



**Rapport présenté en séance plénière
le 9 décembre 2003**

Rapport d'étape sur l'application de la loi "Informatique et Libertés" par les communes

Bilan de missions de contrôle effectuées en 2003

M. Pierre LECLERCQ
Rapporteur

Rédacteur(s) :

Florence Fourets, chef du service des contrôles
Sophie Vulliet-Tavernier, chef de la division des affaires publiques et sociales
Olivier Lesobre, attaché à la division des affaires publiques et sociales
Olivier Coutor, chargé de mission à la division des affaires publiques et sociales

Sommaire

1 LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES CLÉS DE PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL PAR LES ÉLUS ET LES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX.....	5
1.1 LE MAIRE, RESPONSABLE DE L'APPLICATION DE LA LOI « INFORMATIQUE ET LIBERTÉS » DANS SA COMMUNE	5
1.1.1 <i>La tentation de s'en remettre aux prestataires informatiques</i>	5
1.1.2 <i>La détermination du responsable du fichier dans le cas de services intercommunaux</i>	5
1.2 CIRCONSCRIRE LE CONTENU DES FICHIERS MUNICIPAUX AUX SEULES DONNÉES PERTINENTES.....	6
1.3 LIMITER LA DURÉE DE CONSERVATION DES DONNÉES DANS LES FICHIERS INFORMATIQUES ET INSTAURER UNE POLITIQUE D'ARCHIVAGE	7
1.4 METTRE EN ŒUVRE DES MESURES DE SÉCURITÉ INFORMATIQUE EFFICACES.....	7
1.5 ASSURER L'INFORMATION DES USAGERS SUR LEURS DROITS.....	9
1.6 ACCOMPLIR LES FORMALITÉS DE DÉCLARATION	9
2 L'EXAMEN DE QUESTIONS SPÉCIFIQUES AUXQUELLES SONT CONFRONTÉS LES ÉLUS ET LES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX.....	11
2.1 LA COMMUNICATION MUNICIPALE	11
2.1.1 <i>L'utilisation des fichiers d'état civil</i>	11
2.1.2 <i>L'utilisation de la liste électorale</i>	11
2.2 LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SUR LES ADMINISTRÉS REÇUES D'ORGANISMES TIERS	12
2.2.1 <i>Sur les demandes de renseignements</i>	12
2.2.2 <i>Sur les enquêtes réalisées pour le compte d'organismes extérieurs</i>	14
2.3 LA MISE EN ŒUVRE DE SYSTÈMES D'INFORMATIONS GÉOGRAPHIQUES (SIG) ET LES CONDITIONS DE DIFFUSION DES DONNÉES CADASTRALES	14
2.3.1 <i>La nécessité de définir avec précision les conditions d'accès au système d'information géographique</i>	15
2.3.2 <i>Les contraintes de diffusion des informations cadastrales auprès du public : éviter l'utilisation commerciale des données</i>	15
2.4 LE RECOURS PAR LES COMMUNES À DES FICHIERS INFORMATIQUES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE LOCALE.....	16
2.5 LA VIDÉOSURVEILLANCE.....	17

Introduction

L'informatique municipale, comme dans d'autres domaines, connaît et va connaître, dans les prochaines années, des évolutions importantes. Si aujourd'hui la plupart des communes ont informatisé leurs services d'état civil, leur cadastre ou encore leurs fichiers d'inscriptions scolaires, le développement des nouvelles technologies de l'information, et en particulier d'internet, permet désormais aux communes de concevoir l'informatique, non plus seulement, dans une approche traditionnelle, comme un simple outil de gestion mais comme le moyen - en particulier par l'interactivité qu'elle offre - de (re)nouer une relation plus personnalisée avec le citoyen. Sites internet, téléservices, bornes d'information interactives, cartes de vie quotidiennes... l'administration électronique ouvre sans aucun doute la possibilité de rapprocher le citoyen de sa mairie, de développer une administration de proximité plus transparente et plus à l'écoute des préoccupations de chacun.

Ces évolutions ne relèvent pas seulement d'une perspective technologique ; elles contribuent, dans le mouvement des réformes de la décentralisation, à « recentrer » le citoyen au cœur de l'action municipale et sans doute, à « repenser » en conséquence les missions de l'administration communale de demain, plus encline à vouloir mieux connaître la situation individuelle de chacun de ses administrés. Aussi de telles évolutions appellent-elles une réflexion toute particulière sur le terrain de la protection des données à caractère personnel.

La mairie, parce qu'elle est au centre des démarches administratives que tout citoyen est amené à accomplir au cours de sa vie – déclaration à l'état civil, inscription scolaire, liste électorale, demande d'aide sociale, permis de construire, etc. est en effet conduite, naturellement, à recueillir et à conserver des informations sur lui.

Le maire, comme pour les nombreuses autres législations ou réglementations relevant de ses compétences, est responsable du respect, dans sa commune, de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978. Il doit être assuré que la finalité des fichiers et les éventuelles transmissions d'informations sont clairement définies, les dispositifs de sécurité précisément déterminés et l'information des usagers correctement diffusée. L'application de la loi peut, dès lors, apparaître comme une contrainte supplémentaire. Pourtant la prise en compte des règles de protection des données est avant tout un facteur de transparence envers les citoyens et un gage de sécurité juridique pour les élus.

Des actions de sensibilisation ont été engagées par la CNIL auprès des collectivités locales afin de leur apporter une aide concrète dans l'application de la loi : un guide pratique, disponible notamment sur www.cnil.fr, a ainsi été conçu à leur intention et fait aujourd'hui l'objet d'une large diffusion en particulier dans le cadre des différentes manifestations destinées aux élus et personnels municipaux tel que le salon des collectivités locales. Des formalités simplifiées ont été établies pour faciliter la déclaration des fichiers les plus couramment utilisés par les communes.

Mais, consciente de la nécessité de mieux faire connaître, dans ce secteur, la loi « informatique et libertés » et soucieuse d'apporter aux responsables municipaux des réponses concrètes et adaptées aux réalités de l'action municipale, la Commission entend aujourd'hui évaluer en ce domaine les modalités d'application de la loi et mesurer les difficultés rencontrées, dans la perspective de proposer, en concertation avec les acteurs concernés (élus locaux, responsables de services, prestataires informatiques) l'adoption d'une règle du jeu équilibrée.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

C'est dans cette optique qu'une délégation de la Commission s'est rendue, au cours de l'année 2003, dans une dizaine de communes de plus de 15 000 habitants¹ afin de dresser un premier état des lieux.

Le présent rapport, s'appuyant sur les constats effectués lors de ces visites, a donc pour seul objet de faire un point de la situation, de rappeler un certain nombre de principes clés de la protection des données (I) et de répondre à certaines difficultés plus spécifiques d'application de la loi rencontrées par les élus ou les fonctionnaires territoriaux dans les communes visitées (II).

Il ne constitue donc qu'un rapport d'étape, non exhaustif, et la CNIL, soucieuse de disposer d'une vision d'ensemble de l'informatique municipale et des problématiques auxquelles peuvent être confrontées les communes dans le domaine de la protection des données, entend prolonger cette première initiative par d'autres visites « sur le terrain », [en particulier auprès de collectivités locales pilotes en matière de nouvelles technologies de l'information] et par des actions d'information et de conseil conduites auprès des prestataires informatiques spécialisés. La Commission souhaite également engager une consultation des associations d'élus et de personnels territoriaux, ainsi que du ministère de l'Intérieur, dans la perspective de l'élaboration de recommandations et de nouvelles normes simplifiées destinées à préciser l'application de la loi aux collectivités locales.

¹ Aix-en-Provence, Carpentras, Clichy-sous-Bois, Goussainville, Hautmont, La Rochelle, Le Mans, Tarascon, Vaulx-en-Velin, Villeparisis.

1 La prise en compte des principes clés de protection des données à caractère personnel par les élus et les fonctionnaires territoriaux

Les visites sur place ont permis de constater que les élus et les personnels des collectivités locales rencontrent parfois de réelles difficultés à appliquer la loi informatique et libertés voire même à en mesurer toutes les exigences. Certaines mairies doivent cependant être saluées pour leur souci du respect de la loi. Cette sensibilité particulière aux principes de protection des données paraît pour beaucoup résulter de la formation qu'ont pu recevoir sur ce sujet les responsables informatiques ou les directeurs généraux des services au cours de leur cursus universitaire et professionnel. De même, il convient de souligner l'attachement à la confidentialité des données dont font tout particulièrement preuve les personnels municipaux oeuvrant dans le domaine social.

1.1 Le maire, responsable de l'application de la loi « informatique et libertés » dans sa commune

1.1.1 La tentation de s'en remettre aux prestataires informatiques

Les prestataires de services informatiques lorsqu'ils proposent leurs logiciels aux communes affirment parfois que leurs produits bénéficient d'un agrément de la CNIL ou même d'un « label CNIL ». Les responsables municipaux rencontrés sont dès lors enclins à penser être en règle avec la loi du 6 janvier 1978. Or, un tel agrément ou label n'existe pas. Si certains prestataires informatiques consultent les services de la Commission avant de commercialiser les logiciels notamment afin de pouvoir ensuite assister leurs clients dans l'accomplissement de leurs démarches déclaratives auprès de la CNIL, il ne peut y avoir de régime particulier pour ces produits.

En revanche, le devoir de conseil des prestataires reste fondamental afin d'aider les responsables municipaux à opérer les choix déterminants qui leur reviennent (telle que l'évaluation précise des objectifs recherchés par l'informatisation du service ou encore les mesures de sécurité informatique à mettre en oeuvre...).

Au regard de la loi « informatique et libertés » les fichiers informatiques mis en oeuvre dans la commune relèvent de la responsabilité du maire.

Il importe, en conséquence, que les logiciels proposés par les prestataires informatiques soient conformes à la législation en vigueur et adaptés, tant aux besoins réels des utilisateurs qu'à l'évolution des textes.

1.1.2 La détermination du responsable du fichier dans le cas de services intercommunaux

La mise en oeuvre de fichiers par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est parfois source de confusion quant à la détermination du responsable juridique de ces fichiers, au regard de la loi du 6 janvier 1978. Tel est le cas lorsque la commune et l'EPCI disposent d'un service informatique commun ou encore lorsque des applications développées par l'EPCI sont accessibles en ligne aux communes du territoire.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Si l'EPCI intervient seulement comme prestataire technique de la commune, seule la commune reste responsable du fichier et doit en conséquence le déclarer auprès de la CNIL. Il en est ainsi par exemple si la gestion technique du fichier du personnel d'une commune est confiée à la direction informatique d'un EPCI qui agit alors comme sous-traitant, la responsabilité du fichier continuant de reposer sur le maire. Si, en revanche, l'EPCI, dans le cadre d'un transfert de compétences, s'est vu confier la gestion administrative du service des ressources humaines de la commune et à cet effet la tenue du fichier du personnel (tel était le cas pour une des communes visitées), la responsabilité de ce traitement reposera sur le président de l'EPCI.

Par conséquent, les statuts de l'EPCI² doivent explicitement prévoir que les transferts de compétences entraînant transferts de fichiers nominatifs conduisent à transmettre à cet établissement public la responsabilité de ces fichiers et notamment à effectuer les déclarations nécessaires auprès de la CNIL.

En fin de compte, la collectivité territoriale responsable du fichier, au regard de la loi du 6 janvier 1978, est celle qui a le pouvoir d'en déterminer les finalités et les moyens³.

1.2 Circonscrire le contenu des fichiers municipaux aux seules données pertinentes

Les progiciels mis en œuvre au sein des mairies comportent parfois des champs d'informations à remplir largement excessifs au regard des renseignements dont ont réellement besoin les services municipaux. Il en est ainsi en particulier de certains logiciels d'inscriptions scolaires ou de gestion du logement social qui prévoient systématiquement une rubrique sur le numéro de sécurité sociale alors que cette information ne présente aucune utilité pour les services concernés.

Les prestataires informatiques peuvent ainsi être à l'origine de collectes de renseignements parfaitement inutiles, et ce au surplus sans que les mairies aient la possibilité technique de les supprimer. A l'inverse, les progiciels proposés ne permettent pas toujours aux services municipaux d'enregistrer les données avec le degré de précision souhaité. Il en est ainsi, par exemple de situations familiales complexes pour les inscriptions scolaires (il est parfois difficile de préciser l'exakte qualité du nouveau mari ou compagnon de la mère d'un enfant parfois inscrit à tort comme « père »).

Même s'il a pu être constaté que les services municipaux ne faisaient en général qu'un usage limité des outils informatiques mis à leur disposition, par rapport aux larges potentialités qui leur sont cependant souvent offertes, ils peuvent aussi être enclins à collecter et enregistrer plus de données que nécessaire.

Ainsi en est-il du numéro de sécurité sociale enregistré dans les dossiers de demandes de logements sociaux et dans les traitements des inscriptions scolaires, ces derniers contenant, en outre, fréquemment, les coordonnées de l'employeur⁴, le détail des revenus du foyer (alors

² Dans le cadre, en particulier, de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ Comme le précise l'article 2 d) de la directive communautaire du 24 octobre 1995.

⁴ Cette information est enregistrée d'une part pour faciliter le recouvrement d'éventuelles créances impayées (*cf. infra* II/ position de la CNIL sur les demandes de renseignements des tiers) et d'autre part, pour prévenir les

Commission nationale de l'informatique et des libertés

même que seul le résultat du calcul du quotient familial est durablement utile), sans que cela soit toujours justifié, ni conforme aux prescriptions de la loi du 6 janvier 1978.

Seules les informations adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité du fichier doivent être collectées et enregistrées : « surabondance de données nuit ». Les logiciels proposés aux collectivités locales doivent, par conséquent, être adaptés à leurs besoins réels et être paramétrables simplement afin de permettre l'enregistrement des seules données réellement nécessaires. La Commission entend engager une action en ce sens auprès des principaux prestataires informatiques.

1.3 Limiter la durée de conservation des données dans les fichiers informatiques et instaurer une politique d'archivage

Dans l'ensemble des mairies visitées, la détermination précise des durées de conservation des données enregistrées dans les traitements était en général insuffisante. Le plus souvent, les données sont conservées aussi longtemps que les moyens informatiques le permettent et ce n'est que lorsque les micro-ordinateurs deviennent moins performants en raison de la saturation des disques durs qu'un apurement est opéré.

Le service des ressources humaines de l'une des mairies contrôlées tient ainsi la liste des agents non titulaires depuis 1891 (avec le numéro de sécurité sociale depuis l'apparition de ce dernier) et la liste des affiliés à la CNRACL par ordre d'inscrit dans la commune, la date de naissance la plus ancienne relevée étant 1883 ! Dans un autre domaine, un système de contrôle d'accès aux zones piétonnes d'un centre ville pour les résidents conserve pendant un mois les dates, heures de passage et les immatriculations de tous les véhicules bénéficiant d'une carte d'accès, sans que cette durée soit justifiée.

De même, dans le cadre de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité ou de passeports, où les communes jouent un rôle d'intermédiaire entre les administrés et la préfecture ou sous-préfecture territorialement compétente, les services municipaux conservent parfois sous forme informatisée un registre nominatif recensant l'identité et les coordonnées du demandeur afin d'assurer le suivi administratif des demandes de titres. Or, une fois le titre remis à son titulaire, ces données n'ont pas lieu d'être conservées en informatique.

Les informations ne peuvent être conservées de façon indéfinie dans les fichiers informatiques. Une durée de conservation doit être établie en fonction de la finalité de chaque fichier (par exemple, un mois pour les enregistrements de vidéosurveillance, deux ans à compter de la dernière aide pour le fichier d'aide sociale, un an après le dernier contact avec l'intéressé pour le fichier des demandeurs d'emploi...). Au-delà, les données doivent être archivées dans les conditions définies par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

1.4 Mettre en œuvre des mesures de sécurité informatique efficaces

La sécurité des systèmes informatiques municipaux est encore, le plus souvent, insuffisante. Or, en cas de divulgation des données, c'est bien la responsabilité des élus et des personnels

parents sur leur lieu de travail en cas d'urgence. Dans ce dernier cas, il suffirait d'indiquer les coordonnées de la personne à prévenir.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

communaux qui pourrait être engagée, tant dans l'exploitation politique ou médiatique qui pourrait en être faite qu'éventuellement au plan pénal.

Force est de constater que les personnels municipaux - y compris certains informaticiens - ne sont pas toujours conscients de la confidentialité des données contenues dans les fichiers municipaux. Certes, cette situation n'est pas propre au secteur des collectivités locales. Cependant, l'informatique communale se développe dans un contexte social et technique dans lequel les risques de piratage et d'intrusion dans les systèmes informatiques s'accroissent et doivent, eu égard aux conséquences qui pourraient résulter pour les élus de la divulgation de tel ou tel fichier, être particulièrement pris en compte par les municipalités.

La gestion des mots de passe est quasi inexistante : il est fréquent que les mots de passe permettant d'accéder aux informations soient triviaux (nom, prénom ou initiales de l'agent, abréviations répandues correspondant à des fonctions, etc.), leur nombre de caractères est souvent limité et ils ne sont pas renouvelés régulièrement. Les mots de passe sont souvent partagés par plusieurs personnes au sein d'un même service, et en cas d'absence temporaire du titulaire habituel du poste, confiés, sans autre formalisme, aux remplaçants. La hiérarchisation des accès en fonction des habilitations des agents est par voie de conséquence rarement mise en œuvre de même que les dispositifs de journalisation des connexions.

De plus, des mesures de sécurité simples, telles que la fermeture des logiciels lors des pauses des personnels, sont assez peu appliquées.

Au demeurant, les accès internet et extranet désormais disponibles sont de nature, d'une part à fragiliser les systèmes d'information qui se voient ainsi exposés à d'éventuelles tentatives d'intrusion, d'autre part à « ouvrir » plus que nécessaire les accès aux fichiers gérés par les différents services municipaux.

Les communes visitées ne sont, cependant, pas égales à cet égard. Les grandes villes, parce qu'elles disposent des moyens matériels et humains nécessaires, ont parfois élaboré une véritable politique de sécurité. En outre, les personnels des centres communaux d'action sociale et des services de vaccination, quelle que soit la taille de la commune, ont sans doute plus que d'autres services le souci d'assurer la confidentialité des informations qui leur sont confiées. Disposant de moyens informatiques dédiés, ils ont généralement mis en œuvre des procédures rigoureuses de contrôle d'accès aux fichiers sociaux.

Il convient de remarquer que les échanges menés sur ce sujet avec les élus et les directeurs des services dans les communes visitées ont suscité de réelles mobilisations de leur part sur le sujet et que des améliorations significatives des dispositifs et pratiques de sécurité ont depuis été engagées par plusieurs de ces communes.

Les responsables municipaux doivent veiller à ce que leurs personnels mettent en œuvre et appliquent, de manière effective, les mesures de sécurité informatique tout particulièrement lorsqu'il s'agit de systèmes informatiques en réseau et « ouverts ». Il est également essentiel que des mesures de protection logicielles permettent de restreindre l'accès des applications aux seuls personnels habilités, en raison de leurs fonctions, à en connaître.

L'élaboration d'une charte de sécurité, adoptée en associant étroitement l'ensemble des personnels, revêt un intérêt particulier pour sensibiliser les utilisateurs sur les risques potentiels et les mesures de sécurité à prendre individuellement et collectivement.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

1.5 Assurer l'information des usagers sur leurs droits

Les visites sur place ont permis de constater que l'information des usagers sur les droits qui leur sont reconnus au titre de la loi du 6 janvier 1978, démarche obligatoire en cas de recueil et d'informatisation des données les concernant, était assez rarement mise en œuvre

Dans la plupart des cas, les formulaires ou fiches de renseignement diffusés par les services municipaux ne comportent aucune des mentions légales prévues par l'article 27 de la loi (caractère obligatoire ou facultatif des réponses, conséquences d'un défaut de réponse, destinataires des informations, existence d'un droit d'accès et de rectification).

En outre, peu de services ont apposé dans les locaux ouverts au public des affiches informant les personnes de l'existence d'un fichier, manuel ou automatisé et des droits qui leur sont reconnus, alors même que la CNIL propose des modèles d'affiches.

Cette obligation légale est parfois ressentie comme purement formaliste puisque le plus souvent les administrés sont en mesure de constater l'informatisation des données les concernant en se rendant dans les services communaux.

Une information claire et précise des usagers en particulier sur les droits qui leur sont ouverts au titre de la loi de 1978 ne peut, cependant, que contribuer à instaurer un climat de transparence et de confiance entre les élus et leurs administrés. De même, l'indication systématique de l'origine des informations utilisées pour adresser un courrier aux habitants de la commune est de nature à apaiser toute suspicion sur l'existence d'éventuels fichiers constitués à l'insu des personnes.

Outre le rappel de l'obligation d'information posée par la loi, la Commission insiste sur les avantages que peuvent tirer les responsables municipaux de l'application du principe de transparence à la gestion de leur collectivité locale. Assurer une « transparence » de l'informatique municipale est en effet un gage de confiance à l'égard des usagers.

Les choix informatiques de la commune peuvent faire l'objet d'une communication municipale pour informer ainsi clairement les usagers des garanties prises pour assurer la protection de leurs données et le respect de leur vie privée, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'applications sensibles faisant appel à des technologies potentiellement intrusives (vidéosurveillance, biométries ...).

1.6 Accomplir les formalités de déclaration

Loin de répondre à de seules exigences purement formelles, la procédure de déclaration des fichiers à la CNIL permet au maire, avec l'appui de ses services, d'avoir une vue synthétique de l'informatique municipale. Les élus ont ainsi un inventaire précis de tous les fichiers informatiques mis en œuvre dans la commune, évitant ainsi les développements « spontanés » d'applications. A cet égard, les personnels municipaux amenés à créer de leur propre initiative des fichiers doivent en informer leur hiérarchie et cette obligation doit leur être rappelée à intervalles réguliers.

Par ailleurs, la prise en compte, par les responsables municipaux, des règles de protection des données à caractère personnel, présente l'avantage de les inciter, lors de la conception de l'application informatique ou du choix du logiciel, à déterminer précisément la nature et les

Commission nationale de l'informatique et des libertés

conditions d'utilisation des informations à enregistrer, les personnes ou services en ayant un réel besoin. Les mesures prises pour assurer la confidentialité des informations et les modalités d'information des administrés (par exemple, sous la forme d'une publication régulière dans le journal municipal ou encore sur le site internet de la commune) permettront, à cette occasion, d'assurer la transparence de l'informatique de la commune.

Les visites effectuées auprès des mairies ont souvent révélé la mise en œuvre de traitements automatisés d'informations nominatives sans que les formalités déclaratives requises au titre de la loi du 6 janvier 1978 aient été accomplies mais ces fichiers étaient, en général, ignorés des élus.

Les formalités préalables à accomplir auprès de la CNIL sont donc un moyen pour les maires de conserver la maîtrise de l'informatique municipale. La Commission met à disposition des collectivités locales un guide pratique leur donnant toutes indications utiles sur les modalités de déclaration et permettant au maire de veiller à la déclaration des fichiers communaux.

2 L'examen de questions spécifiques auxquelles sont confrontés les élus et les fonctionnaires territoriaux

Au-delà des difficultés générales d'application de la loi, élus et personnels territoriaux sont également confrontés à des questions spécifiques qui touchent, à des degrés divers, à la protection des données personnelles. La Commission souhaite apporter un éclairage sur les questions qui sont apparues lors des visites afin de faciliter la tâche des mairies.

2.1 La communication municipale

Dans le souci d'informer plus complètement les habitants de la commune sur la vie municipale, les communes désirent, légitimement, développer des actions de communication plus personnalisées en particulier envers les nouveaux arrivants ou encore en direction de certaines catégories de population telles les personnes âgées. A cet effet, elles souhaitent savoir dans quelles conditions les fichiers municipaux peuvent ou non être utilisés. Les visites ont permis de confirmer cette demande.

2.1.1 L'utilisation des fichiers d'état civil

En tant qu'officiers d'état civil, le maire ou ses adjoints sont tenus de dresser actes des naissances, mariages et décès afin de leur conférer un caractère authentique et de les transcrire dans des registres. La tenue des registres d'état civil constituant une obligation pour les maires, les administrés ne peuvent donc s'opposer à ce que les informations nécessaires à la rédaction d'un acte fassent l'objet d'un traitement informatique.

Certaines communes utilisent les informations recueillies lors de l'établissement de l'acte pour publication dans la presse locale ou dans le bulletin municipal des avis de décès ou de mariage ou encore pour des actions de communication personnalisée envers leurs administrés notamment aux fins d'envoi de messages de félicitations à l'occasion d'une naissance ou d'un mariage, ou de condoléances lors d'un décès. Les visites ont confirmé cette pratique. Si certaines mairies demandent l'accord des personnes concernées avant toute utilisation des données à des fins « secondaires », le plus souvent, la publication des événements familiaux dans la presse et leur utilisation par les élus se font à l'insu des intéressés.

La Commission considère que les informations recueillies pour assurer la tenue du registre de l'état civil ne peuvent être utilisées à d'autres fins, notamment de communication personnalisée (envoi de félicitations à l'occasion d'une naissance par exemple) que dans la mesure où lors de l'établissement de l'acte d'état civil ou de sa transmission à la mairie de résidence, les personnes concernées ont la possibilité de refuser toute publication et tout envoi de messages personnalisés⁵.

2.1.2 L'utilisation de la liste électorale

Aux termes de l'article L.28 second alinéa du code électoral, tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale. L'article R.16 troisième alinéa du même code subordonne la communication de la liste

⁵ L'égalité entre tous les élus devant être assurée.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

électorale aux électeurs qui en feraient la demande à la condition qu'ils s'engagent à ne pas en faire un usage purement commercial. En tout état de cause, toute question concernant la communicabilité de la liste électorale relève, depuis la loi du 12 avril 2000, de la compétence de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Un maire peut donc utiliser la liste électorale pour adresser des courriers aux administrés, par exemple, le bulletin de la commune. Il serait utile, dans une telle hypothèse, d'assurer une transparence sur l'origine des informations utilisées⁶ et de permettre aux destinataires de faire supprimer, s'ils le souhaitent, leurs coordonnées du fichier constitué à cet effet.

Les tris informatiques opérés sur la consonance des noms des personnes, qui sont susceptibles de faire apparaître les origines raciales ou les appartenances religieuses des intéressés, qu'elles soient réelles ou supposées, sont interdits en application de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978.

De même si un tel tri informatique du lieu de naissance des personnes à partir de la liste électorale, n'est pas justifié au regard du principe de finalité de la liste électorale qui ne comporte une telle information qu'afin de s'assurer de l'identité de l'électeur et d'éviter les fraudes au scrutin. La Commission estime qu'un tel tri n'est pas conforme à la loi comme elle l'a précisé lors de sa délibération du 27 mai 2003 portant sur une demande présentée par une collectivité locale et visant à assurer la promotion de la collectivité auprès des personnes originaires de cette dernière mais n'y résidant pas.

2.2 Le traitement des demandes de renseignements sur les administrés reçues d'organismes tiers

2.2.1 Sur les demandes de renseignements

Les communes visitées sont confrontées à un afflux massif de demandes de renseignements sur leurs administrés. Les administrations et organismes à l'origine de ces sollicitations sont très divers : Trésor public, URSSAF, caisses d'allocations familiales, caisses de retraites, mutuelles, EDF/GDF, opérateurs téléphoniques, établissements de crédits, compagnies d'assurances, notaires, avocats, huissiers de justice... Dans la plupart des cas, la demande porte sur l'adresse de la personne ou son décès éventuel mais peut également concerner les références bancaires, la situation familiale, la profession, les revenus, etc.

Les collectivités locales ont de grandes difficultés à distinguer parmi ces demandes celles qui sont fondées de celles qui ont un caractère abusif. Cela génère une grande incertitude juridique pour les élus et des coûts de traitement ou de réponse non négligeables.

De telles demandes soulèvent des difficultés tant dans le fonctionnement quotidien des collectivités qu'au regard des dispositions de la loi du 6 janvier 1978. Aux termes des articles 19 et 29 de la loi, les informations nominatives figurant dans un fichier ne peuvent en effet être communiquées qu'aux destinataires énumérés dans le dossier de demande d'avis ou la norme simplifiée de référence et aux tiers autorisés à en connaître en vertu d'une disposition législative.

⁶ Ainsi que la CNIL l'a préconisée à diverses reprises s'inspirant en cela des principes de protection des données à caractère personnel relatifs à la loyauté de la collecte et au droit à l'information sur l'origine des données.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Même pour ces dernières, la CNIL considère ainsi que les organismes étant autorisés par la loi à exercer un droit de communication (appelés plus communément « tiers autorisés »)⁷ à interroger les communes ne doivent faire appel aux services des communes que de façon subsidiaire, c'est à dire seulement si leur propre recherche d'informations dans leurs fichiers internes est restée infructueuse.

La Commission souhaite rappeler dans un souci de clarification que la communication à un tiers de renseignements sur un administré ne peut être effectuée qu'à titre exceptionnel et que si un texte législatif autorise le demandeur à solliciter la commune. La demande doit être ponctuelle, écrite, précisant le texte législatif sur lequel elle se fonde, et ne concerner qu'une personne nommément désignée, sans jamais porter sur un fichier ou une partie d'un fichier.

Les particuliers, les caisses de retraite ou des sociétés privées, telles que les organismes de recouvrement de créances ou organismes de crédit, ne sont, en principe, pas juridiquement fondés à obtenir communication de renseignements nominatifs contenus dans les fichiers municipaux.

Aux termes de l'instruction générale de l'état civil, les copies ou extraits d'actes d'état civil peuvent toutefois être obtenus dans les conditions fixées par ce texte. Il doit cependant s'agir là encore que d'une demande ponctuelle sur une personne identifiée et non une demande de consultation de l'ensemble d'un registre ou de copies d'actes de toutes les personnes y figurant. Seule la consultation des registres de l'état civil datant de plus de cent ans est libre (article 7-3 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives). Les personnes effectuant des recherches généalogiques ne peuvent en conséquence avoir accès aux registres d'état civil que dans les conditions précitées⁸.

La Commission appelle l'attention des responsables locaux sur le fait que les mairies ne peuvent, pour le renseignement des tiers autorisés, notamment les services du ministère des finances à l'origine de nombreuses demandes, constituer des fichiers ou collecter systématiquement et de manière préventive des informations. Seules les informations figurant déjà dans les fichiers, manuels ou informatisés, détenus par les mairies peuvent être communiquées aux tiers autorisés. L'exercice du droit de communication sur place ne peut se traduire par un accès à l'ensemble d'un fichier.

Dans la mesure où les demandes de renseignements devraient rester exceptionnelles, il n'est pas nécessaire que les personnels chargés de répondre à ces demandes bénéficient d'accès permanents aux fichiers municipaux.⁹

⁷ La liste de ces organismes est disponible dans la fiche n°14 « les conditions de délivrance de renseignements sur les administrés » du guide thématique Collectivités locales accessible sur le site www.cnil.fr rubrique « dossiers thématiques ».

⁸ La Commission n'a pas constaté de problème particulier en ce qui concerne l'accès aux registres d'état civil dans les communes visitées mais elle n'ignore pas que les mairies sont souvent sollicitées par des demandes pressantes de professionnels ou de particuliers désireux d'accéder, pour des recherches généalogiques, à des actes ou des registres qui ne sont pas encore légalement communicables.

⁹ Les fichiers des centres communaux d'action sociale (CCAS), qui sont des entités juridiques distinctes de la mairie, ne peuvent être utilisés pour répondre à des demandes de renseignements adressées aux communes. En revanche, les CCAS peuvent être sollicités de manière spécifique conformément aux dispositions relatives au droit de communication.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Il peut paraître légitime que le Trésor public puisse demander à la mairie, en sa qualité d'ordonnateur, de préciser les indications fournies sur les débiteurs de la commune et, à ce titre, celle-ci doit pouvoir procéder à des recherches complémentaires. Toutefois, il ne s'agit pas de l'exercice d'un droit de communication au profit du Trésor public.

Les demandes de renseignements et les réponses apportées ne peuvent être conservées, le cas échéant, qu'aux seules fins de suivi et d'archivage des demandes traitées. Le traitement des données n'a pas à donner lieu à la constitution ou à l'alimentation d'un fichier nominatif.

2.2.2 Sur les enquêtes réalisées pour le compte d'organismes extérieurs

Les communes peuvent être tentées, pour répondre à des demandes d'organismes extérieurs, de diligenter des enquêtes. Certaines des communes visitées disposent ainsi de véritables services d'enquêtes¹⁰, composés de plusieurs agents, où sont parfois installés des postes de travail permettant de consulter différents fichiers (fichier électoral, fichier des abonnés au service des eaux, etc.). Si l'information demandée n'est pas disponible sur ces fichiers ou doit être vérifiée, le service dépêche l'un de ses agents sur le « terrain » pour enquêter auprès des voisins, du gardien, du propriétaire, etc. Ces services conservent parfois les renseignements obtenus sur les administrés dans des fichiers manuels ou informatisés. Dans l'hypothèse où les informations recueillies sont conservées, sous forme manuelle ou informatisée, il arrive fréquemment qu'elles soient consultées par les services de police ou de gendarmerie.

En aucun cas, ces enquêtes ne sont assimilables aux recherches d'informations que peuvent légitimement réaliser les mairies pour leurs besoins de gestion interne (recherche des personnes de retour de cartes d'électeurs non distribuées par La Poste, enquêtes sociales dans le cadre de l'attribution d'une aide par la mairie, enquête de satisfaction de la population...). Si ces dernières peuvent s'avérer nécessaires dans le cadre du fonctionnement courant des services municipaux, il n'en est pas de même des enquêtes réalisées pour le compte des organismes considérés par la loi comme des « tiers autorisés » et *a fortiori* pour ceux qui ne peuvent se prévaloir de cette qualité.

La Commission rappelle qu'aucune disposition législative ne permet aux mairies de diligenter des enquêtes à la demande d'administrations même qualifiées de tiers autorisés. La Commission a ainsi rendu un avis défavorable sur une demande présentée par une mairie visant à constituer un fichier d'adresses destiné à diligenter des enquêtes sur les débiteurs du Trésor public¹¹.

2.3 La mise en œuvre de systèmes d'informations géographiques (SIG) et les conditions de diffusion des données cadastrales

Le cadastre recense, décrit et fixe les limites des propriétés foncières, en donne une évaluation, utilisée en matière fiscale. Il constitue un fichier nominatif dans la mesure où il

¹⁰ L'intervention de tels enquêteurs peut, en revanche, se justifier pour les besoins de la gestion interne, voire sociale, de la mairie (ainsi, corrections des adresses du fichier électoral, vérification de domiciliations, etc..)

¹¹ Cf. délibération n° 93-112 du 7 décembre 1993 : La CNIL a estimé qu'aucun texte n'impose aux communes de diligenter des enquêtes pour satisfaire la demande des services du Trésor Public visant à obtenir, en application de l'article L.83 du livre des procédures fiscales relatif au droit de communication, les documents de service qu'elles détiennent ; le droit de communication consiste pour le détenteur d'une information relative à une personne identifiée en une obligation purement passive de mise de cette information à la disposition d'une administration financière, sur sa demande qui doit être ponctuelle et motivée.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

comporte l'identité des propriétaires. Nombre de collectivités locales et de leurs groupements reçoivent aujourd'hui sur support informatique, voire au sein d'un système d'information géographique (SIG), la documentation cadastrale concernant leur territoire, pour en permettre l'exploitation à des fins internes par leurs services ou pour renseigner le public intéressé. Dans certains cas, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les conseils généraux acquièrent des fichiers auprès des services fiscaux pour les mettre à disposition des communes ou des collectivités de leur ressort. Plusieurs difficultés ont été constatées lors des visites et conduisent à rappeler un certain nombre de règles d'usage.

2.3.1 La nécessité de définir avec précision les conditions d'accès au système d'information géographique

La tendance à ouvrir l'accès des systèmes d'information géographique (SIG)¹² à un grand nombre de services municipaux du fait de l'attrait, notamment ergonomique, de cet outil a été observée, sans même que ces services en aient une utilisation bien définie et que soit posée la question de la pertinence de cet accès au regard de leurs missions.

Ainsi, il a été constaté, lors d'une visite, qu'un SIG comportant, notamment, la liste des propriétaires de la commune avait été mis à disposition d'un service de police municipale, sans que l'accès à ces données nominatives ne soit aucunement justifié. La Commission a pu également observer qu'un SIG, mis en place par un établissement public intercommunal, parmi les plus importants de France, offrait un « accès ouvert » aux données cadastrales nominatives de l'ensemble des communes. Ces données n'auraient du être accessibles par les communes que pour leur territoire. En l'espèce, chaque commune pouvait ainsi prendre connaissance des nom, adresse, et date de naissance de tous les propriétaires des communes concernées - soit plusieurs centaines de milliers de noms - mais aussi de la valeur locative des parcelles ou des éléments de confort des habitations. Or, les services d'un EPCI ne peuvent avoir accès à l'ensemble des données que si les finalités d'utilisation sont pertinentes et sont en rapport avec leurs compétences d'attribution.

Un système d'information géographique ou un traitement de données cadastrales ne doit être accessible qu'aux services en ayant un besoin permanent et pertinent au regard des finalités définies dans la déclaration à la CNIL.

Dans le cas d'un système d'information géographique départemental ou intercommunal, tant la direction générale des impôts, partie à la convention de numérisation du cadastre, que les responsables des traitements doivent s'assurer que les communes n'accèdent qu'aux données concernant leur territoire. Ces applications à distance doivent, en outre, bénéficier d'accès sécurisés (cryptage, réseau privé dit VPN, etc.) et de protection contre des détournements par des tiers (limitation des interrogations, des horaires de connexion, identification de l'opérateur, etc).

2.3.2 Les contraintes de diffusion des informations cadastrales auprès du public : éviter l'utilisation commerciale des données

La documentation cadastrale comporte à la fois des informations cadastrales, par nature publiques, et des données recueillies à des fins purement fiscales (description des locaux,

¹² Outre un plan numérisé, le SIG permet aussi de disposer à l'écran des fichiers fonciers, en particulier des propriétés bâties et non-bâties.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

situation fiscale des personnes...). Ces dernières ne peuvent être communiquées qu'au contribuable concerné.

Dans la plupart des communes visitées, sans pour autant qu'il y ait toujours une vérification formelle, les agents ont en général le souci de s'assurer de la légitimité de la demande. Mais la Commission n'ignore pas que dans d'autres communes la diffusion est plus large, le cadastre étant parfois en libre accès.

La CNIL estime que seules sont susceptibles d'être transmises au public les données concernant l'identification et la localisation des parcelles, l'identité des propriétaires, leur adresse à l'exclusion des autres informations (description précise du logement, niveau de confort, valeur locative, motif d'exonération des taxes foncières). Les informations cadastrales ne peuvent être utilisées ni à des fins de démarchage commercial ou politique, ni de manière à porter atteinte à la réputation des personnes.

Les mairies ne doivent délivrer des renseignements qu'en réponse à des demandes ponctuelles et précises, concernant une parcelle déterminée, après avoir fait signer au demandeur un engagement de ne pas utiliser les données à des fins commerciales ou politiques et à ne pas les divulguer¹³.

Il convient de rappeler que le public peut également s'adresser au centre des impôts fonciers du secteur chargé, à titre principal, d'assurer la publicité du cadastre.

La CNIL estime, enfin, qu'en l'absence d'un cadre juridique approprié, la diffusion de données cadastrales nominatives sur des sites Internet ou des bornes interactives publics comporte un risque d'utilisation détournée de l'information, notamment à des fins commerciales, alors même que les personnes concernées n'en sont pas informées et n'ont pas la possibilité de s'y opposer.

2.4 Le recours par les communes à des fichiers informatiques dans le cadre de la politique de lutte contre la délinquance locale

Dans le cadre de la lutte contre la délinquance locale les communes gèrent des fichiers nominatifs, en particulier pour celles disposant d'une police municipale, notamment pour la gestion des timbres amendes, le recensement des chiens dangereux, le registre de main courante, etc.

Aucune des communes visitées n'a créé de traitement résultant de la mise en œuvre d'un contrat local de sécurité (CLS), ou de la mise en place d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). En revanche, l'un des maires a manifesté le souhait de pouvoir informatiser des données concernant la délinquance sur le territoire de la commune. Il s'agit d'enregistrer dans un fichier des faits, qui ne constituent pas toujours des infractions, commis par des personnes parfois clairement identifiées.

¹³ Dans la mesure où la finalité des fichiers cadastraux est de permettre sur la base de la localisation de la parcelle ou de sa numérotation d'identifier son propriétaire, les demandes de consultation de ces fichiers par le public au sein des locaux municipaux doivent pouvoir s'effectuer, de façon privilégiée, à partir de l'adresse ou du numéro de la parcelle.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

La CNIL a eu l'occasion de se prononcer, favorablement, en 2003¹⁴ sur la mise en œuvre, à titre expérimental, au sein d'un service de police municipale d'un traitement indirectement nominatif ayant pour objet de permettre la localisation et la cartographie des phénomènes de délinquance sur le territoire de la commune. La Commission a estimé que seules des informations objectives et pertinentes devaient être utilisées pour dresser la cartographie de la délinquance, ce qui nécessite au préalable de définir des catégories de faits ou d'événements précis.

La Commission estime nécessaire, compte tenu du nombre croissant de contrats locaux de sécurité et du développement des systèmes d'information géographiques en ce domaine, de procéder sur ces sujets à une étude complémentaire de fond en liaison avec le ministère de l'intérieur.

2.5 La vidéosurveillance

Deux communes visitées ont installé sur leur territoire des systèmes de vidéosurveillance opérationnels 24h sur 24¹⁵. Le visionnage des images enregistrées sous forme numérique est possible *a posteriori* pendant un délai allant de quelques jours à un mois selon les droits. Ces systèmes ont fait l'objet d'autorisations préfectorales.

Aux termes de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et du décret d'application n° 96-926 du 17 octobre 1996, l'installation de dispositifs de vidéosurveillance dans les lieux publics ou les établissements ouverts au public particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol est en effet subordonnée à une autorisation du préfet délivrée après avis d'une commission départementale. Les enregistrements doivent être détruits dans le délai d'un mois et toute personne intéressée peut, en s'adressant au responsable du système, obtenir l'accès aux enregistrements qui la concernent.

La CNIL n'est compétente pour se prononcer sur ces dispositifs – et doit donc être saisie de dossiers de formalités préalables - que « s'ils sont utilisés pour la constitution d'un fichier nominatif ». Les communes visitées n'effectuaient pas de traitements particuliers hors la conservation sous forme numérisée des images. Cette simple numérisation suffit-elle à emporter la compétence de la CNIL ? On peut le soutenir d'autant que la loi de 1995 conçue dans un contexte technologique très différent et ses textes d'application n'apportent pas d'éclaircissements sur ce point. Mais le recours aux techniques numériques étant aujourd'hui très largement répandu, la Commission, eu égard aux capacités actuelles de traitement des images, propose une définition plus précise¹⁶ que le seul critère de l'enregistrement numérique.

¹⁴ Cf. délibération n° 03-006 du 28 janvier 2003.

¹⁵ Une troisième commune étudiait la mise en place d'un système analogue sur son territoire lors de la mission de contrôle.

¹⁶ A cet égard, l'article 15 du projet de loi informatique et libertés retient déjà une définition plus détaillée puisqu'il prévoit que les enregistrements de vidéosurveillance « *utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques* » sont soumis à la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Il est ainsi proposé de retenir les deux critères alternatifs suivants : l'existence ou non d'un procédé de reconnaissance des visages, à des fins d'identification, le rapprochement possible avec des enregistrements d'informations nominatives. La Commission consultera sur ces points le ministère de l'intérieur.

Conclusion

L'informatique municipale est à la veille de grandes mutations.

Même si la plupart des communes visitées n'envisage pas à court terme, faute de moyens, la création de téléservices, l'heure est aujourd'hui au développement de l'administration électronique : bornes interactives implantées dans les locaux de la mairie, mise en œuvre de sites internet permettant de consulter des informations ou d'effectuer des démarches administratives par téléprocédures, diffusion de cartes à puce pour accéder à certains services municipaux. Or, avec le développement de l'administration électronique, la protection des données personnelles va constituer un enjeu de plus en plus important pour les collectivités locales.

Selon la taille des communes visitées, la présence de personnels bien familiarisés aux outils informatiques ou la mise à disposition du service informatique des moyens financiers et humains nécessaires, le degré d'informatisation peut varier considérablement d'une commune à une autre.

Force est de constater que les logiciels spécifiquement conçus pour la gestion municipale se sont multipliés et ont progressivement remplacé les logiciels standards de bureautique. La plupart des services municipaux sont aujourd'hui dotés de telles applications que ce soit pour l'état civil, les élections, les inscriptions scolaires, la gestion du personnel, la gestion des finances et de la fiscalité, le recensement militaire, la police municipale, la vidéosurveillance, le cadastre et l'urbanisme, etc. Les systèmes d'information géographiques se multiplient. Les applications développées en interne tendent à disparaître, même s'il existe sans aucun doute dans toutes les mairies des traitements développés par les personnels communaux de leur propre initiative et ce, sans que le responsable informatique en soit toujours informé.

Les agents municipaux maîtrisent donc très largement les applications informatiques qui leur sont confiées et qu'ils utilisent quotidiennement pour accomplir leurs tâches.

Toutefois, force est de constater que la loi « informatique et libertés » est encore largement méconnue des personnels territoriaux. Cette situation doit d'autant plus retenir l'attention que, dans le cadre des projets gouvernementaux d'administration électronique, les collectivités locales, parce qu'elles constituent l'administration de proximité par excellence, seront amenées à jouer un rôle important dans le développement des téléservices y compris s'agissant des services de l'Etat .

Dès lors, plusieurs actions semblent nécessaires :

1. Un effort de formation sur la protection des données à caractère personnel paraît devoir être engagé. Des partenariats pourraient ainsi être envisagés avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les associations d'élus, en particulier l'association des maires de France (AMF), le ministère de la fonction publique, les établissements d'enseignement supérieur proposant des formations en ce domaine.
2. La désignation, au sein de la collectivité locale, d'un correspondant à la protection des données à caractère personnel, chargé d'assurer le respect des obligations prévues par la loi informatique et libertés, - possibilité introduite par le Sénat dans le projet de loi modifiant la loi du 6 janvier 1978 actuellement en cours d'examen par le Parlement - serait sans doute de

Commission nationale de l'informatique et des libertés

nature à améliorer également l'application de la loi par les collectivités locales et à permettre un suivi permanent de l'informatique municipale.

3. Les actions de sensibilisation à la loi informatique et libertés, en particulier aux impératifs de sécurité, auprès des prestataires de services seront poursuivies au-delà des contacts déjà noués.

La CNIL, sur la base des conclusions de ce premier rapport, entend ainsi, par une démarche de concertation, de dialogue et de conseil, poursuivre son action auprès des collectivités locales. Elle se propose donc de porter ces premières conclusions à la connaissance non seulement, bien entendu, des maires des communes visitées mais également des associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux, afin de recueillir leurs observations et d'élaborer ainsi une politique adaptée de protection des données personnelles dans le secteur des collectivités locales.