publiques indépendantes répertoriées dans le jaune budgétaire afférent en 2025 (cf. annexe n° 8). La composition du collège fait l'objet de débats publics récurrents. Témoin de ces débats, l'Assemblée nationale a adopté un amendement le 26 mars 2025 visant à garantir la présence de cinq membres venant d'entreprises privées dans le collège de la CNIL⁷⁴.

La taille du collège rend sa gestion nécessairement plus complexe, car elle peut engendrer des débats plus longs et des enjeux en termes d'harmonisation des connaissances et des pratiques entre commissaires. Ce choix du législateur traduit la volonté de représenter la diversité des sensibilités et des expériences sur des sujets qui sont au cœur de la protection des libertés publiques.

Indépendamment de sa taille, le fonctionnement actuel du collège de la CNIL pose la question de la disponibilité des commissaires pour y siéger. À l'exception de la présidente, aucun membre du collège n'est affecté à temps plein à la CNIL. Chacun prend part à ses activités en parallèle de son emploi principal. C'est le modèle retenu par la grande majorité des AAI. Dans un contexte de croissance de l'activité de la CNIL, ce cumul peut constituer une source de fragilité car plusieurs fonctions s'avèrent prenantes. Celles de président de la formation restreinte et de vice-président chargé des questions européennes consomment en moyenne deux jours de travail par semaine, tandis que les commissaires chargés des ministères régaliens ont plus de travail que les autres car les saisines et avis sont plus fréquents.

⁷⁴ Amendement n° CS225 du 19 mars 2025 au projet de loi de simplification de la vie économique.

L'activité de la CNIL a augmenté dans des proportions que peu d'autorités administratives connaissent. Cette tendance, appelée à se poursuivre (cf. *supra*), se répercute sur la charge de travail des commissaires et exige une professionnalisation du collège sur des aspects de plus en plus techniques. Elle risque de mettre en tension le modèle actuel du collège en rendant de moins en moins compatible l'exercice d'un mandat de commissaire en parallèle d'un emploi à plein temps, au moins pour certains d'entre eux. L'Autorité de la concurrence, par exemple, dispose, sur un collège de 17 membres, de quatre vice-présidents à temps plein. Ceci pourrait constituer un modèle pour la CNIL qui bénéficierait ainsi de commissaires quantitativement plus disponibles et susceptibles d'acquérir un niveau de technicité et une capacité de représentation accrues.

Indépendamment de son coût, la CNIL n'envisage pas à court terme une telle évolution. Elle considère que le fait d'avoir des commissaires non permanents permet de disposer d'une variété de profils, ce qu'elle juge particulièrement pertinent pour une autorité généraliste et non sectorielle. Ce n'est, selon elle, que dans la perspective de la montée en puissance des missions liées au règlement européen sur l'intelligence artificielle que la question pourrait être réexaminée.

Dans cette attente, le fonctionnement du collège de la CNIL repose donc sur l'équilibre que maintient chacun des commissaires entre une activité exercée à titre principal et une mission accessoire, dans le respect, pour les agents publics, des règles qui régissent le cumul d'activité. Ces derniers ont l'obligation personnelle de vérifier que leur charge à la CNIL ne vient pas empiéter sur leur emploi à temps plein auprès de leur employeur principal, auquel ils ont l'obligation de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle⁷⁵.

II - Un dispositif déontologique renforcé, des règles de sécurité à compléter

Les pouvoirs répressifs et les prérogatives de contrôle de la CNIL ont conduit à mettre en place des règles déontologiques renforcées et des procédures d'enquêtes pour garantir la protection des données sensibles auxquelles les agents et commissaires ont accès.

A - Une application rigoureuse de règles déontologiques renforcées

L'objectif de l'ensemble du dispositif de contrôle déontologique consiste pour la CNIL à se prémunir de toute atteinte, tentative d'atteinte, ou de tout soupçon d'avoir voulu porter atteinte à l'impartialité du traitement d'une plainte ou d'un contrôle, lorsqu'un des commissaires ou agents dispose, a disposé ou s'apprête à disposer d'intérêts dans une entité mise en cause par ou devant elle. Ce dispositif se structure autour d'un contrôle des déclarations d'intérêt, des règles de dépôts et de réserves ou incompatibilités lors d'une mobilité.

⁷⁵ C'est l'une des obligations des agents publics telle que rappelée à l'article L. 121-3 du code général de la fonction publique.

1 - Une organisation structurée et un suivi effectif des déclarations d'intérêt

A adopté en 2020 (conformément à la loi de 2017), une charte de déontologie qui s'applique aussi bien aux membres du collège qu'aux agents⁷⁶. Elle s'est également dotée d'un référent déontologue, qui organise avec le secrétariat général des sessions de formation et tient une permanence de conseil par courriel, à disposition de tout agent et membre de la CNIL. Le référent déontologue et le secrétariat général tiennent à jour une doctrine en matière de mobilités qui fait office de jurisprudence interne. Enfin, un recueil de recommandations de bonnes pratiques, prévu par la charte, traite essentiellement de la conduite à tenir en cas de libéralités.

Les agents et les membres du collège de la CNIL sont sujets au risque de conflit d'intérêts et au risque pénal de prise illégale d'intérêts⁷⁷. L'ensemble des membres du collège, la présidente, certains cadres ainsi que les agents de la direction de l'exercice des droits et des plaintes et de la direction des contrôles et des sanctions, sont plus particulièrement exposés, du fait de leurs fonctions. Les membres du collège font l'objet d'un double encadrement, prévu tant par la loi de du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, que par la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI⁷⁸.

Les commissaires de la CNIL, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint ont correctement rempli leurs obligations de déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale, dans les deux mois suivant leur entrée en fonction et dans les deux mois après la fin de leurs fonctions, à l'exception d'une déclaration modificative relative à un commissaire nommé dans le courant de l'année 2024.

2 - Un suivi centralisé des dépôts qui doit être renforcé

La charte de déontologie rappelle l'obligation légale⁷⁹ pesant sur les membres du collège de s'abstenir de siéger en cas de conflit d'intérêts. Les agents doivent également, en cas de conflit d'intérêts détecté, en informer leur supérieur hiérarchique qui les dessaisit. Le supérieur hiérarchique peut aussi les dessaisir d'initiative s'il juge qu'ils sont dans une telle situation.

Les dépôts des membres sont bien recensés au fil de l'eau dans les procès-verbaux de la séance plénière et de la formation restreinte. En revanche, la CNIL ne centralise pas de registre des dépôts édictés *ex ante*, soit par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) avant la nomination d'un membre, du secrétaire général ou de son adjoint, soit par le supérieur hiérarchique préalablement à l'embauche d'un agent. La HATVP n'a au demeurant prononcé aucune préconisation de dépôt concernant la CNIL sur la période considérée.

De plus, la CNIL ne dispose pas d'un suivi des provenances des nouveaux agents recrutés. Il n'a donc pas été possible pour la Cour de recenser les mobilités entrantes susceptibles de présenter un risque de conflit d'intérêts voire une prise illégale d'intérêt, au regard des contrôles effectués *a posteriori* par lesdites recrues. Enfin, bien que la CNIL indique que les agents signalent au cas par cas leurs dépôts à la hiérarchie, lesdits dépôts ne sont pas archivés.

⁷⁶ L'article 13 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 qui dispose que « l'autorité administrative indépendante ou l'autorité publique indépendante détermine dans son règlement intérieur les règles déontologiques applicables à ses agents et, le cas échéant, à ses collaborateurs ou experts ».

⁷⁷ Articles 432-12 et 432-13 du code pénal.

⁷⁸ L'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et l'article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes.

⁷⁹ L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et l'article 12 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017.

La Cour, dans son rapport de mai 2025 sur les mobilités entre les secteurs public et privé⁸⁰ préconisait la mise en place d'un registre des déports en utilisant le vecteur le plus approprié à chaque versant de la fonction publique. La CNIL gagnerait à mettre en place un tel registre listant *ex ante* les déports des agents pour s'assurer du respect par ses membres et ses agents de leurs obligations déontologiques. La commission y est favorable en soulignant que ce registre devrait également documenter la provenance des agents nouvellement recrutés depuis le secteur privé.

3 - Un suivi satisfaisant des mobilités externes

La compatibilité de la fonction de commissaire de la CNIL avec une mobilité vers le secteur concurrentiel dans les trois ans suivant la fin de ses fonctions est examinée par la HATVP, conformément à la loi⁸¹. La charte de déontologie (article 18) prévoit par ailleurs une interdiction renforcée dans les deux ans lorsque le membre du collège a participé à une délibération ou un contrôle sur l'entité en question. La HATVP n'a pas émis d'avis d'incompatibilité ni d'avis de compatibilité avec réserve durant la période sous examen.

Concernant les agents, la charte rappelle que, conformément aux obligations légales⁸², le contrôle de compatibilité avec une activité lucrative dans le secteur concurrentiel s'exerce dans les trois ans suivant la fin des fonctions. Il appartient à l'agent de saisir la CNIL dans ce délai. Les réserves exprimées sur la compatibilité de la future activité exercée par l'agent avec ses anciennes fonctions à la CNIL sont matérialisées dans un avis signé par la présidente qui lui est remis. Il est rédigé après étude des éléments transmis par l'intéressé et sa hiérarchie, éventuelle saisine du déontologue et, le cas échéant, avis de la HATVP.

La doctrine, élaborée par le secrétariat général et le référent déontologue, prévoit trois catégories de réserves :

- « ne pas travailler au profit d'entreprises ni avoir comme clients de sa structure des entités dont il a traité les dossiers durant les trois dernières années, selon les critères qui sont ceux de l'article 432-13 du code pénal ;
- ne pas faire usage de documents ou d'informations non publics dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions à la CNIL ;
- pendant trois ans, n'avoir aucun contact d'ordre professionnel, à son initiative, avec les anciens services de la CNIL auxquels il a appartenu. ».

La direction des affaires financières de la CNIL tient à jour un registre des mobilités vers le secteur privé de ses agents et des membres du collège. Ce dernier fait état de 65 départs entre 2017 et 2024, dont 44 ont donné lieu à un avis de compatibilité avec réserves, 20 départs à un avis de compatibilité sans réserve et un avis d'incompatibilité⁸³, ce qui traduit l'existence d'un risque déontologique ou de prise illégale d'intérêt dans 70 % des cas.

⁸⁰ Cour des comptes, *Les mobilités entre les secteurs public et privé*, rapport public thématique, mai 2025.

⁸¹ Article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

⁸² Article L. 124-4 du code général de la fonction publique ; et article 25 de la charte de déontologie.

⁸³ L'avis d'incompatibilité en question, rendu par le déontologue de la CNIL, a été suivi d'une saisine de la HATVP par la présidente de la CNIL, en l'absence de levée de doute sur la compatibilité de la mobilité vers le privé. La HATVP a rendu un avis d'incompatibilité en mai 2024, au titre du risque de commission du délit de prise illégale d'intérêt, qui a été confirmé en juillet 2025 par le Conseil d'État : Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 16/06/2025, 496007 - Légifrance.

Tableau n° 12 : départs des agents de la CNIL vers le secteur privé

<i>Avis</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Compatibilité</i>	6	1	3	2	1	1	3	3	20
<i>Compatibilité avec réserves</i>	6	9	6	2	8	8	3	2	44
<i>Incompatibilité</i>								1	1
Total	12	10	9	4	9	9	6	6	65

Source : CNIL

Dans la mesure où un certain nombre d'agents deviennent délégué à la protection des données, consultant, juriste ou avocat spécialisé dans la protection des données (25 sur 65 départs vers le privé entre 2017 et 2024), le troisième point de cette doctrine régulièrement soulever des difficultés. Les agents déplorent une doctrine qualifiée de « rigide » et qui constituerait par ailleurs un frein à l'embauche, mais que la Cour juge néanmoins nécessaire compte tenu de la sensibilité des données consultées et des prérogatives des agents.

B - Une procédure d'habilitation des agents de la CNIL à renforcer

La garantie de la moralité des agents chargés des opérations de vérifications est essentielle, dans la mesure où la CNIL dispose par leur biais de pouvoirs considérables de perquisition administrative, d'accès à des données par définition personnelles et sensibles et de saisies desdites données.

La loi informatique et libertés prévoit que les agents chargés des vérifications⁸⁴ et les agents désignés rapporteurs dans le cadre de la procédure de sanction simplifiée doivent être habilités par la commission. Cette dernière y procède trimestriellement, pour intégrer les nouveaux agents, après une enquête de sécurité. Cette enquête se limite à la vérification de l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire (cette vérification est faite au stade du recrutement de l'agent)⁸⁵. Par ailleurs l'agent ne doit ni détenir ni avoir détenu un intérêt dans les trois années précédentes dans l'organisme vérifié : cette dernière condition se vérifie au cas par cas lors de chaque contrôle. À la date du 20 mars 2025⁸⁶, 133 agents de la CNIL étaient habilités pour réaliser des vérifications.

Par ailleurs, les agents qui procèdent à des vérifications portant sur des traitements de données personnelles concernant la sûreté de l'État, la défense, la sécurité publique ou la politique pénale (prévus à l'article 31 de la loi informatique et libertés), doivent bénéficier d'une habilitation spécifique accordée par le Premier ministre après enquête de sécurité plus approfondie, dans les conditions prévues par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

⁸⁴ Qui n'appartiennent pas exclusivement à la direction des contrôles et des sanctions, certains agents d'autres directions pouvant venir en soutien des contrôles.

⁸⁵ Article 17 du décret n° 2019-536 du 29 mai 2019.

⁸⁶ Délibération n° HAB-2025-002 du 20 mars 2025.

À la date du 8 avril 2024⁸⁷, 85 agents de la CNIL étaient habilités selon cette procédure.

S'il est évident de s'assurer que les agents amenés à contrôler les fichiers de police et de justice n'y figurent pas au préalable, la seule vérification du bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les autres agents amenés à réaliser des contrôles est insuffisante.

Selon la CNIL, les contrôles ne nécessitant actuellement qu'une habilitation de la présidente de la CNIL, sans enquête administrative de sécurité reposant sur la consultation de fichiers de police, ne permettent pas, en principe, d'accéder à des informations sensibles. Or, le fait de pouvoir accéder par principe à tous les programmes informatiques et aux données de l'ensemble des entreprises et administrations de France permet à l'évidence d'accéder à des informations sensibles, ne serait-ce que pour évaluer leur vulnérabilité aux cybermenaces.

En effet, au regard des prérogatives importantes de la CNIL en matière de contrôle⁸⁸ (pouvoir de perquisition administrative générale, sans soupçon préalable, de tout organisme public ou privé ; accès à tous les programmes informatiques et données qui y sont contenus ; pouvoir de saisie administrative), la moralité des agents chargés des contrôles doit pouvoir être garantie. Or, les vérifications menées actuellement sont bien moins poussées que des fonctions autrement moins sensibles, comme les agents privés de sécurité⁸⁹. La Cour recommande donc de soumettre l'ensemble des agents de la CNIL habilités à procéder à des vérifications à une enquête administrative de sécurité plus approfondie, dans les conditions prévues par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure. Une modification des articles 17 et 23 du décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 serait donc nécessaire.

La CNIL est favorable sur le principe à une telle évolution mais indique que les habilitations spécifiques accordées par le Premier ministre sont délivrées dans un délai long (deux à cinq mois). Ce délai, appliqué à la totalité des agents de contrôle priverait d'effet utile la période d'essai prévue au contrat-type (période de quatre mois, renouvelable une fois), puisque durant cette période les contrôleurs nouvellement recrutés ne pourraient effectuer aucune opération de contrôle.

Cependant, ce délai est davantage causé par le fait que cette habilitation est prononcée par le Premier ministre, que par le temps de l'enquête administrative de sécurité en elle-même. Il serait donc possible, en modifiant le cadre réglementaire, de « redescendre » l'habilitation du Premier ministre au niveau de la présidente de la CNIL, pour raccourcir ce délai. Enfin, la difficulté invoquée par la CNIL est commune à tous les employeurs publics et privés qui recrutent, parfois dans des proportions beaucoup plus importantes, les professions listées aux articles L.114-1 et L.114-2 du code de la sécurité intérieure.

⁸⁷ Décision du Premier ministre du 8 avril 2024 portant habilitation de certains agents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés à effectuer les visites ou les vérifications portant sur les traitements relevant de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁸⁸ Cf. article 19 de la loi informatique et libertés qui liste les pouvoirs d'enquête des agents de contrôle.

⁸⁹ Voir notamment Cour des comptes, *Bilan de la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024*, observations définitives, septembre 2025.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En tant qu'autorité administrative indépendante, la CNIL s'inscrit dans un cadre juridique qui garantit son indépendance et le respect de règles déontologiques renforcées.

Elle est dirigée par un collège de commissaires non permanents relativement nombreux dont les rémunérations correspondent à la moyenne de ce qui est observé dans d'autres autorités comparables. L'attribution récente de nouvelles missions prévues par la loi SREN de 2024, s'ajoutant à une charge de travail déjà élevée pour certains, pourrait amener la CNIL à repenser la question du format de son collège. L'exercice à plein de temps de la fonction de commissaire pourrait être envisagée pour l'avenir pour certains d'entre eux.

La CNIL a renforcé son dispositif de contrôle déontologique depuis 2020 : elle s'est dotée d'une charte et d'un référent déontologue.

Les déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale prévues par la loi pour les commissaires et certains agents administratifs encadrants sont correctement remplies et adressées à la HATVP. Bien que les déports préventifs sont effectifs, ils ne font pas l'objet d'un suivi centralisé, ce qui ne permet pas une prévention optimale du risque déontologique et pénal.

Une enquête administrative de sécurité approfondie est bien prévue pour les agents chargés des contrôles des ministères régaliens manipulant des fichiers sensibles. En revanche, pour le reste des agents, l'enquête se limite à la simple consultation du casier judiciaire. Cette situation n'est pas satisfaisante et la Cour estime indispensable de diligenter une enquête approfondie lors du recrutement de tous les agents chargés des contrôles, de même nature que celle prévue pour les agents chargés des contrôles des ministères régaliens.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. mettre en place, d'ici fin 2026, un registre des déports centralisé listant ex ante les déports, afin d'améliorer le suivi du respect des obligations des agents et des commissaires en la matière (CNIL) ;*
 - 7. modifier, d'ici fin 2027, le décret du 29 mai 2019 afin de prévoir une enquête administrative de sécurité dans les conditions prévues au L. 114-1 du code de la sécurité intérieure pour l'ensemble des agents de la CNIL amenés à réaliser des contrôles (ministre de la justice, ministre de l'intérieur, CNIL).*
-

Chapitre III

Une gestion qui s'est améliorée, une soutenabilité budgétaire en question

Le nouveau cadre créé par le RGPD et les nouvelles missions qui en découlent, conjugué à l'intensification des usages numériques de la société, ont amené la CNIL à faire évoluer en profondeur son organisation et à se doter de nouveaux profils et de nouvelles compétences. Cette adaptation, rapide, se traduit dans les évolutions successives de son organigramme (cf. annexe n° 1). Entre 2017 et 2025, elle a connu en moyenne une réorganisation tous les 18 mois afin de scinder des services devenus trop grands⁹⁰ et d'en créer de nouveaux⁹¹.

La CNIL a réussi cette transition. Elle est parvenue à absorber cette forte hausse d'activités et de moyens sans « *crise de croissance* » ni dérapages notables en matière de gestion (I). Une vigilance reste toutefois nécessaire, notamment en matière de gestion des ressources humaines, son modèle, favorable aux agents, étant à moyen terme peu soutenable budgétairement (II).

I - Une gestion de plus en plus intégrée de moyens en forte hausse

La hausse significative du budget de la CNIL, principalement porté par les dépenses de personnel, a concerné tous les aspects de son fonctionnement. Pour y faire face elle a opté pour une gestion courante de plus en plus intégrée aux services du Premier ministre (SPM).

⁹⁰ La direction de la protection des droits et des sanctions, qui atteignait une centaine d'effectifs, a été scindée en une direction de l'exercice des droits et des plaintes, et une direction des contrôles et des sanctions. De même, la direction des technologies et de l'innovation, dont les effectifs ont plus que doublé depuis 2017, a été divisée entre une direction des systèmes d'information (gestion informatique interne à la CNIL) et une direction des technologies, de l'innovation et de l'intelligence artificielle (direction d'expertise et d'appui aux contrôles et à l'accompagnement).

⁹¹ Une mission d'analyse économique a été créée en 2024 (trois effectifs), afin de professionnaliser le calcul de sanctions désormais à hauteur de dizaines de millions d'euros. Un service de l'intelligence artificielle (quatre effectifs) est en cours de consolidation, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur du règlement européen sur l'IA.

A - Un budget en hausse significative de 2017 à 2024

La CNIL est intégralement financée par un budget opérationnel de programme dépendant du programme 308 – *Protection des droits fondamentaux*, dont la responsable de programme est la secrétaire générale du gouvernement. Son budget, qui atteint près de 30 M€ en 2024 a augmenté de 72 % depuis 2017, soit une hausse annuelle moyenne lissée de 8 %. Il est correctement exécuté, au-delà de 95 %, aussi bien pour les dépenses de personnel en titre 2 (T2) que pour les autres dépenses (hors T2).

Tableau n° 13 : évolution du budget de la CNIL, en T2 et hors T2 (en M€)

Crédits de paiements	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2017-2024
<i>Budget disponible</i>	17,01	16,96	18,51	20,14	21,36	23,98	26,22	28,24	+ 66 %
<i>Budget exécuté</i>	16,06	16,85	17,75	19,04	20,80	23,95	26,11	27,69	+ 72 %
<i>Taux exécution</i>	94 %	99 %	96 %	94 %	97 %	100 %	100 %	98 %	
<i>T2 disponible</i>	14,09	14,40	15,16	16,71	17,87	19,68	22,19	23,98	+ 70 %
<i>T2 exécuté</i>	13,52	13,76	14,46	15,75	17,33	19,65	22,08	23,81	+ 76 %
<i>Taux exécution T2</i>	96 %	96 %	95 %	94 %	97 %	100 %	99 %	99%	
<i>Hors T2 disponible</i>	2,92	3,13	3,34	3,33	3,49	4,30	4,03	4,26	+ 46 %
<i>Hors T2 exécuté</i>	2,54	3,09	3,29	3,29	3,47	4,30	4,03	3,88	+ 53 %
<i>Taux exécution hors T2</i>	87 %	99 %	98 %	99 %	99 %	100 %	100 %	91 %	

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL et les extractions Chorus

Cette hausse est principalement due à l'évolution de la masse salariale, qui représente 86 % des dépenses en 2024 et a augmenté de 76 % sur la même période. Le plafond d'emplois exécuté, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), a augmenté de 42 % entre 2017 et 2024, passant de 195 à 277. Il est correctement exécuté pendant la période sous revue (entre 95 % et 99 %).

Les dépenses de fonctionnement (hors T2) augmentent de 53 % sur la période sous revue, soit une hausse moyenne annuelle de 6,2 % (cf. annexe n° 9). Cette tendance est principalement due :

- aux dépenses de fonctionnement courant, qui augmentent au même rythme (+ 52 %) : elles comprennent les frais afférents à l'occupation du site Ségur Fontenoy, les achats liés aux fonctions support, les travaux d'impression, les frais de réception et de représentation, etc. ;
- aux dépenses informatiques (serveurs, services d'infrastructures et applications métier), qui triplent sur la période (elles passent de 0,26 M€ à 0,8 M€). La CNIL a en effet développé en interne de nombreuses applications métier afin de faire face à ses nouvelles missions, et a accru les dépenses liées à sa cybersécurité.

B - Une gestion de plus en plus intégrée aux services du Premier ministre

Installée depuis 2006 dans des locaux rue Vivienne⁹², la CNIL a intégré début 2017 le bâtiment Ségur-Fontenoy dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Cet ancien siège du ministère de la marine marchande a permis de regrouper certains services du Premier ministre et diverses AAI. Une convention a été signée en juillet 2020 pour fixer les modalités de partage des coûts de cet ensemble bâtiminaire.

Cette installation à Ségur-Fontenoy a permis à la CNIL de bénéficier de prestations de fonctionnement courant (fourniture de mobilier, réception du courrier), d'informatique et de téléphonie (matériel de téléphonie fixe, infrastructures techniques), de transports (taxi) et de services collectifs : centre de documentation, restauration collective, action sociale, etc. Dans la plupart des cas, la CNIL peut choisir les prestations dont elle bénéficie. Par un avenant en 2021, elle a ainsi accès aux véhicules des services du Premier ministre et, tout en restant propriétaire de ses trois véhicules de service, en confie la maintenance à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF).

Ce système s'est révélé avantageux pour la CNIL. Au moment de l'emménagement dans l'immeuble Ségur-Fontenoy, elle a transféré quatre de ses agents à la DSAF et s'est vue retirer 2,3 M€ de crédits hors titre 2, correspondant aux dépenses immobilières de la rue Vivienne. En échange, la plupart des coûts fixes du bâtiment Ségur ne lui sont pas refacturés⁹³. Elle doit seulement payer une quote-part des frais de collecte des déchets.

En 2024, la CNIL a versé 313 397 € à la DSAF, contre 192 600 € en 2018. Cette évolution traduit notamment le périmètre élargi des prestations auxquelles elle a recours. En 2021, la mutualisation a été complétée par une intégration au pôle unique d'achat de la DSAF et par le transfert de la gestion des déplacements de ses agents (cf. *infra*). Il y a au total sept conventions de mutualisation actuellement en vigueur (cf. annexe n° 9).

Malgré des réticences à ses débuts – les organisations syndicales craignant une atteinte à l'indépendance⁹⁴ – cette intégration s'est bien déroulée. La CNIL a pu accéder à des prestations nouvelles et des locaux de qualité, sans avoir à en assumer la charge administrative. Elle a gardé une certaine liberté d'organisation : choix des prestations, maintien de sa capacité à passer des marchés en autonomie, etc. Cette mutualisation a été facilitée par l'attitude constructive de la DSAF. Ainsi s'agissant des achats, c'est une solution mixte qui a été retenue, la CNIL étant considérée comme pouvoir adjudicateur autonome. Sur 71 marchés en vigueur à l'été 2025, seuls 11 ont été passés en autonomie⁹⁵, ce qui traduit une démarche de mutualisation poussée et un souci de bonne gestion des deniers publics.

⁹²La CNIL supportait des charges bâtiminaires lourdes, car elle louait ses bâtiments (en 2015 : 1,96 M€ de loyers et 361 600 € de dépenses de fonctionnement comme le gardiennage, les fluides, etc. cf. Cour des comptes, *L'opération immobilière Ségur-Fontenoy*, 2019, observations définitives.

⁹³Loyer payé à l'agence de l'immobilier de l'État (Agile), exploitation, petit et gros entretiens, fluides, nettoyage des locaux, accueil et gardiennage, sécurité incendie.

⁹⁴Compte-rendu du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail du 5 juillet 2017.

⁹⁵En plus, trois marchés ont été passés par la DSAF, sur demande de la CNIL et pour ses besoins exclusifs.

Pour passer ces marchés et réaliser des achats mutualisés, la CNIL dispose d'une fonction achat qui a réalisé d'importants progrès et présente des procédures de plus en plus robustes. Les contrôles effectués par la Cour n'ont pas mis en évidence d'anomalies significatives ou répétées.

Une gestion des achats partagée avec la DSAF

La fonction achat est centralisée et dispose d'outils méthodologiques adaptés. Le service reste toutefois fragile par sa petite taille. Le poste de juriste a connu une rotation importante, avec trois agents sur les quatre dernières années. La charge de travail est importante.

La CNIL se repose de plus en plus sur des marchés mutualisés passés par les services du Premier ministre (41 marchés) voire par des centrales d'achat de l'État (16 marchés). Elle a conservé la gestion des marchés qui lui sont spécifiques notamment la gestion des plaintes et du contentieux, ainsi que les achats inférieurs à 40 000 €.

Pour des dépenses inférieures à 40 000 €, la dématérialisation a été achevée et le recours à une carte achat a permis d'éliminer les tâches administratives liées aux faibles montants. La Cour a contrôlé un échantillon de dix achats d'une valeur comprise en 200 € et 7 000 €. Les pièces obligatoires (notamment les devis originaux) ont bien été archivées, mais les demandes d'achat par les services n'ont pas toujours été retrouvées. Dans un cas, la Cour a constaté que le devis avait été signé par un agent qui n'est pas habilité à engager une dépense. La CNIL poursuit ses efforts et déploie depuis septembre 2025 un formulaire de demande d'achat directement sur son intranet, ce qui améliorera grandement la traçabilité.

Une unique carte achat se trouve à la CNIL, gérée par le chef du SCFM. Elle a été utilisée pour près de 69 000 € d'achats en 2024. Le contrôle d'un échantillon de transactions n'appelle pas de remarque particulière, si ce n'est qu'un euro sur cinq est dépensé auprès d'une grande entreprise de commerce en ligne, pour des fournitures variées et faciles à trouver dans le commerce. Le recours à la livraison est systématique alors que des solutions de substitution existent à Paris.

La Cour a par ailleurs contrôlé un échantillon de 40 frais de représentation payés par la présidente, des agents ou des commissaires de la CNIL en 2023 et 2024 et n'a détecté aucune anomalie. Les dépenses sont maîtrisées et les justificatifs systématiquement présents.

Pour les achats de plus de 40 000 €, à l'exception des 11 marchés passés en autonomie, la CNIL utilise des marchés mutualisés. En revanche, elle est indépendante pour leur exécution (dont le contentieux). Au dernier trimestre de chaque année, la CNIL réalise une campagne de recensement des besoins, en même temps qu'a lieu le dialogue de gestion budgétaire interne. Sur cette base, elle établit une programmation de ses achats en fin d'année en lien étroit avec la DSAF.

Jusqu'en 2024, la CNIL n'avait pas mis en place de procédure formalisée pour suivre les services faits qui étaient communiqués par courriel, s'exposant au risque de payer indûment un prestataire. Les services métiers ont désormais l'obligation de remplir un procès-verbal simplifié de service-fait, permettant d'attester la prestation partielle ou totale. Enfin, le logiciel de suivi des marchés doit prochainement évoluer pour améliorer la computation des seuils, ce qu'il ne détecte pas actuellement.

En dépit de ce bilan positif, et hors fonction RH, l'enquête de la Cour a mis en évidence trois sujets sur lesquels des progrès restent nécessaires.

1 - La mutualisation des fonctions de reprographie

La CNIL a maintenu son propre atelier de reprographie, alors qu'un atelier mutualisé se trouve à quelques dizaines de mètres dans le bâtiment. Il occupe un agent et coûte 7 800 € de location de matériel d'impression en 2024. L'activité est plutôt modeste avec une impression en 2023 de 600 000 pages, soit 50 600 par mois (dont 9 % en couleur). Le nombre d'impressions à la CNIL est en baisse de 40 % depuis 2020. Malgré cet atelier de reprographie, elle externalise certaines impressions (15 400 € en 2024, 27 500 € en 2023).

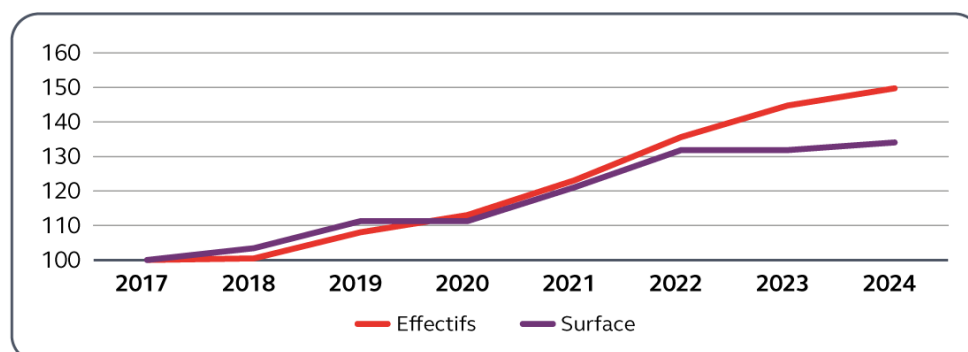
La CNIL justifie cette spécificité par le besoin de réaliser de nombreuses impressions à courte échéance avant chaque collège du jeudi matin et par la réalisation de formats originaux en interne (affiches, cartes postales, etc.). Elle n'est pas favorable à une mutualisation car elle considère que son atelier lui offre la réactivité et la souplesse nécessaires à ses besoins opérationnels (impressions urgentes pour les séances plénières notamment). Elle explique également que son maintien est un gage d'indépendance, dans la mesure où elle doit imprimer des projets d'avis sur des textes du gouvernement, voire des sanctions à son encontre.

Toutefois, dans un contexte où l'État est en train de structurer un réseau de reprographie pour mutualiser ses coûts et compétences⁹⁶, la CNIL ne doit pas rester à l'écart de cette démarche. Elle devrait conclure une convention avec la DSAF prévoyant des garanties pour ses besoins spécifiques. Les services du Premier ministre, qui ont imprimé 2,5 millions de copies en 2024, indiquent être en capacité d'absorber le volume actuel de la CNIL dès 2026. Ils assurent d'ores et déjà les impressions d'autres AAI et de cabinets ministériels, dont les documents ne sont pas moins confidentiels que ceux de la CNIL.

2 - La gestion des bureaux dans un espace sous tensions

À son installation dans le bâtiment Ségur-Fontenoy, la CNIL comptait 199 postes, contre 300 en 2024. Cette augmentation a été assumée par la DSAF qui a attribué des bureaux supplémentaires, avec une hausse de 34 % des surfaces occupées depuis 2017. En 2024, la CNIL occupait donc 3 228 m² (2 407 m² en 2017).

Graphique n° 11 : évolution des effectifs et des surfaces occupés par la CNIL, en base 100 en 2017



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

⁹⁶ À titre d'exemple, le Conseil d'État a renoncé à son atelier de reprographie au profit d'une convention interministérielle.

On observe depuis 2023 un décrochage entre l'évolution du nombre des agents et celle des surfaces occupées car la DSAF n'est plus en capacité d'accroître encore davantage les bureaux affectés à la CNIL. Celle-ci a œuvré avec succès à optimiser ses surfaces, par la redistribution de certains espaces et la densification des bureaux, ainsi qu'en expérimentant depuis 2025 l'usage du *flex office* pour la direction de l'accompagnement juridique, avec le soutien des organisations syndicales⁹⁷. Les aménagements adéquats ont été mis en œuvre, mais il est encore trop tôt pour en tirer un bilan.

La croissance attendue des effectifs sous l'effet des nouvelles missions de la CNIL mettra de nouveau en tension la répartition des bureaux. Or, la DSAF a d'ores et déjà informé la CNIL de son impossibilité de lui accorder des bureaux supplémentaires. Les efforts de rationalisation devront donc être maintenus.

3 - Frais de déplacement : un marché voyageur sous-performant et coûteux

Les agents de la CNIL réalisent de nombreux déplacements, en particulier pour les missions de représentation nationale et internationale et les contrôles sur place, pour un coût d'environ 0,23 M€ en 2024 (environ 6 % des dépenses hors titre 2). Jusqu'en 2021, la CNIL disposait de son propre encadrement des frais de déplacement⁹⁸, qui la plaçait dans une situation favorable. L'arrêté du 12 avril 2021⁹⁹ a abrogé cette dérogation pour unifier les modalités de déplacement à l'ensemble du périmètre budgétaire des services du Premier ministre. Cet arrêté continuait de prévoir un cadre dérogatoire pour les commissaires et les hauts responsables de la CNIL, traités comme des autorités ministérielles, cadre qui a été supprimé par l'arrêté du 4 décembre 2024 désormais en vigueur¹⁰⁰.

Depuis 2021, l'activité est mutualisée avec la DSAF à qui la CNIL a transféré la quasi-totalité de la gestion administrative des déplacements¹⁰¹. Plus de 70 % des dépenses de déplacement sont ainsi engagées directement *via* le voyageur, tandis que moins de 30 % des frais sont avancés par les agents puis remboursés sur la base d'un état de frais.

La Cour a procédé au contrôle d'un échantillon de 43 états de frais. La majorité des déplacements n'appelle aucune remarque. Jusqu'à récemment, la CNIL accordait des dérogations à l'arrêté interministériel, notamment pour le remboursement de repas lors de missions effectuées à Paris, mais indique y avoir mis fin en 2025¹⁰². La CNIL doit poursuivre

⁹⁷ Compte-rendu du CSE du 27 juin 2024.

⁹⁸ Arrêté du 8 avril 2016 fixant des règles dérogatoires pour l'indemnisation des frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents et des membres de la CNIL.

⁹⁹ Arrêté du 12 avril 2021 fixant les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents au sein des services et autorités budgétairement rattachés au Premier ministre.

¹⁰⁰ L'arrêté du 4 décembre 2024, de même que l'arrêté du 12 avril 2021 auparavant, prévoient que les administrations doivent passer en priorité par le voyageur des services du Premier ministre pour faire leurs réservations. Le recours à des états de frais doit rester exceptionnel.

¹⁰¹ Après validation par la CNIL des ordres de mission et états de frais des agents, la DSAF assure le lien avec le prestataire de son marché voyageur interministériel ainsi que la gestion financière. Une validation des ordres de mission par le service financier de la CNIL est en revanche nécessaire dès que la demande du service s'écarte de la politique voyageurs des services du Premier ministre.

¹⁰² En infraction avec l'article 2 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, la CNIL signalait régulièrement des « attestations de remboursement dérogatoires » afin de verser les indemnités à un agent en mission à Paris. Ce dernier a perçu plus de 2 000 € indus en frais de repas en 2024. L'arrêté du 4 décembre 2024 a permis de régulariser cette pratique.

ce mouvement en mettant fin à d'autres pratiques problématiques. Ainsi, elle considérerait à tort qu'une mission dans une commune limitrophe de Paris est un déplacement temporaire relevant du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, ouvrant droit à la prise en charge de repas à 20 € (dix missions en 2024).

Par ailleurs, la CNIL rembourse les frais de déplacements des commissaires dont la résidence familiale et administrative n'est pas francilienne, pour se rendre à une séance du collège, considérant qu'il s'agit d'un déplacement temporaire. En 2024, l'un des commissaires a ainsi donné lieu à 4 979,60 € d'hôtellerie, 3 438 € de train et 502,65 € de taxi pour 27 séances plénières d'une demi-journée. Les coûts étaient sensiblement similaires pour un autre commissaire non-francilien. Bien que le remboursement des frais de déplacements d'un agent public vers le lieu de travail de son employeur accessoire ne soit pas interdit par les textes, il n'en demeure pas moins que cette pratique est coûteuse et que le recours au taxi, en présence de transports interurbains et à des horaires qui ne sont ni matinaux ni tardifs, est discutable.

Les services du Premier ministre disposent d'un voyageur privé, dans le cadre d'un marché subséquent, passé par le ministère de la justice, à un accord-cadre de la direction des achats de l'État. À réception d'un ordre de mission de la part de la CNIL, le service compétent de la DSAF rentre les demandes sur *Chorus-Déplacements Temporaires* et accède directement à l'offre du voyageur mentionnant les prix, à la manière d'une plateforme traditionnelle de voyages destinée au grand public. Il peut procéder instantanément à la réservation, sans interaction avec le voyageur. La seule interaction a lieu en cas de modification d'une réservation déjà effectuée, dans le cadre d'une procédure peu fluide et chronophage dont la CNIL s'est plainte. Presque l'intégralité des tâches manuelles sont *in fine* réalisées par les trois agents de la DSAF chargés du suivi de la CNIL, ce qui interroge sur la plus-value d'un prestataire de voyage par rapport à une réservation directement par les agents qui pratiquent déjà toutes les manipulations.

En outre, le marché conclu avec le voyageur ne prévoit aucun bordereau de prix ni mécanisme de contrôle des prix, ce qui n'incite pas le prestataire à maîtriser ses prix ni les agents à modérer leurs exigences. *In fine*, ce système est bien plus coûteux qu'une réservation directe.

Ainsi, l'analyse des 897 nuitées d'hôtels réservées directement par le voyageur sur l'ensemble de l'année 2024 montre que 383 nuitées, soit plus d'un tiers, ont été payées à un tarif supérieur au forfait normalement appliqué aux agents¹⁰³, totalisant un surcoût de 12 693 € pour la CNIL, soit 17 % par rapport aux 86 447 € TTC payés *via* le voyageur. Certains cas de force majeure peuvent justifier ces dépassements, par exemple dans une ville à l'hôtellerie conjoncturellement sous tension, mais même dans cette hypothèse le surcoût peut être évalué à 7 %¹⁰⁴. De plus, l'analyse des cas particuliers montre que certains agents bénéficient de tarifs d'hôtels variables pour un même déplacement, et que des tarifs élevés sont payés dans des villes sans tension particulière. Le passage à un système reposant uniquement sur les états de frais, sans voyageur, aurait coûté 69 380 € à la CNIL, pour un résultat identique.

¹⁰³ Soit 90 € pour une commune de moins de 200 000 habitants, 120 € au-dessus et 160 € à Paris.

¹⁰⁴ Session plénière de l'ONU à New-York ou du Parlement européen à Strasbourg, salon international de la cybersécurité à Lille, etc. En faisant l'hypothèse que toutes les nuitées réservées par le voyageur pouvaient bénéficier de la majoration à 130 % prévue par l'arrêté, le surcoût s'établirait malgré tout à 5 608 € (+7 %).

L'analyse des frais de transports met en évidence des surcoûts comparables. L'échantillon contrôlé met en évidence, sur l'année 2024, un surcoût de près de 12 000 € par rapport à une réservation directe, sans recours au voyageur, soit un surcoût de plus de 40 %.

Ces surcoûts s'ajoutent au coût forfaitaire du marché (par exemple, 0,60 € sont facturés à chaque réservation de billet de train) qui représente un coût de 1 958 € en 2024 pour la CNIL.

La DSAF a indiqué ne pas tenir de suivi des prix pratiqués par le prestataire. Elle n'entame un dialogue exigeant avec ce dernier que lorsque les prix sont véritablement démesurés. Eu égard au contexte des finances publiques, de la croissance des coûts d'hôtellerie et du caractère stratégique des déplacements pour l'activité de contrôle de la CNIL, la DSAF et la CNIL doivent explorer les moyens de mieux maîtriser les coûts liés aux déplacements, par un dialogue exigeant avec le prestataire du marché, des outils de contrôle des prix plus poussés, voire le renoncement à passer par le prestataire lorsque les prix sont manifestement disproportionnés.

Le SGG a indiqué que la performance économique de ce marché fera l'objet d'une analyse et d'un bilan dans le cadre des groupes de travail interministériels dans la perspective du renouvellement de l'accord-cadre fin 2026. Cette démarche est indispensable compte tenu des constats formulés pour la CNIL.

II - Une gestion des ressources humaines favorable aux agents, qui contribue à une forte croissance de la masse salariale

L'article 16 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes prévoit que chacune « *dispose de services placés sous l'autorité de son président* ». Conformément à ces dispositions, la CNIL bénéficie d'une large autonomie de gestion. Malgré son installation au bâtiment Segur-Fontenoy en 2017, elle a toujours refusé de mutualiser sa fonction ressources humaines avec la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre¹⁰⁵ pour garantir son indépendance. Elle a seulement fait le choix de s'inscrire dans le marché de protection sociale complémentaire des services du Premier ministre et bénéficie de leur médecine du travail et assistance sociale.

Le service des ressources humaines de la CNIL compte neuf agents, dont un chef de service et son adjointe, pour la gestion administrative de près de 300 personnes. Le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines s'élève donc à 3 %, ce qui est conforme à d'autres administrations d'État¹⁰⁶. Les agents de ce service ont une ancienneté moyenne de deux ans et le rythme de leur rotation n'appelle pas d'observation.

En 2017, la Cour avait relevé « *une maîtrise perfectible de la gestion des ressources humaines* ». Depuis lors, d'importants progrès ont été réalisés. Un règlement des personnels de la CNIL a été adopté le 14 octobre 2019 et couvre l'ensemble des aspects de la gestion des ressources humaines. Toutefois, la CNIL a fait le choix de ne pas éditer de lignes directrices de gestion, les jugeant inadaptées à une structure de petite taille. Or, la tenue de groupes de travail

¹⁰⁵ Il ne s'agit pas d'une infaisabilité technique, étant donné que la DSAF assure déjà la gestion des ressources humaines de 64 % des autorités administratives indépendantes, à des degrés divers allant de la paie à une gestion intégrée selon les cas.

¹⁰⁶ Ce ratio est de 2,38 % au Conseil d'État, 3,15 % ministère du travail ou encore 3,3 % pour le ministère de l'économie et des finances (administration centrale) d'après les rapports annuels de performance 2024.

thématiques, par exemple sur les carrières, témoigne de l'utilité de disposer d'une telle réflexion sur les grands enjeux des ressources humaines (recrutement, mobilité interne et externe, promotion, rémunération). De même, il est regrettable que la CNIL mette en œuvre certaines initiatives (cf. *infra*) sans les intégrer dans une stratégie plus large et formalisée.

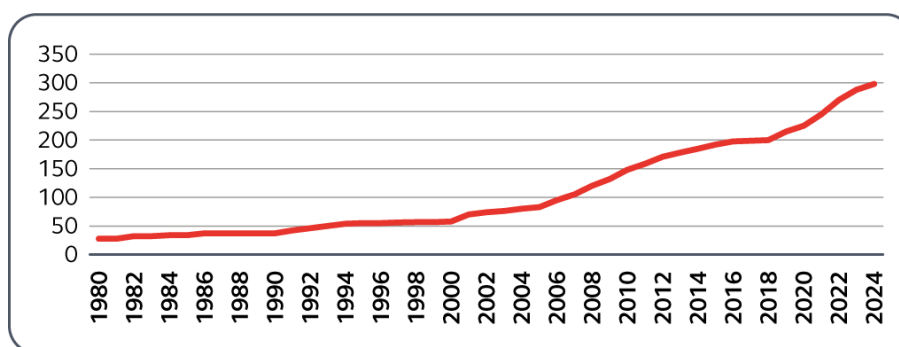
Sept ans après leur mise en place par la loi du 6 août 2019, l'adoption de lignes directrices de gestion est envisagée pour la fin de l'année 2026. Elle est d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait une formalisation des procédures et une actualisation du règlement de 2019. Ce serait aussi l'occasion de définir une perspective d'évolution des ressources humaines compte tenu de la probable poursuite de la montée en puissance des missions de la CNIL. À cet égard, les caractéristiques des agents, les choix de la CNIL en matière statutaire, de rémunérations et de temps de travail induisent une forte progression de sa masse salariale. Ils constituent une contrainte budgétaire forte et pourraient menacer la soutenabilité de sa gestion dans une perspective de nouvel accroissement de ses missions.

A - Des caractéristiques atypiques par rapport au reste de l'État

Créée en 1978, la CNIL est demeurée une institution modeste pendant vingt ans, passant de 28 postes budgétaires en 1980 à près de 58 en 2000. L'institution a ensuite connu deux phases de croissance exponentielle. Sous l'effet de la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, son effectif a triplé pour atteindre près de 200 personnes en 2016. L'entrée en vigueur du RGPD en 2018 a conduit à une nouvelle hausse pour atteindre près de 300 postes en 2024. Sur la même période, les effectifs de la fonction publique d'État ont crû de 8 %, tandis que l'ensemble des versants de la fonction publique ont augmenté de 24 %¹⁰⁷.

Une comparaison des effectifs des principales autorités de protection des données de l'Union européenne se trouve en annexe n° 3.

Graphique n° 12 : effectifs de la CNIL depuis 1980 (en postes budgétaires)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL et Data Gouv.

La structure du personnel de la CNIL est atypique par rapport à celle de la fonction publique de l'État. Les agents de la CNIL sont plutôt jeunes, avec un âge moyen de 39 ans en 2024, caractéristique stable depuis 2018 (où elle s'élevait à 40 ans), malgré la forte croissance

¹⁰⁷ François Ecalte, *Quelle a été l'évolution des effectifs de la fonction publique depuis 1997 ?*, juin 2025, d'après les données de la DGAFP et de l'INSEE.

des effectifs. Cette moyenne est inférieure à celle de la fonction publique d'État (44 ans hors militaires en 2022). De plus, la CNIL compte 1,4 agents de 50 ans ou plus pour un agent de moins de 30 ans, soit une pyramide des âges identique au secteur privé, quand la fonction publique a un ratio de 2,5 en 2022.

La CNIL bénéficie également d'une certaine stabilité de ses agents. Au 31 décembre 2024, l'ancienneté moyenne est de 7,6 ans. En 2024, le taux de sortie des contractuels de la CNIL s'est élevé à 14 %, contre une moyenne de 20 % dans la fonction publique¹⁰⁸. Ceci révèle une bonne capacité de la CNIL à fidéliser ses agents, y compris pour les recrutements récents¹⁰⁹.

Avec un taux de féminisation de 61 %, la CNIL se classe légèrement au-dessus de la fonction publique d'État (58 % en 2022). Mais ce taux est en baisse depuis quelques années (66 % en 2021). Les femmes représentent 58 % des agents de catégorie A et 79 % de la catégorie B, ainsi que la moitié des dix rémunérations les plus élevées de la CNIL¹¹⁰.

Pour 2025, elle compte plus de 85 % d'agents de catégorie A et A+ (tous statuts confondus), contre une moyenne de 62 % pour les agents civils de la fonction publique d'État. Ce taux est cohérent avec les autres AAI de taille similaire¹¹¹. Au 1^{er} avril 2025, avec 53 postes de directeur, de chef de service et de leurs adjoints, le taux d'encadrement s'élève à 18 %, soit 1 encadrant pour 4,5 agents encadrés.

La CNIL compte environ 3 % de travailleurs en situation de handicap, proportion stable depuis 2020 (2 % en 2019¹¹²) contre plus de 5 % au sein de la fonction publique d'État¹¹³. Cela a conduit la CNIL à payer une contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, d'un montant de 21 924 € en 2023.

La CNIL se caractérise par un taux d'absence pour maladie ordinaire plutôt faible par rapport à la fonction publique d'État, à hauteur de 3,7 jours en moyenne par agent et par an. Ceci est cohérent avec le profil jeune de ses agents mais témoigne également de bonnes conditions de travail, à même de prévenir les risques psycho-sociaux.

La qualité du dialogue social s'est améliorée, en particulier à partir de 2019 et l'arrivée conjointe de la nouvelle présidente et du nouveau secrétaire général. Les instances de dialogue social ont été réunies environ cinq fois par an depuis 2017. Il n'y a plus eu de vote négatif des organisations syndicales contre un projet de la CNIL depuis 2021.

B - Des choix discutables en matière de statuts des agents

Certains des choix opérés en matière de gestion des ressources humaines sont contestables tant pour le recrutement et le déroulement de carrière des contractuels que pour le positionnement des fonctionnaires sur des contrats.

¹⁰⁸ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024, novembre 2024.

¹⁰⁹ 40 % des agents recrutés en 2020 et 2021 sont toujours en poste à la CNIL au premier semestre 2025.

¹¹⁰ Rapport social unique.

¹¹¹ D'après le jaune budgétaire sur les AAI et API pour 2025, ce taux s'élève à 84 % pour l'Autorité de la concurrence, 77 % pour l'ARCOM, 89 % à l'autorité des marchés financiers, 90 % pour le Défenseur des droits.

¹¹² Compte-rendu du comité technique du 9 décembre 2020.

¹¹³ Cour des comptes, *Le Fonds d'insertion pour les personnes handicapées dans la fonction publique*, observations définitives, mars 2024.

1 - Un recours systématique au contrat à durée indéterminée pour les agents contractuels

Le règlement de gestion adopté en 2000 ne fixait pas de règles en matière de recrutement. La CNIL partageait ses recrutements entre postes permanents et non-permanents : en 2016, elle comptait 136 contrats à durée indéterminées (CDI) pour 46 contrats à durée déterminée (CDD). Cette pratique a été remise en cause par le règlement adopté en 2019 dont l'article 2 prévoit que les agents contractuels sont recrutés *systématiquement* en CDI, le recours à un CDD étant considéré comme une dérogation¹¹⁴. En conséquence, la CNIL compte moins de 10 CDD parmi ses contractuels en 2025.

Le recours systématique au CDI en primo-recrutement dans les AAI, au regard des textes

L'article L. 2 du code général de la fonction publique prévoit que les parties du code relatives aux contractuels s'appliquent à l'ensemble des contractuels de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics comme des AAI « *pour autant qu'il en dispose ainsi* ». L'article L. 332-4 du même code autorise la conclusion de CDI, mais pour des cas limitativement énumérés et non systématiquement. Bien que la majorité des agents de la CNIL peut entrer dans l'une des catégories prévues par le code, ce n'est pas le cas de tous. Certaines fonctions ne sont, ni spécifiques ni dénuées de corps de fonctionnaires susceptibles de remplir certains besoins.

La direction générale de la fonction publique considère toutefois que les articles L.332-2 et L.332-4 ne s'appliquent pas explicitement aux AAI mais seulement, par renvoi à l'article L.311-1 (qui énonce le principe de recrutement de fonctionnaires), aux emplois civils permanents de l'État de ses établissements publics administratifs, et des collectivités territoriales. Elle estime que si le législateur avait voulu soumettre les emplois des AAI au principe énoncé à l'article L.311-1, une disposition explicite en ce sens aurait été insérée au sein du statut général des fonctionnaires ou du statut général des AAI (loi du 20 janvier 2017).

Même si la pratique de la CNIL est considérée comme régulière, notamment par la DGAFP, elle comporte plusieurs effets négatifs. Tout d'abord, comme la Cour l'a déjà relevé, elle rigidifie la gestion des ressources humaines¹¹⁵. La CNIL tente de s'en prémunir en rédigeant ses contrats de telle manière qu'une certaine flexibilité est permise dans l'affectation des agents aux postes. Mais d'autres contraintes sont prégnantes. Ainsi, les agents bénéficient d'un droit à un congé pour mobilité de deux fois trois ans maximum, qui leur permet de suspendre leur CDI pour travailler dans une autre structure tout en bénéficiant d'un droit au retour à la CNIL¹¹⁶. Mi-2025, 13 agents en congé mobilité étaient ainsi susceptibles de demander une réintégration, même si peu de retour de mobilité ont été observés jusqu'à présent. En 2021, 11 % des départs de la CNIL se faisaient sous congé mobilité. Le retour non anticipé de ces agents pourrait susciter des difficultés d'intégration.

¹¹⁴ Le règlement de gestion prévoit le recours à des CDD pour les cas suivants : pour des missions spécifiques ou au cabinet de la Présidente, pour remplacement temporaire ou accroissement temporaire d'activité.

¹¹⁵ Cour des comptes, *Les agents contractuels dans la fonction publique (2010-2019)*, rapport public thématique, septembre 2020.

¹¹⁶ Article 33-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

Jusqu'en 2019, la CNIL privilégiait la signature d'un CDD d'une année avant de signer un CDI dans une logique de fidélisation, ainsi que le pratiquent l'Autorité de la concurrence¹¹⁷, l'ARCEP¹¹⁸ et d'autres employeurs publics, notamment des collectivités territoriales. Elle explique son changement de pratique par l'impact du RGPD qui a créé un marché concurrentiel pour les spécialistes de la protection des données de sorte que les contrats d'un an ne permettaient pas d'attirer suffisamment de bons profils. Mais cet argument ne vaut que pour les profils rares.

Or la CNIL est d'ores et déjà attractive : elle a reçu en moyenne 245 candidatures externes pour chacun des 50 postes ouverts au recrutement en 2024 et sur les six premiers mois de 2025 (hors emploi d'encadrement). Sur cette période, les personnes recrutées avaient en moyenne 31 ans, une part significative d'entre elles n'ayant aucune expérience antérieure.

De surcroît, une partie des postes ouverts au recrutement ne correspond pas à des compétences en tension sur le marché du travail. Ainsi, la CNIL compte relativement peu de postes techniques, qui constituent aujourd'hui les profils les plus difficiles à attirer. Elle estime qu'elle compte 57 postes à dominante technique¹¹⁹, sur 300 agents. Dans les services « *cœur de métier* », elle dispose d'une trentaine de postes techniques sur le numérique (ingénieurs, analystes, auditeurs SI) alors que son organigramme compte près de 125 postes à dominante juridique et une quinzaine de postes généralistes ou d'autres disciplines (sociologue, économiste, fonctions pédagogiques, chargé de coopération etc.). Pour ces profils, notamment juridiques, les compétences sont nettement plus nombreuses sur le marché du travail.

Bien que certaines AAI ont une politique similaire, d'autres ne systématisent pas le recours au CDI au stade du recrutement et le risque existe que cette pratique se généralise¹²⁰. Cela crée également des différences de traitement avec les administrations centrales, en premier lieu les services du Premier ministre au sein desquels la CNIL évolue. Ainsi, la direction interministérielle du numérique, dont les profils sont similaires, voire plus rares, que ceux de la CNIL compte 62 % de contractuels en CDD en 2024. Cette proportion est de 45 % pour la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre, responsable du programme budgétaire de la CNIL.

¹¹⁷ *Rapport social unique pour 2023* de l'Autorité de la concurrence, juillet 2024.

¹¹⁸ *Rapport social unique pour 2023* de l'ARCEP, avril 2024.

¹¹⁹ C'est-à-dire éligibles à la circulaire n° 6434/SG de la Première ministre relative à la politique salariale interministérielle des métiers de la filière du numérique.

¹²⁰ Ainsi, le Défenseur des droits – qui partage le même bâtiment que la CNIL – a décidé de requalifier presque l'ensemble de ses CDD en CDI en 2024 (Jaune budgétaire sur les AAI/API annexé au PLF 2025) et tous les primo-recrutements sont désormais effectués en CDI.

Tableau n° 14 : comparaison des politiques d'attribution de CDI des autorités administratives/publiques indépendantes de plus de 100 contractuels, en 2023

Autorité attribuant un CDI quasi-systématique		Autorité attribuant un CDI au cas par cas	
Nom de l'autorité	Taux de CDI parmi les contractuels	Nom de l'autorité	Taux de CDI parmi les contractuels
AMF	100 %	Défenseur des droits	64 % ¹²¹
CNIL	98 %	ART	51 %
ARCOM	93 %	ARCEP	35 %
HAS	87 %	CRE	31 %

Source : Cour des comptes, d'après le jaune budgétaire sur les AAI/API annexé au PLF 2025

La Cour recommande donc à la CNIL de réformer son règlement de gestion comme sa pratique. Elle devrait se rapprocher des standards ministériels, en adoptant un examen au cas par cas pour la signature de contrats à durée indéterminée pour des compétences rares (essentiellement techniques) ou des profils difficiles à attirer (juristes seniors par exemple). Pour les autres, la CNIL devrait privilégier la signature de contrats à durée déterminée, susceptibles par la suite d'être transformés en CDI, après évaluation par un comité de « CDIsation », comme dans l'administration centrale.

2 - Un quasi-statut accordé aux contractuels

Les articles 12 et 18 du règlement de gestion de la CNIL prévoient que tous ses agents (y compris les agents contractuels) bénéficient, en fonction de leur ancienneté, d'un déroulement de carrière dans leur grille indiciaire de rattachement. Les annexes du règlement fixent la durée des échelons. Par ailleurs, une part significative de leur rémunération évolue automatiquement puisque le complément individuel de rémunération (cf. *infra*) est exprimé en pourcentage du traitement indiciaire (entre 15 et 18 %).

Or, le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, qui est applicable à la CNIL¹²², prévoit en son article 1-3 que « la rémunération des employés à durée indéterminée fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-4 ou de l'évolution des fonctions. » La jurisprudence administrative déduit de cette règle que les augmentations de rémunération pour les agents contractuels ne sont possibles qu'en cas d'évolution des tâches, de la qualification ou de l'expérience professionnelle, à la condition qu'elles n'interviennent pas à un rythme régulier prédéterminé au risque de mettre en place un système de carrière¹²³.

¹²¹ 100 % en 2024, cf. note de bas de page *supra*.

¹²² En application de l'article 16 de la loi du 20 janvier 2017.

¹²³ CE, *Préfet de la Martinique*, 30 juin 1993, n° 120658 129984 129985, mentionné aux tables du recueil Lebon), réitérée depuis (CE, 17 octobre 1997, n° 152913, commune de Wattrelos ; CE, 30 mai 2012, n° 343039 ; avis du Conseil d'État en date du 30 janvier 1997 n° 359964 ; Section de l'administration, avis n° 388309-389104 du 28 janvier 2014).

Cette modalité de gestion, qui peut être qualifiée de « quasi-statut », a été relevé par la Cour dans son rapport public thématique de 2020 relatif aux agents contractuels dans la fonction publique¹²⁴. Elle n'est pas isolée au sein de l'État, sans cependant pouvoir être qualifiée de courante même si elle tend à se développer parallèlement à l'élargissement du recours au CDI dans la fonction publique.

À ce jour, les dispositions du règlement de gestion de la CNIL prévoyant un avancement automatique à l'ancienneté pour les agents contractuels, s'écartent de l'article 1-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 qui n'a pas, à ce jour, été modifié. Elles contribuent également à l'augmentation de la masse salariale et à la rigidification de la gestion des ressources humaines. Le règlement de gestion de la CNIL de 2019 devrait donc être adapté sur ce point et complété par des lignes directrices de gestion qui fixeraient notamment le cadre d'évolution et de promotion des agents contractuels.

3 - Un positionnement des fonctionnaires sur des contrats à durée déterminée

La CNIL accueille peu de fonctionnaires : de 11 agents en mars 2015, ils sont passés à 21 titulaires en mars 2025. Ils occupent majoritairement des postes de chef de service ou de direction : quatre des sept directeurs sont fonctionnaires, ainsi que le secrétaire général et la présidente. Neuf autres ont des postes d'encadrants.

La faible proportion de fonctionnaires (21 titulaires, contre 265 contractuels) contraste avec le caractère régalien d'une partie des missions, alors même qu'il existe des corps de fonctionnaires sur les métiers techniques ou de juristes¹²⁵. La CNIL justifie cette situation en partie par le surcoût lié aux modalités de calcul des pensions publiques (cf. annexe n° 10) : à rémunération brute égale, elles incitent à recruter davantage des agents contractuels que des fonctionnaires.

À quelques exceptions près¹²⁶, la CNIL pratique le détachement sur contrat à durée déterminée¹²⁷ lorsqu'elle recrute des fonctionnaires. Elle recourt à ce système en avançant plusieurs raisons : elle ne dispose pas d'un corps pour accueillir les fonctionnaires en détachement et son service des ressources humaines est trop petit pour faire face à la complexité statutaire de plusieurs corps.

La loi portant statut général des AAI prévoit qu'elles « *peu[ven]t employer des fonctionnaires civils et militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut* ». Comme l'a déjà rappelé la Cour¹²⁸, « *les fonctionnaires employés par les [autorités administratives*

¹²⁴ Les agents contractuels dans la fonction publique | Cour des comptes septembre 2020.

¹²⁵ En particulier le corps des attachés d'administration et territoriaux, inspecteurs de la répression des fraudes, ingénieurs des systèmes d'information et de communication, ingénieurs territoriaux, administrateurs-adjoints des assemblées, etc.

¹²⁶ Un administrateur de l'État a été mis à disposition à titre onéreux par le ministère de l'économie et des finances pendant deux ans avant d'être accueilli en détachement sur contrat.

¹²⁷ Les fonctionnaires disposent d'un arrêté de détachement de leur corps d'origine et signent un contrat avec la CNIL.

¹²⁸ Cour des comptes, *Autorités administratives et publiques indépendantes, politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, communication à l'Assemblée nationale, décembre 2017.

indépendantes] devraient, comme c'est le droit commun pour ce qui concerne les agents titulaires, être placés en position normale d'activité. Les AAI sont en effet, sur le plan administratif, dès lors qu'elles n'ont pas la personnalité morale, assimilables à un service de l'administration ». La circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009 de la DGAFP confirme que les AAI sont éligibles à cette disposition statutaire créée en 2008¹²⁹. En 2024, la commission d'accès aux documents administratifs, l'autorité de sûreté nucléaire, le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) et le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires accueillaient la majorité de leurs fonctionnaires en position normale d'activité et non en détachement sur contrat.

Outre la simplicité du recours au contrat, ce système permet surtout à la CNIL de moduler la rémunération indiciaire du fonctionnaire qu'elle accueille, en lui offrant souvent un montant supérieur. Or, l'article 26-1 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 dispose que « *lorsque le détachement est prononcé dans un corps de fonctionnaires de l'État, il est prononcé à équivalence de grade et à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont l'intéressé bénéficie dans son grade d'origine* ». Ces dispositions limitent les possibilités d'adaptation du volet indiciaire et renvoient implicitement au volet indemnitaire pour prendre en compte les spécificités de la fonction.

Dans les huit cas examinés, quatre bénéficiaient d'un gain significatif de leur rémunération indiciaire (cf. annexe n°11).

Cette pratique, généreuse pour les agents, participe à l'effet inflationniste de la masse salariale de la CNIL.

C - Des choix coûteux en termes de rémunération

Dans son rapport de 2017, la Cour pointait de graves dysfonctionnements dans la rémunération des agents de la CNIL. Les rémunérations accessoires versées dépassaient les proportions prévues par le contrat des agents, tandis que les régimes indemnitaires s'étaient accumulés sans cohérence. Comme la Commission s'y était engagée, son nouveau règlement a mis en place un régime de rémunération plus lisible qui permet une forte individualisation, notamment en fonction de la performance. Ces choix conduisent à une forte croissance des dépenses salariales même si celles-ci sont globalement conformes à celles des autres AAI.

1 - Un système de rémunération qui permet une forte individualisation

Le système de rémunération des agents se structure entre traitement indiciaire et primes (cf. annexe n° 12). Ils reçoivent les primes de droit commun de la fonction publique ainsi qu'un complément individuel de rémunération (CIR) qui correspond à un pourcentage du traitement indiciaire, 29 % en moyenne en 2024 (3,3 M€). S'y ajoute une prime de performance individuelle (PPI) versée à l'issue de la campagne d'évaluation professionnelle, pour un coût total de 1,1 M€ et une prime de performance collective (PPC) dont le montant global atteint

¹²⁹ L'agent reste géré par son administration d'origine et bénéficie de l'avancement de son corps d'origine. L'autorité d'accueil conserve la possibilité de versement d'indemnités liées à l'emploi, même si le régime indemnitaire reste celui d'origine.

0,7 M€. Enfin, les agents des services de contrôle bénéficient d'une indemnité de contrôle forfaitaire et la CNIL s'est ménagée la possibilité de verser des indemnités ponctuelles, en cas d'astreinte ou pour récompenser l'investissement particulier de certains agents.

La Cour a procédé au contrôle d'un échantillon de 14 dossiers individuels, sans constater d'irrégularités dans la rémunération. Les archives sont exhaustives et bien organisées. S'agissant de la rémunération de la présidente de la CNIL, la Cour avait critiqué des irrégularités dans son précédent rapport. Il a été mis fin à ces écarts.

Malgré son poids, la composante indemnitaire des rémunérations comporte peu de textes encadrant son montant, ce que la Cour avait déjà relevé en 2017.

S'agissant du CIR, le règlement de gestion prévoit bien un plancher, mais l'attribution de points supplémentaires à l'embauche ou au cours de la carrière n'est pas encadré par un guide interne. De fait la différenciation est forte, les taux de CIR par agent variant du simple au double pour un même indice (cf. annexe n° 12).

Cette flexibilité est perçue comme une force par la CNIL, car elle lui permet de recruter des profils plus rares sans être contrainte par des grilles salariales. C'est aussi un outil de responsabilisation managériale, *via* les campagnes annuelles de distribution de « *points de CIR* ». Ainsi, sur proposition d'un groupe de travail interne sur les carrières, la CNIL a mis en œuvre à partir de 2023 un statut d'expert pour les agents dotés d'une compétence particulière et qui en font bénéficier leurs collègues. Chaque « *expert* » s'est vu attribuer 10 points de CIR supplémentaires, ce qui équivaut à une revalorisation de plus de 3 500 € par an en moyenne qui a bénéficié à 45 agents.

S'agissant de la PPI, calculée selon une formule gardée secrète¹³⁰, le barème est identique pour tous, à l'exception des encadrants qui se voient dotés de quatre objectifs au lieu de deux, avec un surplus potentiel autour de 1 500 €. À cela s'ajoute un possible bonus exceptionnel d'un montant brut de 300 €, attribué à 18 agents en 2024. On constate une forte concentration (70 % des agents évalués ont perçu une prime entre 3 500 € et 4 200 €, hors encadrants et arrivée en cours d'année), mais la CNIL se conforme dans l'ensemble à l'esprit de la rémunération individuelle à la performance. Pour 30 % des compétences, le niveau est noté 3 / 5, 37 % à 4 / 5, et 18 % à 5 / 5. 96 % des objectifs fixés aux agents ont été atteints en 2024 (cf. annexe n° 12).

2 - Un déroulement de carrière favorable

Par le règlement de gestion de 2019, la CNIL a adopté un système de catégories d'emplois répliquant celui de la fonction publique, plus lisible que le précédent. Les trois catégories A, B et C sont prévues pour les agents ayant respectivement des diplômes de Bac +3, Bac et sans diplôme. La catégorie A se divise elle-même en quatre catégories (A3, A2, A1 et A hors classe) correspondant aux trois grades de la catégorie A de la fonction publique et à la catégorie A+.

¹³⁰ Ceci afin d'éviter que les encadrants ne remplissent les évaluations en fonction de la somme qu'ils souhaitent attribuer aux agents. Chaque supérieur hiérarchique évalue si l'agent a rempli ses deux objectifs annuels et quel est son niveau de maîtrise dans trois familles de compétences (« activités », « compétences professionnelles », « qualités professionnelles »), dont l'acquisition est notée de 1 à 5. En pondérant ces cinq facteurs, le service des ressources humaines calcule la PPI de chaque agent.

La commission a une politique maîtrisée en matière de promotions. En 2024, sur 71 agents promouvables, elle en a promu six, soit un taux de 8 %. Entre six et huit agents sont promus chaque année, nombre stable depuis 2013. Ce taux plutôt faible est cohérent avec la structure du personnel de la CNIL, qui compte peu de catégories B et C dont les taux de promotion sont généralement plus élevés dans la fonction publique¹³¹. Elle a mis fin à sa pratique consistant à offrir des réductions de mois d'ancienneté pour accélérer les passages d'échelon de ses agents.

Sa gestion des déroulements de carrière appelle toutefois deux remarques.

En premier lieu, le régime salarial de la CNIL est plus avantageux que celui de la fonction publique d'État, ce qui a été rappelé à plusieurs reprises dans les instances de dialogue social¹³². En effet, les grilles indiciaires sont plus profondes, avec des pas de progression plus rapides. Les grilles A3, A2 et A1 comptent chacun 16 échelons, alors que les grilles d'attaché d'administration, principal et hors classe en comptent respectivement 11, 10 et 7. Cela permet aux agents de continuer à progresser après vingt années dans leur grade. Alors que les grilles A2 et A1 ont des niveaux d'indice majoré relativement similaires aux attachés d'administration principaux et hors classe, la grille A3 est plus avantageuse. Comme la majeure partie des agents débute leur carrière sur des niveaux d'échelon supérieur au premier échelon, ils sont favorisés par rapport aux fonctionnaires qui débutent systématiquement au pied de la grille (cf. annexe n° 12).

En second lieu, l'étude d'un échantillon de dossiers individuels d'agents a démontré que la CNIL avait tendance à contourner ses propres grilles indiciaires au moment du recrutement, positionnant ses agents sur des catégories plus favorables. Peu d'agents recrutés en catégorie A3 sont en effet positionnés au premier échelon mais débutent plusieurs échelons au-dessus, ce qui constitue un dévoiement du règlement de gestion qui en fait l'exception¹³³. La CNIL a créé une sorte de grille interne non-formalisée visant à reconstituer une forme d'expérience des personnes recrutées¹³⁴. Ainsi, au moins dix juristes – compétence non-rare¹³⁵ – ont été recrutés sur CDI en 2023-2024 et positionnés d'office sur le quatrième échelon de la catégorie A3 alors qu'ils sortaient d'études supérieures ou avaient moins d'un an d'expérience professionnelle¹³⁶.

En 2023 et 2024, aucun recrutement d'agent A3 et un seul agent A2 a été positionné sur le premier échelon de sa catégorie. Cela s'explique, selon la CNIL, par le fait que la licence constitue le diplôme minimal pour être recruté : comme il est rare que soit recruté un agent ne bénéficiant que d'une licence et d'aucune expérience professionnelle, les nouvelles recrues sont presque systématiquement positionnées sur des échelons supérieurs au premier échelon.

¹³¹ Voir par exemple l'arrêté du 4 novembre 2021 fixant les taux de promotion dans les corps des services du Premier ministre pour les années 2022, 2023 et 2024.

¹³² Comité technique du 8 février 2021, comité technique du 18 mai 2022.

¹³³ L'article 10 du règlement de gestion prévoit qu'« il peut être tenu compte, en fonction des particularités du poste à pourvoir, de tout ou partie des qualifications, de l'expérience acquise par les agents dans leurs activités antérieures ainsi que de la rareté de leur profil pour les recruter sur un groupe ou sur un échelon supérieur. ».

¹³⁴ La CNIL indique que « lors du recrutement sur un contrat permanent, différents éléments permettent de « gagner des années » dans la grille concernée : un niveau de diplôme supérieur à celui exigé dans la catégorie, les années d'expérience dans le domaine recherché (dont les stages et l'apprentissage dans une certaine mesure), la valeur de la formation initiale, la valeur de l'expérience professionnelle, la rareté du profil, etc.

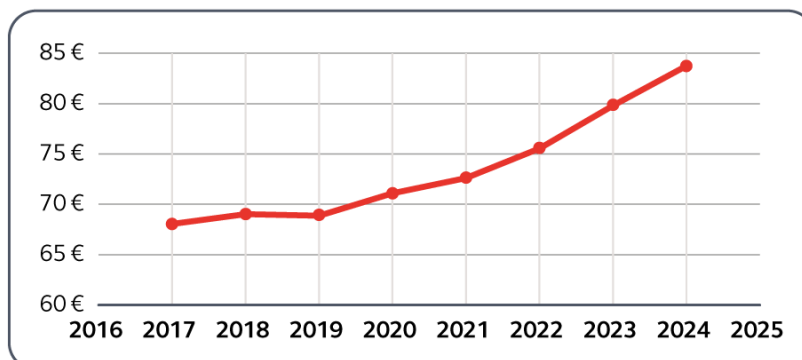
¹³⁵ Sont exclus de ce décompte les titulaires d'un doctorat et les compétences particulières.

¹³⁶ Cela représente un gain de 330 € brut par rapport au premier échelon de la catégorie A3 et un surplus de rémunération indiciaire de 460 € brut par mois par rapport à un attaché d'administration sortant de formation.

3 - Un impact significatif sur la croissance des dépenses salariales

L'adoption du règlement de gestion de 2019 a ainsi conduit à une croissance rapide du coût moyen par agent. Le coût annuel d'un équivalent temps plein travaillé de la CNIL a augmenté de 23 % depuis 2017, passant de 68 040 € à 83 746 € en 2024.

Graphique n° 13 : coût moyen annuel d'un équivalent temps plein travaillé de la CNIL



Source : Cour des comptes, d'après les extractions du SI Paie de la DGFIP

Cette hausse s'explique par l'augmentation des primes perçues par chaque agent, qui ont crû de 44 % depuis 2017, contre +14 % pour le régime indiciaire. Les taux de croissance du régime indemnitaire sont de +10 % par an en 2023 et 2024. Alors que la part indemnitaire représentait 29 % du salaire brut en 2017, cette proportion est de 34 % sept ans plus tard. Ce taux est inférieur à 30 % dans les autres programmes des services du Premier ministre¹³⁷.

Le CIR représente 19 % de la rémunération brute d'un agent. Comme il s'agit d'un pourcentage du traitement brut, il accélère mécaniquement toute hausse de ce dernier. Ainsi, une revalorisation du point d'indice de 2 % en 2024 aurait induit un surcoût de 79 000 € du fait de ce mécanisme¹³⁸. De même, le CIR va croître automatiquement chaque fois qu'un agent progresse d'un échelon. Or, les agents ont tendance à rester relativement longtemps à la CNIL et bénéficient de grilles avec des progressions plus rapides que le reste de la fonction publique.

Par ailleurs, chaque année, la campagne d'évaluation est l'occasion d'attribuer des points de CIR supplémentaires. 651 points de CIR ont été distribués en 2024, pour une valeur moyenne brute de 32 € et un gain moyen de 132 € pour chacun des 158 bénéficiaires (soit un peu plus de la moitié des personnels éligibles). Cela représente une augmentation de 6,5 % du nombre de points de CIR en 2024.

Cette croissance s'explique aussi par l'augmentation de la prime de performance individuelle pour les encadrants, qui sont passés de deux à quatre objectifs, ce qui correspond en pratique à une augmentation de 1 600 € brut par an.

¹³⁷ 27 % à la direction des informations légales et administratives, 29 % à la DSAF, 29 % au secrétariat général des affaires européennes, 30 % au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Cf. le rapport social unique des services du Premier ministre pour l'année 2024. Il s'élève à 18 % pour le Défenseur des droits.

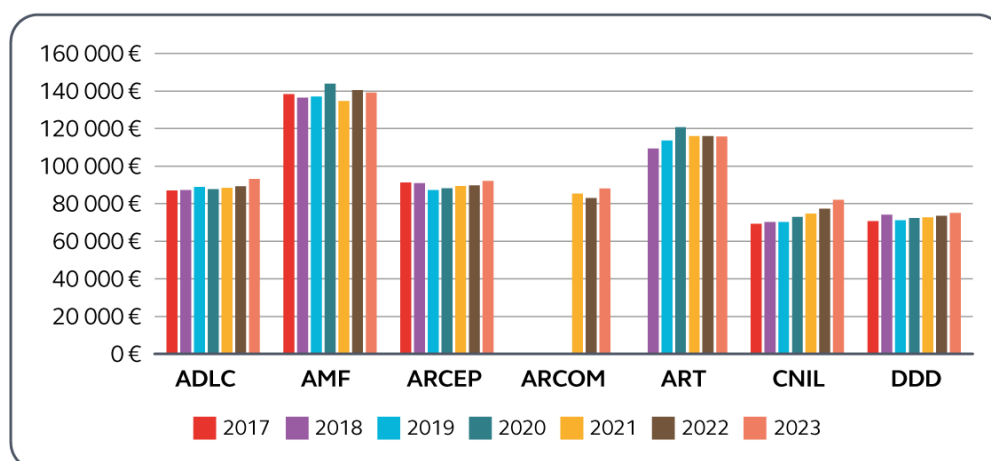
¹³⁸ La CNIL aurait payé 257 000 € de traitement brut supplémentaire et 79 000 € de CIR en plus.

Au total, sous l'effet combiné d'une structure de rémunération dynamique et d'une hausse de 43 % de ses effectifs sur la période, les dépenses salariales de la CNIL sont passées de 13,5 M€ en 2017 à 23,8 M€ en 2024.

4 - Un niveau de rémunération aligné avec les autorités administratives indépendantes similaires, mais plus favorable que le reste de l'État

Avec un coût complet par agent dépassant 82 000 € annuel, la CNIL présente en 2023 des niveaux de rémunération similaires aux grandes AAI chargées d'une mission de protection des droits fondamentaux comme le Défenseur des droits (75 000 €) ou l'ARCOM (88 000 €). Plus petite, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique présente un même profil de coût (83 000 €)¹³⁹. Certes, d'autres autorités présentent des coûts salariaux supérieurs, mais elles ont des missions de régulation de marchés différentes. Leur structure RH ne peut pas être comparée, de même que les champs d'expertise des agents.

Graphique n° 14 : comparaison du coût moyen d'un agent à temps plein de plusieurs AAI/API



Source : Cour des comptes, d'après les jaunes budgétaires relatifs aux AAI/API des années 2017 à 2023

En outre, le taux de croissance du coût moyen par ETP (23 %, cf. *supra*) observé à la CNIL est le plus élevé des AAI de plus de 200 agents. Le coût d'un équivalent temps plein de la CNIL a augmenté de 23 % depuis 2017, contre 13 % pour le Défenseur des droits, 12 % pour l'Autorité de régulation des transports, 2 % pour l'ARCEP et 8 % pour l'Autorité des marchés financiers. Cette hausse est de 7 % à la direction interministérielle du numérique (DINUM) et 10 % à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Au total, un agent de catégorie A de la CNIL a perçu une rémunération brute moyenne de 63 440 € en 2024, contre 54 544 € pour un agent de même catégorie de la DGCCRF, dont les missions se rapprochent de celles de la CNIL. Ce montant est de 57 131 € pour le personnel du Défenseur des droits.

¹³⁹ La comparaison avec d'autres AAI de protection des droits fondamentaux comme le CGLPL, la CNCTR et la CADA est plus complexe car elles sont de petite taille, avec une surreprésentation mécanique de catégories équivalentes A+. De plus, elles accueillent une proportion plus importante d'agents publics que la CNIL, entraînant une hausse du coût par rapport à un contractuel du fait du CAS *Pensions*.

La CNIL estime qu'une partie de la croissance des dépenses salariales s'explique par le recrutement d'une proportion plus importante de profils techniques et d'ingénieurs, qui risque encore de s'accroître avec les missions de régulation de l'intelligence artificielle. Il est vrai que la CNIL compte environ un sixième d'agents avec ces profils, proportion qu'on ne retrouve *a priori* pas dans les autres AAI du programme 308.

Cette spécificité n'est toutefois pas suffisante pour expliquer la hausse observée : toutes les catégories de personnel ont bénéficié de cette croissance salariale. Celle-ci traduit en réalité des choix de gestion qui, s'ils permettent une forte individualisation des rémunérations, sont plus généreux pour les agents de la CNIL que dans le reste de la fonction publique.

Après une phase de rattrapage dans les années 2020-2024, la CNIL doit impérativement freiner la croissance rapide de sa masse salariale. La soutenabilité budgétaire de son modèle de gestion des ressources humaines est désormais en question, au vu de l'accroissement récent de ses missions qui nécessiteront de nouveaux recrutements, alors que la situation générale des finances publiques ne permet plus de poursuivre la croissance accélérée de la masse salariale qu'elle a connue au cours des dernières années.

D - Des régimes de temps de travail qui restent favorables pour les agents

Le précédent rapport de la Cour avait pointé un régime horaire de travail excessivement favorable aux agents de la CNIL. Comme elle s'y était engagé, la CNIL a adopté un nouveau régime de temps travail le 22 février 2018, désormais conforme à la réglementation en vigueur¹⁴⁰ (cf. annexe n° 13). Ce choix, qui a créé des tensions dans le dialogue social interne¹⁴¹, a conduit à accroître légèrement le temps de travail. Là où il s'établissait sur une durée annuelle théorique de 1 583 à 1 591 heures, il est en moyenne de 1 602 heures sur la période 2020-2025.

La Cour a mis en évidence la persistance de trois mécanismes avantageux voire s'écartant de la réglementation en vigueur.

1 - Les modalités de décompte des RTT

Les journées de réduction de temps de travail (RTT) sont créditées chaque année par anticipation aux agents. Comme « *les [RTT] ne sont accordés qu'en contrepartie d'une durée de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires* »¹⁴², la CNIL a mis en place à partir de 2018 une campagne semestrielle de décrémentation en fonction des absences des agents, pour retirer du compteur les RTT perdues du fait de l'absence des agents pour maladie¹⁴³. Ce décompte est encore réalisé à la main par un agent du service des ressources humaines, mais une intégration dans le système d'information sur les ressources humaines (SIRH) est prévue pour la fin 2026.

Cependant, la décision du 22 février 2018 de la CNIL est incomplète en ce qu'elle prévoit uniquement une décrémentation des absences pour cause de santé, alors que la réglementation prévoit de défalquer l'ensemble des jours non travaillés, à l'exception des autorisations

¹⁴⁰ Circulaire n° NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

¹⁴¹ Comité technique de la CNIL du 15 février 2018.

¹⁴² Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique (NOR : RDPF1710891C).

¹⁴³ En appliquant la technique du quotient de décrémentation de la DGAFP, circulaire n° NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012.

spéciales d'absence pour raisons syndicales. D'après l'extraction de la base de données sociales, 224 jours d'autorisations spéciales d'absences ont été attribuées (hors activité syndicale) en 2024 qui n'ont donc pas été pris en compte pour la réduction des RTT des agents.

De même, la CNIL a fait le choix de ne pas compter les absences liées à la parentalité (580 jours pour 8 agents en 2024) dans la décrémentation, alors que la réglementation n'a pas créé cette dérogation. Cela représente plusieurs dizaines de jours de RTT qui ont été accordés à tort. La CNIL indique qu'elle mettra fin à cette pratique pour l'avenir et décrémentera les congés maternité et paternité.

2 - Les heures supplémentaires

En plus de choisir leur régime horaire, les agents disposent de la possibilité de moduler leurs horaires de travail¹⁴⁴ qu'ils déclarent *via* l'intranet. La CNIL ne disposant pas de système de suivi automatisé des horaires de type badgeuse, le contrôle du temps de travail repose sur la responsabilité des encadrants. Dans les faits, le respect des horaires est peu contrôlé, ce qui n'est pas sans risque en cas de survenance d'un accident dans ou en dehors des zones de travail. À l'exception des agents qui optent pour les horaires indicatifs proposés par la CNIL, il y a autant de cycles horaires qu'il y a d'agents. La CNIL indique que ce système repose sur la confiance dans les agents.

Corollairement, la CNIL n'attribue pas d'heures supplémentaires à ses agents, à deux exceptions : lorsque l'agent effectue une mission avec déplacement hors de Paris (article 8 de la décision du 22 février 2018) et lorsque l'agent effectue des heures en dehors de sa durée hebdomadaire de travail normale à la demande de son supérieur (article 7) ce qui est rare. Dans le premier cas, l'attribution d'heures supplémentaires est normée. En cas de déplacement hors de Paris pour une journée, les agents sont réputés avoir travaillé 11 heures, et 10 heures pour des déplacements de plus d'une journée. Les heures supplémentaires sont calculées par la différence entre ce forfait et le régime horaire choisi par les agents¹⁴⁵.

Ces heures supplémentaires sont établies en dehors de tout calcul du travail effectif, dès lors que l'agent a quitté Paris, y compris lorsqu'il se rend dans une commune de petite couronne adjacente. Ainsi, les déplacements des agents de contrôle en Île-de-France ont donné lieu à plus de 210 heures de récupération en 2024. La CNIL justifie son choix en signalant que les temps de contrôle sur place peuvent être longs et que ce système forfaitaire permet un comptage facile et une forme de compensation. Or, les agents du service des contrôles bénéficient déjà d'une indemnité pour sujétions et sont minoritaires parmi les bénéficiaires d'heures supplémentaires. Les autres services sont en effet aussi amenés à se déplacer et bénéficient eux aussi de ce dispositif avantageux.

L'article 7 de la décision susmentionnée pose le principe selon lequel les heures supplémentaires donnent lieu à une « récupération de crédit d'heures » à due concurrence du volume d'heures supplémentaires réalisées (majoré la nuit et le weekend). L'article 3 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit bien que les heures supplémentaires peuvent être, en tout ou partie, récupérées *via* un

¹⁴⁴ Un agent à temps complet travaille au minimum de 10h00 à 12h00 et de 14h00 à 16h00. Il est libre de proposer à son supérieur hiérarchique les horaires de son choix autour de ces contraintes pour atteindre la durée journalière.

¹⁴⁵ Dans 94 % des cas, les agents ont choisi la journée de 7 heures et 48 minutes : une journée de déplacement leur apporte 3 heures et 12 minutes d'heures supplémentaires. Si le déplacement dure deux jours, il entraîne 4 heures et 24 minutes d'heures supplémentaires.

« repos compensateur ». Elles peuvent également être indemnisées. Le fait que la CNIL accorde systématiquement des repos se révèle en réalité plus coûteux que la rémunération des heures supplémentaires. Comme les congés, une heure de repos est rémunérée au même niveau qu'une heure de travail de droit commun, c'est-à-dire en comptant le traitement indiciaire, les composantes indemnitaires et les charges patronales. *A contrario*, une heure supplémentaire est rémunérée selon une formule qui ne prend en compte qu'une partie de la rémunération¹⁴⁶ et elle bénéficie en outre d'exonérations sur certaines cotisations sociales¹⁴⁷. Ainsi, une heure de repos compensateur pour un agent de catégorie A (hors « hors classe ») coûte en moyenne 37,5 € sans cotisations patronales, alors que ce montant est de 27,7 € en cas d'indemnisation de l'heure.

3 - Le télétravail

La décision de la CNIL du 10 novembre 2023 prévoit un maximum de 100 jours par an de télétravail. Ils peuvent être positionnés sur n'importe quelle journée, après validation hiérarchique au moins deux jours avant, dans la limite de 12 jours par mois. Cette décision respecte le cadre réglementaire et prévoit un volume de jours de télétravail un peu inférieur au plafond¹⁴⁸. La CNIL autorise au cas par cas le télétravail à l'étranger, ce qui n'est pas le cas au sein des services du Premier ministre¹⁴⁹.

Le télétravail ouvre droit à un forfait télétravail d'un montant de 2,88 € par jour dans la limite de 253,44 € par an (porté exceptionnellement à 282,24 € pour les Jeux de Paris 2024). La CNIL respecte ce plafond, qui a été atteint l'an dernier par 22 agents.

La Cour a en revanche constaté un contournement des règles de télétravail dans le cadre des fermetures bâtimementaires. Au titre de l'article 15 de la décision sur le temps de travail, la présidente peut fixer jusqu'à quatre jours de fermeture des services, après avis du comité technique (aujourd'hui comité social d'administration). Ces jours sont donc chômés par les agents et déduits de leurs compteurs de RTT. La CNIL utilise cette possibilité plusieurs jours par an¹⁵⁰. En parallèle, les services du Premier ministre peuvent imposer des fermetures du site Fontenoy (dans le but d'effectuer des économies d'énergie, notamment pendant les périodes de faible affluence) à des périodes qui ne correspondent pas toujours aux souhaits de la CNIL qui a alors recours au télétravail généralisé¹⁵¹. Or, le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique prévoit que le télétravail est attribué sur demande écrite de l'agent et ne peut donc pas lui être imposé.

La CNIL dispose donc de quelques marges de manœuvre pour optimiser le temps de travail de son personnel et accroître son potentiel opérationnel à effectifs constants.

¹⁴⁶ « La rémunération horaire est déterminée en prenant pour base exclusive le montant du traitement brut annuel de l'agent concerné au moment de l'exécution des travaux, augmenté, le cas échéant, de l'indemnité de résidence. Le montant ainsi obtenu est divisé par 1 820. Cette rémunération horaire est multipliée par 1,25 pour les quatorze premières heures supplémentaires et par 1,27 pour les heures suivantes. ».

¹⁴⁷ Bulletin officiel de la Sécurité sociale, *Exonérations heures supplémentaires et complémentaires*.

¹⁴⁸ Le décret n° 2016-151 relatif au télétravail dans la fonction publique prévoit un maximum de trois jours par semaine, ce qui pourrait correspondre à 115 jours de télétravail dans le régime n° 2.

¹⁴⁹ Arrêté du 8 décembre 2016 portant application dans les services d'administration centrale et les établissements publics relevant du Premier ministre.

¹⁵⁰ En particulier, le lundi de Pentecôte est chômé et consomme un jour de RTT à chaque agent.

¹⁵¹ Situation exposée notamment au comité social d'administration du 14 octobre 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le budget de la CNIL a augmenté de 72 % entre 2017 et 2024. Plus de 80 % est consacré à la masse salariale. Le budget est correctement exécuté, à plus de 95 % chaque année, malgré la hausse constante des effectifs et des dépenses de fonctionnement. La CNIL a pu réaliser des économies sur ses dépenses de fonctionnement dans la période sous revue en recourant à la mutualisation auprès des services du premier ministre. Le déménagement sur le site de Ségur Fontenoy en 2017 a permis de réaliser des économies importantes, dans la mesure où le loyer est désormais pris en charge par le budget des services du Premier ministre. La CNIL conserve toutefois un atelier de reprographie dont l'activité est faible, alors qu'une mutualisation serait possible. Le maintien d'un tel service au sein de la CNIL, que cette dernière justifie pour des raisons d'efficacité et de confidentialité, doit être questionné. Enfin, les frais de déplacement pourraient être mieux maîtrisés.

Depuis le précédent contrôle de la Cour, les irrégularités constatées dans la gestion des ressources humaines ont été corrigées. Dans le même temps, la CNIL a adopté un nouveau règlement de gestion en 2019 qui prévoit des dispositions favorables aux agents, ce qui a contribué à la forte croissance de la masse salariale. Il y est prévu un recours systématique au recrutement par voie de contrat à durée indéterminée, ce que la CNIL justifie comme un avantage concurrentiel nécessaire pour recruter des profils rares ou pourvoir des métiers de filières en tension. La Cour considère que ce caractère de systématisme est disproportionné et recommande d'y mettre fin. Elle invite également la CNIL à privilégier le recours à la position normale d'activité pour le recrutement de fonctionnaires, plutôt qu'au détachement sur contrat. Enfin, elle recommande à la CNIL d'adapter les règles de rémunérations des agents contractuels, via l'adoption de lignes directrices de gestion.

Celle-ci est indispensable pour donner à la gestion des ressources humaines une perspective pluriannuelle. La CNIL doit en effet désormais freiner la croissance rapide de sa masse salariale. La soutenabilité budgétaire de son modèle de gestion des ressources humaines est en question, au vu de l'accroissement récent de ses missions qui nécessiteront de nouveaux recrutements, alors que le contexte des finances publiques est particulièrement contraint.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. conclure une convention, d'ici fin 2026, pour transférer les activités de reprographie aux services du Premier ministre (Premier ministre, CNIL) ;*
 - 9. maîtriser, dès 2026, les dépenses liées au prestataire de voyages des services du Premier ministre, via un contrôle et un dialogue plus poussés sur les prix (Premier ministre, CNIL) ;*
 - 10. mettre fin, dès 2026, à la signature systématique de contrats à durée indéterminée pour les contractuels et privilégier la position normale d'activité pour les fonctionnaires (CNIL) ;*
 - 11. mettre en cohérence, dès 2026, les règles d'évolution de la rémunération des agents contractuels de la CNIL avec les règles applicables aux agents contractuels de l'État, via l'adoption de lignes directrices de gestion (CNIL, ministre de l'action et des comptes publics).*
-

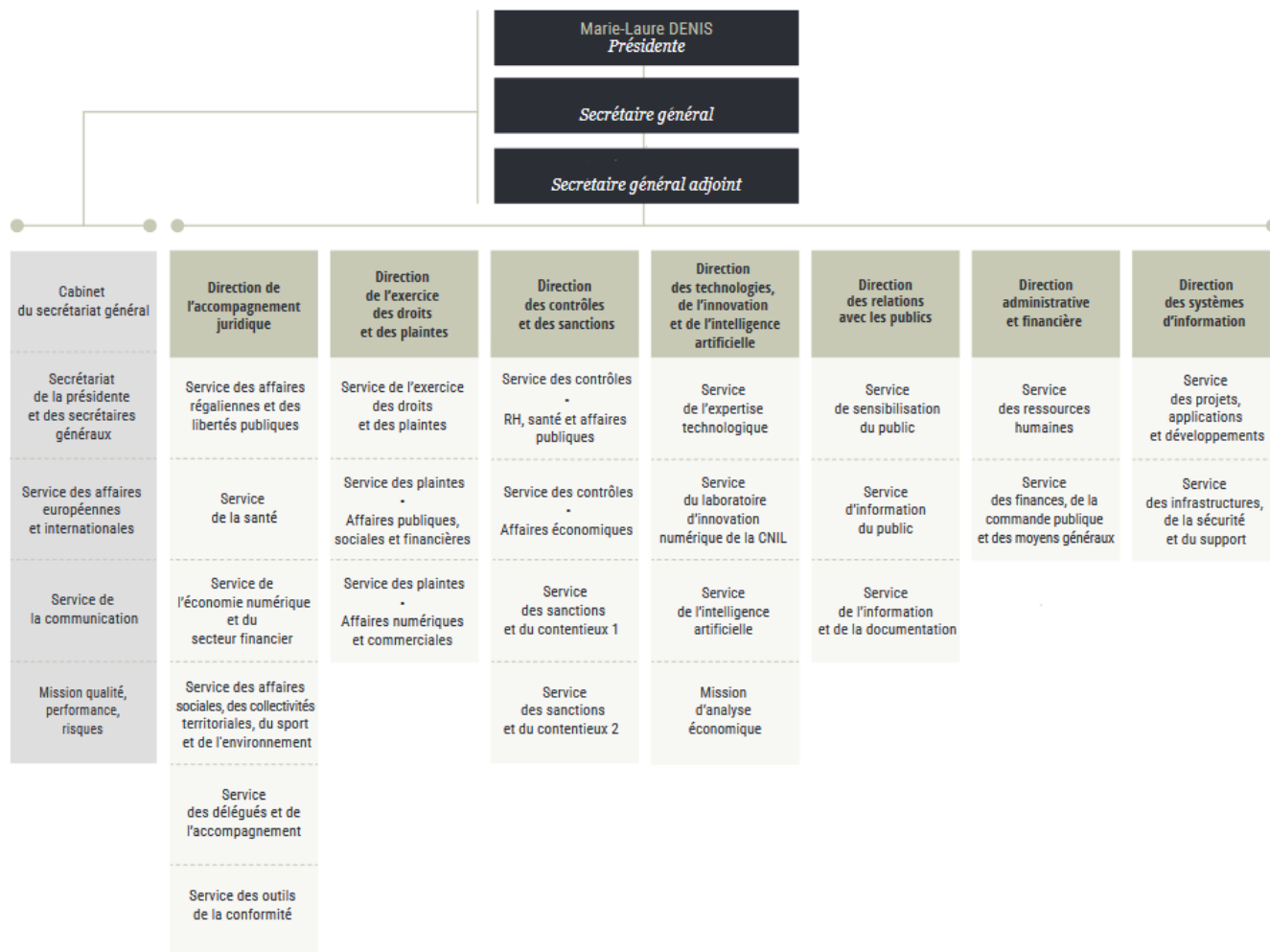
Liste des abréviations

ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
ADLC	Autorité de la concurrence
AFDL	Agence française de lutte contre le dopage
AMF	Autorité des marchés financiers
ANJ	Autorité nationale des jeux
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ART	Autorité de régulation des transports
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CIVEN	Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires
CNCCPF	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNDP	Commission nationale du débat public
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSDN	Commission du secret de la défense nationale
DA	<i>Data act</i>
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DDD	Défenseur des droits
DPD	Délégué à la protection des données
DSA	<i>Digital service act</i>
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DSAF	Direction des services administratifs et financiers
HAS	Haute autorité de santé
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
H2A	Haute autorité de l'audit
HCÉRES	Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
IA	Intelligence artificielle
PDS	Plateforme des données de santé
RGPD	Règlement général de protection des données
SGG	Secrétariat général du gouvernement

Annexes

Annexe n° 1 : organigramme de la CNIL au 1 ^{er} janvier 2025.....	90
Annexe n° 2 : typologie des organisations ministérielles en matière de protection des données.....	91
Annexe n° 3 : comparaison des effectifs et des indicateurs d'activité des principales autorités de protection des données de l'Union européenne	92
Annexe n° 4 : schéma de répartition des tâches entre la CNIL et le prestataire chargé du traitement des plaintes les plus simples, selon le CCTP	94
Annexe n° 5 : les pouvoirs de contrôle et de sanction de la CNIL.....	95
Annexe n° 6 : dix amendes les plus importantes prononcées par la CNIL depuis l'entrée en vigueur du RGPD, totalisant 597 M€ entre 2017 et 2024	97
Annexe n° 7 : nouvelles missions et prérogatives induites par les textes législatifs et européens adoptés en 2024.....	98
Annexe n° 8 : comparaison de la taille et des rémunérations des collèges des différentes AAI et API.....	99
Annexe n° 9 : évolution des dépenses de fonctionnement de la CNIL	100
Annexe n° 10 : cotisation employeur comparée selon le statut des agents	101
Annexe n° 11 : comparaison anonymisée des rémunérations indiciaires dans le corps d'origine et à la CNIL pour un échantillon de fonctionnaires détachés sur contrat.....	102
Annexe n° 12 : analyse de la rémunération des agents de la CNIL.....	103
Annexe n° 13 : le régime du temps de travail des agents de la CNIL	106

Annexe n° 1 : organigramme de la CNIL au 1^{er} janvier 2025



Source : CNIL

Annexe n° 2 : typologie des organisations ministérielles en matière de protection des données

Ministère	DPD distinct ou confondu avec une autre fonction ?	Le DPD assure-t-il les demandes d'avis ?	Rattachement administratif du DPD	Estimation de l'effectif consacré au RGPD
<i>Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche, jeunesse, sport</i>	Assuré par le directeur des affaires juridiques	Oui	Dir. des affaires juridiques	19,2 ETP*
<i>Intérieur, outre-mer</i>	Distinct	Non (DLPAJ)	Secrétaire général	25 ETP*
<i>Armées</i>	Assuré par le directeur des affaires juridiques	Oui	Dir. des affaires juridiques	5 ETP
<i>Économie, finances, fonction publique</i>	Assuré par le directeur du service du numérique	Oui	Service du numérique	30 ETP*
<i>Justice</i>	Distinct	Oui	Service de l'expertise du SG	32 ETP*
<i>Environnement, énergie, transports, territoires</i>	Assuré par le directeur des affaires juridiques	Oui	Dir. des affaires juridiques	6 ETP
<i>Agriculture</i>	Distinct	n.c.	Dir. des affaires juridiques	5 ETP
<i>Santé, affaires sociales, travail</i>	Distinct	Non (DAJ)	Secrétaire général	7,5 ETP (hors Sécurité sociale)
<i>Services du Premier ministre</i>	Distinct	Oui	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité	1 ETP
<i>Culture</i>	Distinct	Oui	Dir. des affaires juridiques	1 ETP
<i>Affaires étrangères</i>	Distinct	Oui	Dir. de la sécurité diplomatique	1,2 ETP
Total				132 ETP

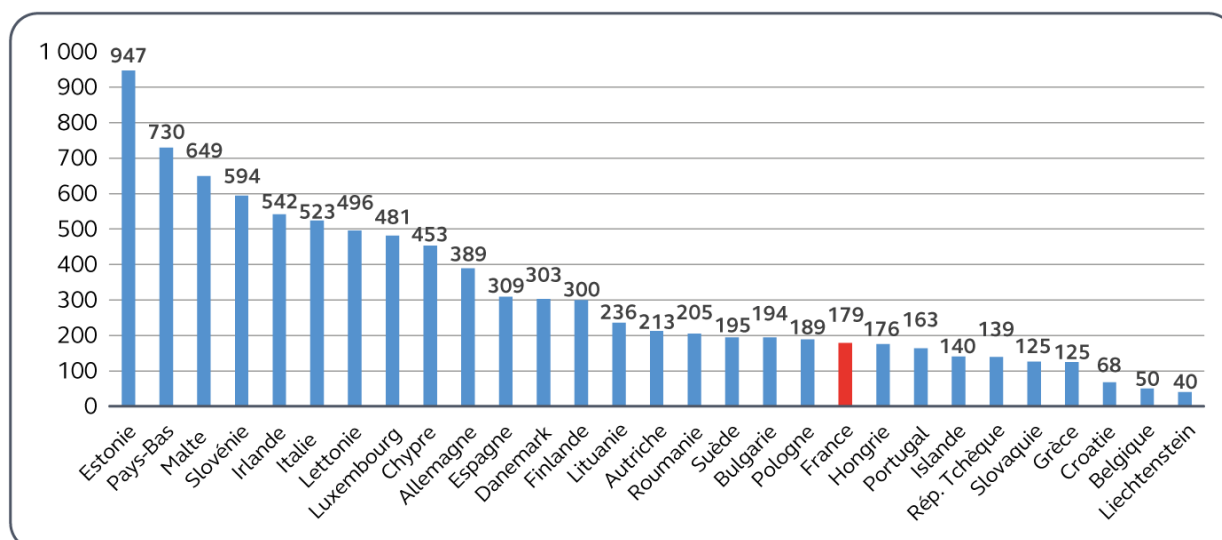
Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par les DPD des ministères

* : estimation complète fournie par le ministère, en comptant les correspondants dans les directions métiers et en estimant leur quotité de temps de travail. En l'absence d'étoile, ne sont comptés que les effectifs travaillant dans le service des DPD ou en appui direct, car aucune estimation n'était disponible.

Annexe n° 3 : comparaison des effectifs et des indicateurs d'activité des principales autorités de protection des données de l'Union européenne

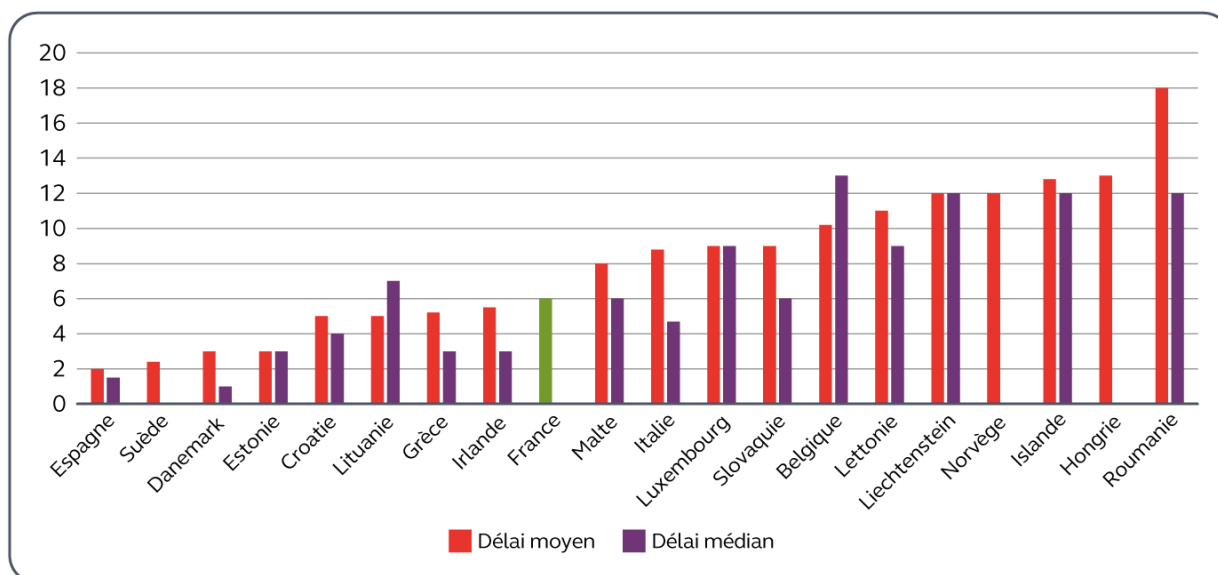
Il n'existe pas de « modèle-type » d'autorité de protection des données au niveau européen. Le RGPD laisse une grande liberté aux États membres quant à l'organisation et au fonctionnement de ces dernières. Deux autorités se détachent néanmoins : l'autorité allemande, qui dispose de plus d'un millier d'agents répartis dans une autorité fédérale et 17 autorités fédérées (une par Länder). L'autorité irlandaise compte également un grand nombre d'agents au regard de sa population, en raison de sa forte activité européenne, notamment en tant qu'autorité « chef de file », liée à la présence sur son territoire des sièges sociaux de grandes entreprises du numérique.

Graphique n° 15 : nombre de plaintes en 2022 par million d'habitants, parmi les pays européens participant au CEDP



Source : contribution du CEPD au rapport de la commission sur la mise en œuvre du RGPD du 12 déc. 2023

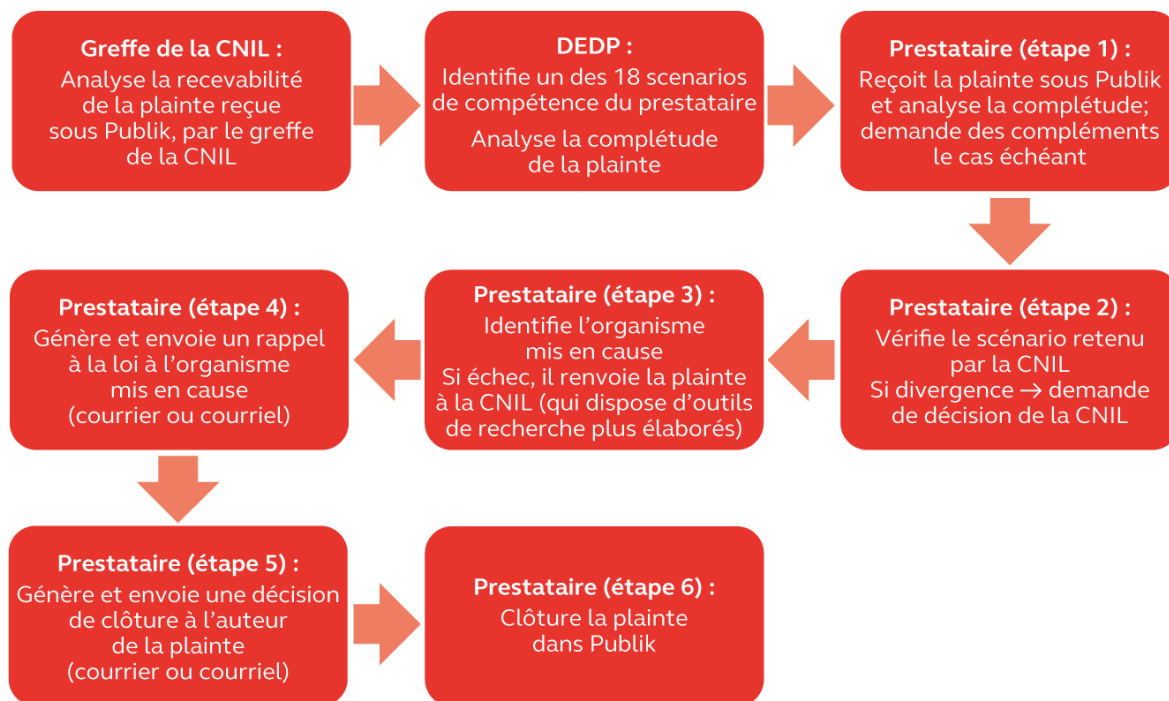
Graphique n° 16 : délais moyen et médian (exprimés en mois) de traitement d'une plainte entre janvier 2022 et novembre 2023 dans les pays européens participant au CEDP



Source : Contribution du CEPD au rapport de la commission sur la mise en œuvre du RGPD du 12 déc. 2023

Note : comme d'autres autorités (Suède, Norvège), la CNIL n'a pas déclaré de délai médian.

**Annexe n° 4 : schéma de répartition des tâches entre la CNIL
et le prestataire chargé du traitement des plaintes les plus simples,
selon le CCTP**



Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : les pouvoirs de contrôle et de sanction de la CNIL

La CNIL disposait originellement de pouvoirs limités : la version initiale de la loi du 6 janvier 1978 la dotait du pouvoir général de charger ses membres ou ses agents de procéder à des vérifications sur place et de se faire communiquer tous renseignements utiles à sa mission, ainsi que de demander aux présidents de juridiction de déléguer un magistrat pour des missions d'investigation.

Puis ses membres et agents ont été dotés par la loi du 6 août 2004 – dans le cadre de la transposition de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 – de droits d'accès aux locaux servant à la mise en œuvre d'un traitement (de 6h à 21h), de celui de demander communication des documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission, d'en prendre copie et d'accéder aux programmes informatiques et aux données et d'en demander la transcription dans des documents utilisables pour les besoins du contrôle, et enfin de recueillir sur pièces et sur place tout renseignement et justification utiles. La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation y a ajouté la possibilité d'effectuer des constats en ligne et celle du 20 juin 2018 la possibilité d'utiliser une identité d'emprunt pour le contrôle des services de communication au public en ligne.

Le responsable des locaux est informé de son droit d'opposition à la visite, qui ne peut dans ce cas avoir lieu qu'après autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD). L'autorisation du JLD est également requise lorsque le traitement de données est situé dans un domicile privé, ou lorsque le responsable des locaux n'en a pas été informé. La communication dans le cadre d'un contrôle de la CNIL de données médicales individuelles qui figurent dans un traitement de données ne peut se faire que sous l'autorité et en présence d'un médecin.

Les agents de contrôle de la CNIL et les membres du collège disposent au final d'un ensemble de pouvoirs de contrôle relativement similaires à ceux des autres AAI.

Les contrôleurs ne disposent pas du pouvoir d'exécution d'office dans le cadre de leurs vérifications, mais des sanctions pénales sont prévues à l'article 226-22-2 du code de procédure pénale en cas d'entrave au contrôle, comme pour dix autres AAI selon l'étude du Conseil d'État d'avril 2021. Cependant, aucune sanction administrative n'est prévue par les textes en cas d'entrave à un contrôle, alors que cela est le cas pour d'autres AAI. Les cas d'opposition au contrôle sont cependant rares d'après la CNIL.

Depuis 2017, les thématiques arrêtées annuellement ont été les suivantes :

Tableau n° 15 : thématiques annuelles de contrôle prioritaires

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Le respect des droits des personnes</i>	La sécurité des données de santé	La sécurité des données de santé	La prospection commerciale	L'utilisation de caméras « augmentées » par les acteurs publics	Collecte de données dans le cadre des Jeux Olympiques	Collecte de données par le biais des applications mobiles
<i>Le traitement des données des mineurs</i>	Mobilités et services de proximité, nouveaux usages des données de géoloc.	L'utilisation des cookies et autres traceurs	Les outils de surveillance dans le cadre du télétravail	L'utilisation du fichier des incidents de remboursement de crédit aux particuliers	Données des mineurs collectées en ligne	Cybersécurité des collectivités territoriales
<i>La répartition des responsabilités entre responsable de traitements et sous-traitants</i>	Le respect des dispositions applicables aux cookies et autres traceurs	La cybersécurité des sites web français	L'utilisation de l'informatique en nuage (cloud)	L'accès au dossier patient informatisé au sein des établissements de santé	Programmes de fidélité et tickets de caisse dématérialisés	Données traitées par l'administration pénitentiaire
				Le traçage des utilisateurs par les applications mobiles	Droit d'accès des personnes concernées	Droit à l'effacement

Source : CNIL

S'agissant des sanctions, elles peuvent être prononcées soit par la présidente soit par la formation restreinte.

Parmi les mesures correctrices, la présidente de la CNIL peut :

- depuis la loi du 20 juin 2018, avertir un organisme que le traitement de données qu'il envisage, à un stade où celui-ci n'est pas encore opérationnel, est susceptible de méconnaître les textes applicables ;
- depuis le 24 janvier 2022, rappeler un organisme à ses obligations légales lorsque ce dernier ne respecte pas le RGPD ou la loi ;
- mettre en demeure des organismes qui ne respectent pas des dispositions du RGPD ou de la loi de se mettre en conformité dans un délai imparti. Ces mises en demeure peuvent être rendues publiques.

Au titre de son pouvoir de sanction, la formation restreinte de la CNIL peut :

- prononcer un rappel à l'ordre ;
- enjoindre de mettre le traitement en conformité, y compris sous astreinte ;
- limiter temporairement ou définitivement un traitement ;
- suspendre les flux de données ;
- ordonner de satisfaire aux demandes d'exercice des droits des personnes, y compris sous astreinte ;
- prononcer une amende administrative. Depuis l'entrée en vigueur du RGPD, le montant des sanctions pécuniaires peut s'élever jusqu'à 20 millions d'euros ou dans le cas d'une entreprise jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial. Ces sanctions peuvent être rendues publiques.

**Annexe n° 6 : dix amendes les plus importantes prononcées par la CNIL
depuis l'entrée en vigueur du RGPD, totalisant 597 M€
entre 2017 et 2024**

	Montant	Organisme	Motif
2021	150 M€	Google LLC et Google Ireland Limited	Atteinte à la liberté de consentement du fait de l'insuffisance du mécanisme de refus de cookies.
2020	100 M€	Google LLC et Google Ireland Limited	Information insatisfaisante et absence de consentement valable au dépôt de cookies.
2021	60 M€	Facebook Ireland Limited	Atteinte à la liberté de consentement du fait de l'insuffisance du mécanisme de refus de cookies.
2022	60 M€	Microsoft	Insuffisance du dispositif de recueil du consentement, et insuffisance du mécanisme de refus de cookies.
2019	50 M€	Google Android	Manque de transparence, information insatisfaisante et absence de consentement valable pour la personnalisation de la publicité.
2024	50 M€	Orange	Absence de recueil du consentement des utilisateurs de son service de messagerie électronique pour afficher des publicités entre les courriels, en prenant l'apparence de véritables courriels, dans un espace normalement réservé aux courriels privés.
2023	40 M€	Critéo	Absence de preuve du consentement des internautes dont elle collecte les données d'utilisation <i>via</i> ses partenaires, manquement au droit d'accès, manquement au respect du droit au retrait du consentement et de l'effacement des données et à l'obligation d'information et de transparence.
2020	35 M€	Amazon	Information insatisfaisante et absence de consentement valable au dépôt de cookies.
2023	32 M€	Amazon France Logistique	Mise en place d'un système de surveillance de l'activité et des performances des salariés excessivement intrusif.
2022	20 M€	Clearview AI	Collecte de données personnelles sans autorisation, pour commercialisation d'un service de recherche de personnes par reconnaissance faciale.

Source : CNIL

Annexe n° 7 : nouvelles missions et prérogatives induites par les textes législatifs et européens adoptés en 2024

Source légale	Nouvelles missions et prérogatives
Règlement sur la gouvernance des données (dit « DGA »)*	La CNIL est désignée autorité compétente pour « l'altruisme des données » (mise à disposition volontaire et gratuite des données pour des motifs d'intérêt général), i.e. administrer la procédure d'enregistrement des organismes altruistes, contrôler et surveiller le respect par ces organisations des exigences réglementaires, instruire les réclamations, et participer au comité européen de l'innovation dans le domaine des données.
Règlement européen sur les services numériques (DSA)*	La CNIL est désignée autorité compétente pour assurer le respect et le contrôle de certaines obligations applicables aux plateformes en ligne (obligations de transparence renforcées en matière de publicité ciblée, interdiction du profilage sur la base des données sensibles et interdiction du profilage des mineurs) et adopter des mesures correctrices. Elle participe aux travaux du Comité européen pour les services numériques. Dans ce cadre, elle se voit attribuer de nouveaux moyens de contrôle : le pouvoir de saisir tout document sous le contrôle du juge, ainsi que la possibilité d'enregistrer les réponses des personnes auditionnées.
Règlement européen sur les marchés numériques (DMA)*	La CNIL est élue par ses homologues pour représenter le CEPD au sein du groupe de haut niveau (art. 40 DMA) qui réunit l'ensemble des réseaux européens des régulateurs numériques, et a pour mission de fournir des conseils et une expertise à la Commission européenne afin d'assurer l'adoption d'une réglementation cohérente entre les différents instruments réglementaires impactés par le DMA.
Règlement sur les données (Data Act), applicable en sept 2025	La CNIL est désignée autorité compétente chargée d'assurer le respect et le contrôle du règlement. Présomption de compétence de la CNIL attribuée par le règlement dès lors que des données personnelles entrent en jeu.
Règlement sur l'intelligence artificielle (RIA), entrée en vigueur progressive à compter de fév. 2025	La CNIL est désignée « autorité de surveillance du marché » pour certains segments de marché déterminés, parmi huit marchés encadrés. Présomption de compétence de la CNIL attribuée par le règlement « systèmes d'IA à haut risque » aux côtés de la DGCCRF, l'ARCOM, etc.
Filtre nationale de cybersécurité dit « filtre anti-arnaque », issu de la loi SREN	La CNIL est désignée responsable du contrôle des sites internet malveillants, qui pourront être déréférencés ou voir leur accès être empêché (le nombre potentiel de sites cyber malveillants à surveiller serait de l'ordre de 300 000 par an).
Article 51 de la loi SREN du 21 mai 2024	La CNIL participe au réseau national de coordination de la régulation des services numériques, qui réunira des autorités indépendantes – dont la CNIL – et des services de l'État, au moins trois fois par an (ex : une convention de coopération entre l'ARCOM, la DGCCRF et la CNIL a été signée en juin 2024 pour encadrer la coopération entre ces trois autorités pour la mise en œuvre du règlement sur les services numériques).

Source : Cour des comptes

* Repris par la loi SREN du 21 mai 2024.

Annexe n° 8 : comparaison de la taille et des rémunérations des collèges des différentes AAI et API

Tableau n° 16 : comparaison des dépenses de rémunération des collèges et des présidents des AAI/API relevant du programme 308, en 2024

Autorité	Membres du collège	Membres rémunérés*	Coût annuel du collège*	Ratio par membre	Rémunération du président (brut)	Remarques
ARCOM	9	8	1 060 600 €	132 575 €	195 305 €	Collège à temps plein
CADA	11	8	14 280 €	1 785 €	40 800 €	
CNCTR	9	4	242 856 €	60 714 €	115 906 €	Rémunération forfaitaire de 36 000 € par membre
CNIL	18	14	270 000 €	19 286 €	165 443 €	
CSDN	5	2	27 432 €	13 716 €	48 000 €	
DDD	24	23	20 000 €	870 €	191 090 €	
HATVP	13	12	150 000 €	12 500 €	92 103 €	

Source : Cour des comptes, d'après le Jaune budgétaire sur les AAI/API pour 2025

* Prévission pour 2024 dans le jaune budgétaire pour la rémunération brute chargée, qui n'intègre pas le président de l'autorité, ni les parlementaires, car ces derniers ne perçoivent aucune rémunération dans les AAI.

Tableau n° 17 : comparaison de la taille des collèges des AAI/API en 2025

Autorité	Membres	Autorité	Membres	Autorité	Membres
CNDP	25	CADA	11	CIVEN	9
DDD	24	ACNUSA	10	H2A	9
HCÉRES	24	ARCOM	9	HAS	8
CNIL	18	CNCCFP	9	ARCEP	7
ADLC	17	CNCTR	9	CRE	5
AMF	16	ANJ	9	CSDN	5
HATVP	13	AFLD	9	ART	4

Source : Cour des comptes

Note : le CGLPL et le MNE ne disposent pas de collège.

Annexe n° 9 : évolution des dépenses de fonctionnement de la CNIL

Tableau n° 18 : évolution des dépenses hors T2 entre 2017 et 2024, en CP, en M€

Types de dépenses Hors T2	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2017-2024
Action sociale	0,03	0,04	0,05	0,14	0,05	0,08	0,11	0,08	+167%
Actions de communication	0,10	0,05	0,06	0,08	0,20	0,40	0,40	0,20	+100%
Dépenses d'intervention	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07	0,07	0,01	-75%
Dépenses d'investissement	0,04	0,06	0,50	0,19	0,04	0,05	0,08	0,00	-100%
Déplacements du personnel	0,20	0,19	0,15	0,06	0,05	0,17	0,24	0,23	+15%
Développement d'applications métier	0,17	0,46	0,65	0,28	0,46	0,64	0,86	0,64	+276%
Études générales	0,12	0,26	0,10	0,22	0,66	0,53	0,13	0,03	-75%
Fonctionnement courant	1,25	1,30	0,92	1,23	1,28	1,78	1,31	1,90	+52%
Frais de formation des agents	0,10	0,12	0,14	0,07	0,15	0,18	0,14	0,13	+30%
Provision pour frais de justice	0,06	0,07	0,01	0,01	0,01	0,02	0,05	0,06	0%
Services bureautiques	0,34	0,46	0,55	0,63	0,43	0,37	0,41	0,45	+32%
Services d'infrastructures et serveurs	0,09	0,08	0,17	0,37	0,12	0,02	0,22	0,16	+78%
Total exécution	2,54	3,08	3,30	3,29	3,46	4,30	4,02	3,89	+53%

Source : CNIL

Tableau n° 19 : décomposition des crédits versés par la CNIL à la DSAF pour l'occupation des bâtiments et les diverses prestations

	2022	2023	2024
Immobilier	15 416 €	33 559 €	18 051 €
Documentation et ressources numériques	54 066 €	79 473 €	65 009 €
Automobiles	2 755 €	2 710 €	2 169 €
Informatique	51 950 €	93 349 €	54 263 €
Prestations immobilières supp.	42 280 €	79 440 €	85 628 €
Action sociale et médecine de prévention	33 697 €	48 134 €	45 396 €
Dépenses logistiques diverses	70 257 €	65 498 €	65 987 €
Total	234 671 €	407 163 €	313 397 €

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DSAF

Annexe n° 10 : cotisation employeur comparée selon le statut des agents

Le taux de cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions représentait 78,28 % du traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils en 2025 alors que les cotisations patronales des contractuels s'élèvent à 8,55 % (cotisation plafonnée) et 1,9 % (déplafonnée) de l'ensemble de leur rémunération.

Ainsi, pour 1 euro de rémunération brute versée à un agent contractuel, la CNIL paie 11 centimes de cotisations patronales retraite, contre 34 centimes pour un fonctionnaire. À rémunérations brutes égales, ce système incite la CNIL à recruter des contractuels plutôt que des fonctionnaires.

Tableau n° 20 : cotisations « patronales » retraite payées par la CNIL en 2024

	ETPT en 2024	Cotisation patronale retraite principale	Cotisation patronale retraite complémentaire	Rémunération brute des agents	Ratio de cotisation patronale par rapport à la rémunération brute de l'agent
<i>Fonctionnaires</i>	20	0,63 M€	0,009 M €	1,86 M€	34 %
<i>Contractuels</i>	254	0,69 M€	0,86 M€	14,86 M€	11 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de paie

**Annexe n° 11 : comparaison anonymisée des rémunérations indiciaires
dans le corps d'origine et à la CNIL pour un échantillon de fonctionnaires
détachés sur contrat**

<i>Fonction occupée à la CNIL</i>	<i>Date de comparaison*</i>	<i>Indice majoré dans le corps d'origine</i>	<i>Indice majoré perçu à la CNIL</i>	<i>Gain/perte</i>	<i>Taux de CIR**</i>
<i>Juriste</i>	Mars 2023	450	568	▲	25 %
<i>Auditeur SI</i>	Décembre 2021	711	734	≈	22 %
<i>Chef de service</i>	Janvier 2022	830	902	▲	77 %
<i>Chef de service</i>	Décembre 2022	850	1 030	▲▲	64 %
<i>Chef de service</i>	Septembre 2023	1 226	994	▼▼	37 %
<i>Directeur</i>	Décembre 2023	1 334	1 320	≈	43 %
<i>Directeur</i>	Septembre 2022	1 013	1 026	≈	56 %
	Janvier 2024	1 067	1 031	≈	
<i>Directeur</i>	Juin 2020	1 173	1 349	▲	52 %

Source : Cour des comptes, d'après les dossiers RH individuels des agents

* Cette date ne correspond pas à la date d'entrée en poste, mais à la comparaison entre la rémunération de cet agent à la CNIL ce mois-ci par rapport à sa rémunération théorique dans son corps d'origine ce même mois.

** Complément individuel de rémunération.

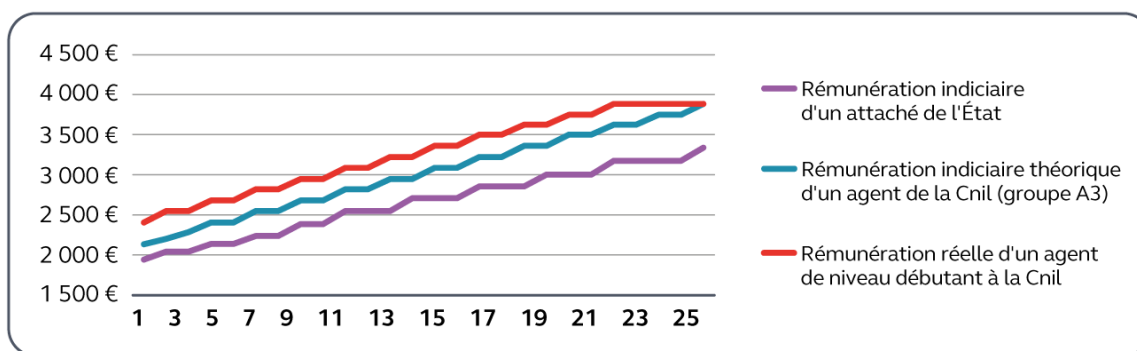
Annexe n° 12 : analyse de la rémunération des agents de la CNIL

La gestion des ressources humaines (GRH) est structurée autour d'un triptyque de solutions informatiques :

- le cœur de la GRH est réalisé sur le système d'information des ressources humaines *Virtualia*. En faisant évoluer l'outil, la CNIL est parvenue à éliminer la myriade de tableurs qu'elle utilisait. Cela a permis de sécuriser la base de données RH ;
- la paie est gérée à partir du système *WinPay* et sera intégrée à *Virtualia* en 2026. Sur 4 576 mouvements en paie demandés par la CNIL à la DRFiP Île-de-France en 2024, seuls 3,6 % ont donné lieu à des anomalies¹⁵².
- certains actes RH sont encore réalisés par des formulaires à part ou *via* l'intranet de la CNIL (par exemple les demandes d'autorisation spéciale d'absence et de télétravail).

Les agents de la CNIL bénéficient d'un traitement indiciaire calculé selon la valeur du point de la fonction publique. Ils reçoivent également les primes de droit commun de la fonction publique. Les montants versés les plus importants concernent le supplément familial de traitement (94 200 € en 2024), la prime télétravail (46 500 €), la prime de résidence (321 500 €), le remboursement domicile-travail (175 800 €), le forfait mobilité durable (15 800 €) et l'indemnité de congés non-pris (73 900 €). Le traitement brut a représenté 10,7 M€ en 2024.

Graphique n° 17 : progression indiciaire comparée d'un agent de la CNIL et d'un attaché d'administration, en fonction du nombre d'années dans le grade

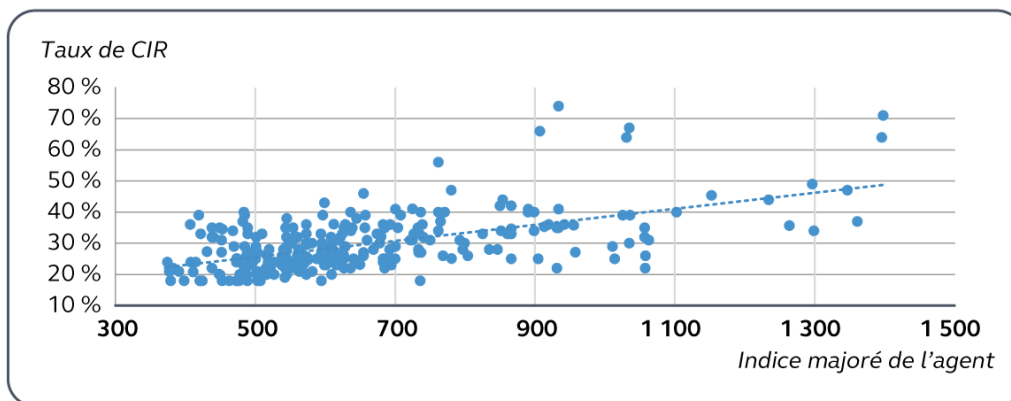


Source : Cour des comptes, d'après le règlement de gestion de la CNIL

Chaque agent se voit ensuite attribuer un complément individuel de rémunération (CIR) qui correspond à un pourcentage du traitement indiciaire. Le règlement de gestion prévoit un taux plancher différencié selon les catégories. Dans la pratique, il a été aligné pour toutes les catégories au plancher le plus haut, c'est-à-dire à 18 %. Ce taux est fixé au moment du recrutement en fonction de la négociation avec la personne recrutée, puis peut croître dans la carrière par l'attribution de « points de CIR » supplémentaires. Le taux de CIR s'élève en moyenne à 29 % en 2024 (3,3 M€).

¹⁵² 128 modifications effectuées par la DRFiP, 36 annulations de mouvement.

Graphique n° 18 : répartition du taux de CIR par agent en fonction de l'indice, en 2024

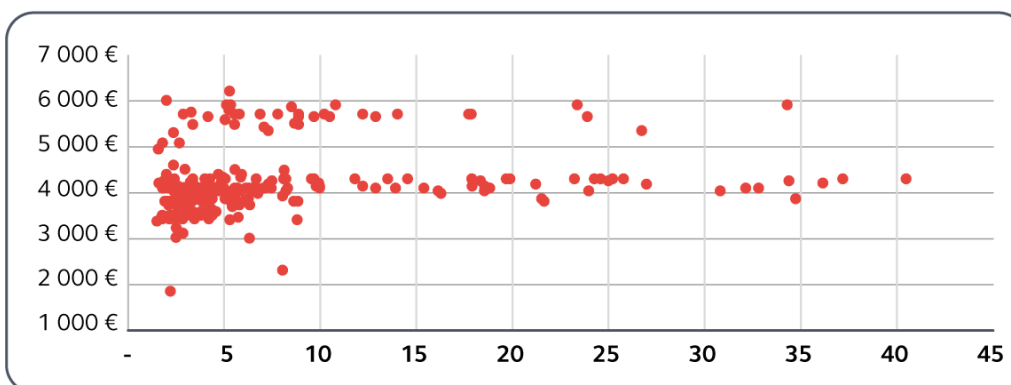


Source : Cour des comptes, d'après les extractions du SI Paie de la DGFIP

Note : sont exclus de ce graphique les agents représentant moins de 0,5 ETPT en 2024.

Chaque agent perçoit également une prime de performance individuelle (PPI) à l'issue de la campagne d'évaluation professionnelle. Une formule la calcule automatiquement en fonction des appréciations rendues par le supérieur hiérarchique dans le compte-rendu d'évaluation professionnelle. Elle a représenté en 2024, en moyenne, 5 565 € annuel pour les encadrants, 3 780 € pour les agents et 213 € lorsque l'agent n'a pu être évalué, pour un coût total de 1,1 M€.

Graphique n° 19 : répartition du montant des primes de performance individuelles (PPI) en 2024, en fonction de l'ancienneté en années



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNIL

Note : le présent graphique n'intègre pas les agents non-évalués ni les agents arrivés en cours d'année.

La prime de performance collective (PPC) porte quant à elle mal son nom étant donné qu'il s'agit d'une indemnité annuelle d'un montant fixe dans le temps, versée en deux fois aux agents. Cela correspond à 3 713 € pour les plus hauts responsables, 3 144 € pour les encadrants de proximité et 2 600 € pour les agents, pour un coût total de 0,7 M€.

Enfin, les agents des services de contrôle bénéficient d'une indemnité de contrôle forfaitaire d'un montant de 76 € brut par mois.

La CNIL s'est également ménagée la possibilité de verser des indemnités ponctuelles. Outre les indemnités pour astreinte et intervention qui concernent les six agents de la direction des systèmes d'information¹⁵³, le règlement de gestion prévoit :

- un bonus de performance pour récompenser l'investissement particulier d'un agent, d'un montant de 300 € brut en 2024 ;
- une indemnité exceptionnelle, au périmètre volontairement large pour couvrir une variété de situations, par exemple l'intérim d'un encadrant ou un investissement particulièrement intense d'un agent. La moitié des 16 versements de 2024 correspond en réalité à des primes de promotion, perçues par les agents en même temps qu'ils passent à une nouvelle catégorie¹⁵⁴. Ce système a été mis en place en 2021 pour compenser le fait qu'une promotion se traduit rarement par une progression indiciaire significative.

S'agissant de la rémunération de la présidence de la CNIL, l'arrêté du 27 février 2020 pris en application du décret n° 2020-173 du même jour prévoit désormais un traitement indiciaire équivalent au hors échelle F (soit un montant de 81 698,51 €¹⁵⁵) et une unique indemnité de fonction s'élevant à 107 245 €. En 2024, la rémunération de la présidente de la CNIL a respecté ces plafonds.

¹⁵³ 160 € par semaine d'astreinte et 30 € par heure d'intervention téléphonique.

¹⁵⁴ 2 000 € pour un passage de C à B ; 2 500 € de B en A et 3 000 € de A3 en A2.

¹⁵⁵ Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

Annexe n° 13 : le régime du temps de travail des agents de la CNIL

Trois régimes de temps de travail sont proposés au choix des agents (à l'exception des encadrants qui ont l'obligation de sélectionner le régime n° 2), présentés dans le tableau ci-après. 94 % des agents ont opté pour le régime n° 2, le plus favorable en termes de jours chômés.

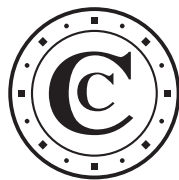
Tableau n° 21 : durée annuelle théorique de travail selon le régime choisi par les agents de la CNIL

Régime de travail	Heures de travail par		Congés	RTT	Volume horaire annuel (en heures)							
	Semaine	Jour			2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020
Régime 1	37h35	7h30	25 jours	15 jours	1 616	1 601	1 594	1 601	1 594	1 609	1 616	1 609
Régime 2	39h00	7h48	25 jours	23 jours	1 615	1 599	1 591	1 599	1 591	1 607	1 615	1 607
Régime 3	36h40	7h20	25 jours	10 jours	1 613	1 599	1 591	1 599	1 591	1 606	1 613	1 606
Droit commun	35h00	7h00	25 jours	0 jour	1 610	1 596	1 589	1 596	1 589	1 603	1 610	1 603
Nombre de jours ouvrés (dont jour de solidarité)					255	253	252	253	252	254	255	254

Source : Cour des comptes, d'après le règlement de gestion de la CNIL

Les modalités de calcul conduisent souvent à une durée annuelle de travail inférieure au seuil de 1 607 heures annuelles qui constitue un maximum¹⁵⁶ la semaine de 35 heures constituant la base de calcul. Du fait des variations du calendrier (positionnement des jours fériés, nombre réel de weekends), tout régime qui ne décompte pas le travail au réel mais selon des normes moyennes annuelles connaîtra nécessairement des variations annuelles du temps de travail. C'est le cas des régimes de la CNIL, dont les volumes de RTT sont fixés forfaitairement par le règlement de gestion de 2019, mais c'est aussi le cas pour le régime de droit commun avec 35 heures hebdomadaires qui conduit, la plupart des années, à une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures.

¹⁵⁶ 2° alinéa de l'article 1er du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.



L'intégralité du rapport et sa synthèse
« *La Commission nationale de l'informatique et des libertés* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr