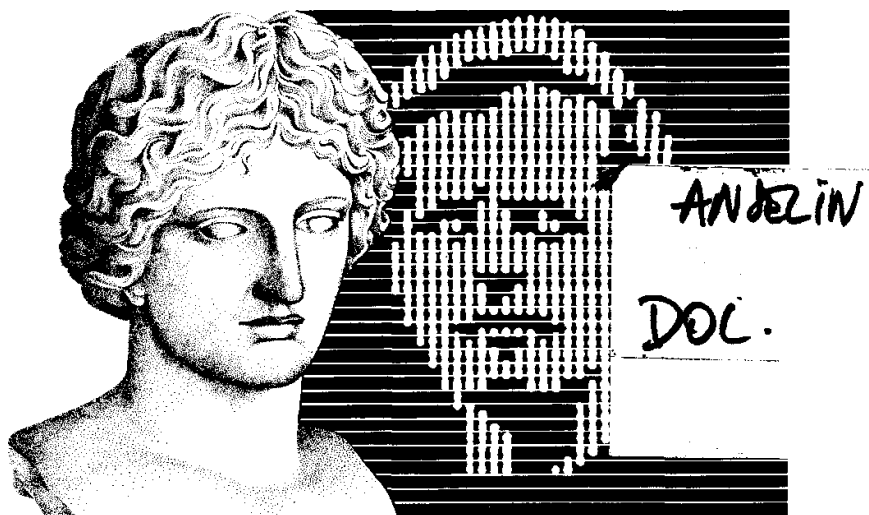


Rapport
de la Commission nationale

de
**l'Informatique
et des
Libertés**

Bilan et perspectives

1978-1980



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Commission nationale de l'Informatique
et des Libertés

**Premier rapport
au Président de la République
et au Parlement**

1978-1980

*prévu par l'art. 23
de la loi du 6 janvier 1978*

© La Documentation Française - Paris 1980
ISBN : 2-11-000644-7

Table des matières

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES : ORGANISATION, METHODES ET BILAN	13
CHAPITRE I - LA COMMISSION	15
Section I - Nature, missions, organisation de la Commission	15
1 Nature de l'institution	15
2 Ses missions	16
3 Composition de la Commission	17
4 La Commission, instance collégiale	19
5 L'exécutif de la Commission	20
6 Le commissaire du gouvernement	20
Section II - Les moyens de la Commission	20
1 Les services	20
2 Le budget - Régime financier et comptable	22
3 Les moyens informatiques de la Commission	23
CHAPITRE II - LES FORMALITES PREALABLES A LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITEMENTS AUTOMATISES	24
Section I - L'organisation de la procédure	24
1 La conception du dossier de formalités	24
A - <i>Les définitions de termes et de notions</i>	25
1) <i>La notion de traitements d'informations nominatives</i>	25
2) <i>La notion de personnes responsables</i>	26
3) <i>La distinction des articles 15 et 16 de la loi</i>	27
4) <i>La finalité du traitement</i>	27
5) <i>Les caractéristiques du traitement</i>	27
6) <i>Les catégories d'informations traitées</i>	27
7) <i>Les sécurités</i>	28
8) <i>L'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques (art. 18)</i>	29

9) <i>Le transfert de données entre le territoire français et l'étranger</i>	30
<i>B - Le modèle de déclaration et de demande d'avis</i>	30
2 Les normes simplifiées	31
<i>A - La notion de normes simplifiées</i>	31
<i>B - Les premières normes simplifiées</i>	33
1) <i>Les normes simplifiées concernant les personnels publics</i>	34
2) <i>Les normes simplifiées concernant les applications de paie et de gestion des personnels des personnes morales autres que celles gérant un service public</i>	36
3 La mise en place de la procédure	38
Section II - L'exercice des formalités préalables	40
1 Le premier bilan	40
<i>A - Les chiffres</i>	40
<i>B - Appréciation</i>	40
2 Les premiers avis	42
<i>A - L'instruction</i>	42
<i>B - Les principaux avis</i>	43
1) <i>Avis sur le projet de loi instituant un casier judiciaire automatisé</i>	43
2) <i>Avis sur le projet d'automatisation du fichier des comptes bancaires (FICOBA)</i>	45
3) <i>Avis sur le projet de constitution d'un fichier national informatisé de documentation (FNID) à la Direction générale des douanes et droits indirects</i>	46
4) <i>Avis sur le projet de décret portant création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité</i>	48
CHAPITRE III - LE DROIT D'ACCES	52
Section I - Les caractères du droit d'accès	52
1 Origines et prolongements du droit d'accès	52
2 Le contenu du droit d'accès	55
Section II - Le rôle de la Commission	55
1 Les attributions de la Commission en matière de droit d'accès	55
2 La recommandation relative à la mise en œuvre du droit d'accès	57
CHAPITRE IV - LES RECLAMATIONS, PETITIONS ET PLAINTES	58
Section I - Notions	58
Section II - Procédure	59
Section III - Premier bilan	59

1	La prospection commerciale par correspondance	60
2	Le fichier automatisé des praticiens (TSAP)	61
3	Le fichier de personnel d'une entreprise automobile	62
4	Le fichier AUDASS (Automatisation des Directions de l'action sanitaire et sociale)	63
CHAPITRE V - LES CONTROLES		64
1	La CNIL peut charger un ou plusieurs de ses membres de vérifications spéciales	65
2	Deux séries de contrôles exercés en 1980	65
CHAPITRE VI - INFORMATION ET CONCERTATION		66
Section I - La politique d'information de la Commission		67
1	Les priorités	67
	<i>A - Faire connaître la loi et le rôle de la Commission</i>	67
	<i>B - Informer les détenteurs de fichiers de leurs nouvelles obligations</i>	67
	<i>I. L'information sur les formalités à accomplir</i>	67
	<i>II. L'information de caractère général sur la loi</i>	69
2	Les projets	70
	<i>A - Une stratégie de l'information à l'usage des utilisateurs</i>	70
	<i>B - La création d'un centre de renseignements et de documentation</i>	71
Section II - La politique de concertation de la Commission		72
1	Les contacts avec les détenteurs de fichiers	72
	<i>A - Observations générales sur la nature des contacts établis</i>	73
	<i>B - Remarques sur la gestion informatique de quelques secteurs</i>	78
	<i>1) La gestion informatisée des personnels publics</i>	78
	<i>2) La gestion informatisée de la Sécurité sociale, de la mutualité et de l'aide sociale</i>	83
	<i>3) La gestion informatisée du secteur de la santé</i>	84
	<i>4) Gestion informatisée du ministère de la Défense</i>	86
2	Les contacts avec les personnes fichées et leurs groupements	87
3	Les contacts avec les milieux concourant à la mise en œuvre de l'informatique	87
	<i>1) Réseaux de télé-informatique et banques de données</i>	88
	<i>2) Nouvelles formes d'enregistrement de données sur cartes individuelles</i>	88
	<i>3) Diffusion et banalisation de l'informatique grâce à la micro-électronique et à l'utilisation du réseau public de télécommunications</i>	88
	<i>4) Protection des données</i>	89

DEUXIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES	91
CHAPITRE I - EVOLUTION TECHNIQUE ET LIBERTES	93
Section I - Les progrès informatiques récents	94
1 Les progrès technologiques	94
2 La communication avec les systèmes informatiques	94
3 L'architecture des systèmes informatiques	95
4 Les applications	95
Section II - Progrès informatiques et libertés	96
1 Le transfert des connaissances	96
2 Les réseaux et les flux transfrontières	97
3 L'informatique répartie et la bureautique	98
4 La sécurité informatique	99
CHAPITRE II - DONNEES NOMINATIVES, INFORMATIQUE ET COOPERATION INTERNATIONALE	101
Section I - Les tendances récentes de la coopération internationale	101
Section II - Bilan de l'activité des organisations de coopération internationale	104
1 Le Conseil nordique	104
2 Les communautés européennes	104
3 Le Conseil de l'Europe et l'OCDE	105
4 L'Organisation des Nations unies	110
Section III - Coopération entre les instances nationales	111
CHAPITRE III - UNE COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES, POUR QUELLE SOCIETE ?	112
Les premiers effets de la loi	112
Quelques-uns des problèmes qui subsistent	113
Interrogations devant l'avenir	115
ANNEXES :	
1) Composition de la Commission	121
2) Organigramme des services	123
3) Liste des délibérations de la Commission	124
4) Principaux avis de la Commission	126

5) Conseils relatifs à l'élaboration de l'acte réglementaire autorisant la création d'un traitement automatisé d'informations nominatives	134
6) Informatique et Libertés : le droit comparé	143
7) Convention du Conseil de l'Europe	158
8) Lignes directrices de l'OCDE	168
9) Les systèmes d'identification	173
10) Compte rendu d'une mission d'études de la Commission aux Etats-Unis	180
11) Compte rendu d'une mission d'études en Suède	203

Introduction

Le premier rapport de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (JO du 7 janvier 1978 et rectificatif au JO du 25 janvier 1978), couvre la période allant du 5 décembre 1978, date d'installation de la Commission, au 30 septembre 1980.

Ce rapport relate la mise en place des procédures prévues par la loi et comporte un premier bilan d'activité, compte tenu de l'entrée en vigueur complète de la loi, le 1^{er} janvier 1980.

A l'avenir, le rapport annuel que la Commission présente, conformément à l'article 23 de la loi du 6 janvier, sera publié au cours du dernier trimestre de chaque année civile ; il rendra compte de l'exécution de sa mission par la Commission pendant la période du 1^{er} octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante.

Le prodigieux essor que l'informatique a connu au cours de ces dernières décades a suscité nombre d'interrogations sur les menaces que ces innovations techniques pourraient faire peser sur les libertés. Aussi, à l'issue d'une réflexion approfondie, le législateur français adoptait une loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; il créait une institution de contrôle, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés. Ce faisant, il s'inscrivait dans un mouvement qui devait conduire une vingtaine d'Etats industriels occidentaux à s'engager dans un processus législatif analogue.

I DEFINITION DE L'INFORMATIQUE

L'ordinateur né en 1945, a été commercialisé pour la première fois en 1951. Il est l'instrument d'une science nouvelle, «l'informatique» dont l'Académie française a donné dès 1966, la définition suivante :

« Science du traitement rationnel, notamment par machines automatisées, de l'information considérée comme le support des connaissances humaines et des communications dans les domaines technique, économique et social ».

Cette définition intervenue après l'invention des transistors mais avant la prodigieuse miniaturisation des circuits intégrés, est encore actuelle. Les termes « information » et « communications » qu'elle contient, doivent tout particulièrement retenir l'attention.

« L'information » est selon le mot anglais « data », une donnée, qui peut être représentée par un signe, un chiffre, un son, un mot, une phrase, une

référence, un concept, sans que la multiplicité de ses formes puisse permettre d'en élaborer une définition précise et immuable.

Cette « information » transportée par l'électronique constitue la « communication ».

Celle-ci s'opère d'un moment à un autre par l'enregistrement et la mémorisation, et d'un lieu à un autre par les fils et les ondes. L'important essor mondial des télécommunications, particulièrement sensible dans notre pays, procure au phénomène une dimension nouvelle. C'est pour en tenir compte que le terme « télématique » a été créé par MM. Nora et Minc.

Dans le cadre du présent rapport, le mot « informatique » qui est celui de la loi, continuera à être employé, mais dans l'acception la plus large que lui procure une technologie dont les progrès sont à ce point fulgurants que transposés dans le domaine aéronautique ils auraient permis, en trente cinq ans, au premier avion des frères Wright d'atteindre la perfection d'une navette spatiale.

II HISTORIQUE

Beaucoup d'inventions ont bouleversé la vie des hommes sans que le législateur ait cru bon d'intervenir pour en réglementer les applications. Il en a été différemment pour l'informatique en raison d'une sensibilisation de l'opinion publique qui a provoqué la naissance d'une Commission d'études, dont les conclusions ont servi de base au projet de loi et alimenté la discussion parlementaire.

C'est en 1974 que le débat sur les rapports entre l'informatique et les libertés a commencé à prendre de l'ampleur. Jusqu'à cette date, le Parlement n'avait évoqué le sujet qu'incidemment : par exemple, en modifiant l'article 9 du Code civil pour décider que chacun a droit au respect de sa vie privée, disposition qui aurait pu devenir le point de départ d'une jurisprudence sur les atteintes portées à la vie privée par l'emploi de l'informatique ; en votant la loi du 24 juin 1970 sur la centralisation de la documentation relative à la circulation routière ; en refusant que la loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière institue un fichier national automatisé de santé. De son côté, le Gouvernement avait fait procéder à des études par le Conseil d'Etat, en 1971, puis par un groupe d'experts de la Chancellerie, en 1972.

Mais le débat ne fut véritablement porté devant l'opinion qu'en 1974, lorsque la presse révéla qu'un projet dénommé SAFARI visait à utiliser un identifiant unique, le « numéro de Sécurité sociale », pour l'ensemble des répertoires et fichiers publics, ce qui ne manquerait pas de favoriser leur « interconnexion ». La crainte apparut que le gouvernement puisse ainsi organiser « la chasse aux Français ».

Face aux réactions causées par ce projet, le gouvernement, d'une part, interdit aux services administratifs, temporairement, sans autorisation du Premier ministre, toute nouvelle interconnexion de fichiers ; et, d'autre part, créa une Commission chargée de faire des propositions en la matière ; la

Commission Informatique et Libertés fut installée par le garde des Sceaux le 17 avril 1974 et vit sa mission fixée par décret du 8 novembre 1974 (JO 1974 p. 11403).

1 - La Commission Informatique et Libertés, composée de 12 personnalités, fut présidée par le vice-président du Conseil d'Etat. Elle procéda à de très larges consultations de tous les milieux concernés et entreprit toute une série d'études sectorielles. Son rapport, préparé par son rapporteur général, M. Bernard Tricot, Conseiller d'Etat, fut adopté le 27 juin 1975 et publié à l'automne. La très grande qualité de ce travail, à laquelle chacun s'accorda à rendre hommage, aida à la fois le gouvernement dans la préparation du projet de loi et le Parlement dans ses débats.

Le rapport 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 ». Il propose de « créer au sein de l'Etat 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'Etat à exercer les leurs ».

2 - Le projet de loi du gouvernement, déposé à l'automne 1976, fut discuté à la session d'automne 1977 pour devenir la loi du 6 janvier 1978. A cette occasion, le Parlement, et notamment le Sénat, a largement exercé son droit d'amendement. Le projet a été modifié et élargi dans sa portée.

La loi du 6 janvier 1978 régit la mise en œuvre des traitements automatisés d'informations nominatives ; elle reconnaît un droit d'accès de l'individu aux informations personnelles le concernant ; elle crée un organe de contrôle, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

Cependant son objet n'est pas la seule réglementation des informations nominatives. Comme le montrent clairement ses trois premiers articles, elle aborde le problème des rapports entre l'informatique et les libertés dans sa perspective la plus large.

ARTICLE 1^{er}

« L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. »

ARTICLE 2

« Aucune décision de justice impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé. Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul

fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé ».

ARTICLE 3

« Toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés ».

3 - Des textes ultérieurs sont venus compléter la loi du 6 janvier 1978. Ce sont d'abord ses décrets d'application. Ainsi un décret n° 78-774 du 17 juillet 1978 (JO du 23 juillet 1978) précise trois séries de dispositions : en premier lieu, il indique certaines modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission ; en second lieu, il trace un cadre à l'exercice des formalités préalables à la mise en œuvre des traitements automatisés d'informations nominatives. Enfin, il définit un échéancier d'entrée en vigueur qui, du reste, devra être modifié à deux reprises (décret n° 78-1223 du 28 décembre 1978 et décret n° 79-421 du 30 mai 1979). Un décret n° 79-1160 du 28 décembre 1979 (JO du 31 décembre 1979) fixe les conditions d'application de la loi du 6 janvier aux traitements d'informations nominatives intéressant la Sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique.

On ne saurait, par ailleurs, négliger la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (JO du 18 juillet 1978) dont le titre 1^{er} crée une nouvelle liberté publique, la liberté d'accès aux documents administratifs. En effet, cette loi s'inscrit dans une même perspective de développement du droit à l'information : elle affirme le droit de toute personne à l'information ; elle concerne aussi les traitements automatisés mais dans les cas non déjà réglés par la loi du 6 janvier ; elle rend caduques les dispositions de l'article 22 de la loi du 6 janvier qui prévoyaient des décrets d'application pour la communication au public des décisions, avis ou recommandations de la Commission.

Enfin il faut signaler la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire (JO du 5 janvier 1980) sur laquelle on reviendra au chapitre II du présent rapport. Cette loi renforce la protection de certaines informations déjà réglementées, elle supprime le casier des conducteurs qui, pour la première fois, légalisait la notion de profil.

Cette approche du thème « Informatique et Libertés », en France, ne peut pas être détachée du contexte international.

Les travaux de réflexion consacrés, au cours des années 60, à l'informatique et aux libertés ont conclu unanimement à la nécessité de prendre des mesures protectrices en droit interne. Les années 70 ont vu la promulgation des premières lois « Informatique et Libertés » : en 1970, le Land de Hesse en Allemagne fédérale a adopté la première réglementation connue, suivie, en 1973, de l'entrée en vigueur de la loi suédoise sur la protection des données.

Le rapprochement des législations a été favorisé par l'action d'organisations internationales comme l'OCDE et le Conseil de l'Europe. Ces organisations ont proposé à l'adoption des Etats membres, sous forme de

résolutions ou de recommandations, des règles minimales, communément appelées « noyau dur » afin que les gouvernements en tiennent compte dans les réglementations en cours d'élaboration.

On retiendra tout particulièrement les résolutions du Conseil de l'Europe (73) 22 pour les fichiers du secteur privé et (74) 29 pour ceux du secteur public, qui ont inspiré la plupart des textes européens en vigueur ou à l'état de projet.

On trouvera en annexes du présent rapport, d'une part des tableaux comparatifs de ces législations, d'autre part, une analyse des lois américaines établie à la suite de la mission effectuée par la Commission aux Etats-Unis en janvier 1980.

L'apparition d'un droit commun de l'informatique et des libertés facilite la confrontation des expériences ; la pratique de réunions annuelles entre institutions de contrôle tend à s'établir ; la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés a participé à une première réunion à Bonn, en 1979, et à Ottawa, en septembre 1980.

Ce rapprochement des législations devrait également permettre d'adopter une réglementation internationale des flux transfrontières de données nominatives. Il s'agit-là d'un enjeu important auquel nous serons très prochainement confrontés, suite à l'adoption par l'OCDE de principes directeurs en la matière et par le Conseil de l'Europe d'une Convention internationale sur la protection des personnes à l'égard de traitement automatisé de données à caractère personnel ; la question de la ratification de cette convention et de l'adaptation éventuelle de la loi française pour procéder à cette ratification se posera inmanquablement.

Aux termes de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1978, « la Commission présente chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission. Ce rapport est publié.

« Le rapport décrira notamment les procédures et méthodes de travail suivies par la Commission et contiendra en annexe toutes informations sur l'organisation de la Commission et de ses services, propres à faciliter les relations du public avec celle-ci ».

Nombre de documents officiels publiés, au cours des dernières années, ont abordé la question des conséquences de l'informatisation sur nos libertés et, d'une manière plus générale, sur la société : rapport de la Commission Informatique et Libertés, en 1975 ; rapport de MM. Simon Nora et Alain Minc sur « l'informatisation de la société », en 1978 ; actes du colloque international « informatique et société », en 1980.

Le premier rapport de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, rapproché de ces différents documents, devrait se caractériser par deux traits. La filiation des recherches et aussi leur progression sont certaines ; toutefois, l'approche est notablement différente : le présent rapport émane d'une Commission qui, ayant la permanence pour elle, peut mener une réflexion à long terme.

Ses premiers mois d'activité n'ont certainement pas encore permis à la Commission de prendre une vue d'ensemble du problème. Ils ont été l'occasion surtout de dégager une méthode de travail et de réflexion, de se faire connaître et admettre, de déclencher les procédures prévues par la loi. Ce sont cette *organisation*, ces *méthodes* et ce *bilan* qui seront présentés en première partie.

Toutefois, une seconde partie est l'occasion de décrire les perspectives qui s'ouvrent aux plans technique et international et de s'interroger sur le rôle de la Commission dans la société. Des *annexes* regroupent toute une série de documents de références.

PREMIERE PARTIE

**LA COMMISSION NATIONALE
DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES :
ORGANISATION, METHODES ET BILAN**

Chapitre I

La commission

Chapitre II

**Les formalités préalables à la mise en œuvre
des traitements automatisés**

Chapitre III

Le droit d'accès

Chapitre IV

Les réclamations, pétitions et plaintes

Chapitre V

Les contrôles

Chapitre VI

Information et concertation

Chapitre I

La Commission

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés a été instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 (art. 6) complétée notamment par le décret d'application n° 78-774 du 17 juillet 1978.

Elle est une autorité administrative indépendante (art. 8 de la loi), disposant d'un pouvoir réglementaire (art. 6) et dont les membres ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité (art. 13).

Sa mission générale est résumée dans les premiers mots de la loi : « l'informatique doit être au service de chaque citoyen » (art. 1^{er}).

Section I

NATURE, MISSIONS, ORGANISATION DE LA COMMISSION

1 - Nature de l'institution

Depuis le XIX^e siècle, la France est devenue un pays à régime administratif ; un édifice juridique original s'est constitué, dont le but est d'organiser des procédures de décision et des moyens de maintenir l'équilibre entre les prérogatives de la puissance publique et des libertés dont il faut garantir l'exercice.

La complexité croissante des structures sociales pose aujourd'hui des problèmes nouveaux où l'informatique en expansion occupe une place de choix.

Dans ce contexte en pleine évolution, la Commission prend un caractère d'organisme original, indépendant, dont la nature échappe à toute classification traditionnelle.

Emanation de l'Etat, son action est soumise au seul contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Pourtant elle ne saurait être comparée ni à un ministère, ni à un tribunal, ni à un établissement public ordinaire.

Institution chargée par la loi de protéger l'identité humaine contre toute forme d'agression informatique, elle est, d'une certaine manière, une sorte de mandataire légal des citoyens dans la défense de leurs libertés individuelles ou publiques, et des droits qui en découlent.

Son indépendance est assurée :

- par le mode de désignation de ses membres (cf. infra : composition), dont douze sur dix sept sont élus par les corps ou assemblées auxquels ils appartiennent ;
- par sa composition, qui permet d'associer à des parlementaires, de hauts

magistrats et des personnalités désignées en raison du niveau élevé de leurs compétences ;

— par les dispositions de la loi qui prévoit que, dans l'exercice de leurs fonctions, ses membres ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité ;

— par un règlement intérieur qu'elle établit librement ;

— par la faculté qui lui est reconnue en certains domaines, d'édicter des règlements.

Il faut enfin noter que, comme le médiateur et les universités, la Commission est dispensée, dans le domaine financier, du contrôle préalable et est soumise au contrôle a posteriori de la Cour des comptes.

2 - Ses missions

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés a plusieurs missions clairement définies.

1) Elle doit veiller au respect des principes généraux énoncés par la loi, notamment dans son article 1^{er} qui contient en germe toutes les autres dispositions :

« L'informatique doit être au service de chaque citoyen, son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale, elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles et publiques. »

Cet article est un de ceux dont la portée n'est pas limitée aux seules informations nominatives. Il exprime à la fois l'espoir et l'inquiétude que le développement de l'informatique peut faire naître. Il prescrit, en face d'un phénomène de société sans précédent, une attitude que la Commission a l'obligation de faire respecter. Cela lui impose d'être attentive aux évolutions, aux glissements de pouvoirs, aux centralisations excessives, dans tous les domaines sans exception, où l'informatique est utilisée.

2) La Commission doit veiller à ce que les informations relatives à la race, à l'appartenance politique, religieuse, syndicale ou aux condamnations n'apparaissent pas dans les mémoires, en dehors des cas prévus par la loi qui est strictement limitative à cet égard.

3) Elle donne son avis sur les créations de traitement du secteur public et reçoit les déclarations de traitement du secteur privé. Le principe est qu'il ne peut exister de mémoires occultes d'informations nominatives. La Commission est la garantie de l'application de ce principe.

4) La Commission doit veiller à ce que les modalités de mise en oeuvre du droit d'accès et de rectification n'entament pas le libre exercice de ce droit.

5) Elle donne son avis sur l'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques, sur les suspensions éventuelles de flux

transfrontières, sur l'extension de la loi à certains fichiers manuels, sur les demandes de dérogations.

6) Elle édicte, le cas échéant, des règlements-type (cf. infra 13°) en vue d'assurer la sécurité des systèmes. En cas de circonstances exceptionnelles elle peut prescrire des mesures de sécurité pouvant aller jusqu'à la destruction des supports d'information.

7) La Commission doit informer toutes les personnes concernées de leurs droits et obligations, en se concertant avec elles et en contrôlant les applications de l'informatique aux traitements des informations nominatives.

8) Elle reçoit et instruit les réclamations, pétitions et plaintes. Elle apprécie, en fonction de la loi, la suite à leur réserver (classement, avertissement ou saisine de l'autorité judiciaire).

9) Elle se tient informée des activités industrielles et de services qui concourent à la mise en oeuvre de l'informatique ainsi que des effets de son utilisation sur le droit à la protection de la vie privée, l'exercice des libertés et le fonctionnement des institutions démocratiques.

10) Elle conseille les personnes et organismes qui ont recours au traitement automatisé d'informations nominatives ou procèdent à des essais ou expérimentations de nature à aboutir à de tels traitements.

11) Elle répond aux consultations des Pouvoirs publics et, le cas échéant, des juridictions.

12) La Commission propose au gouvernement toutes mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter à tout moment la protection des libertés à l'évolution des techniques informatiques.

13) Comme il a été indiqué plus haut, la Commission possède un pouvoir réglementaire dans les cas définis par la loi. Ce pouvoir réglementaire concerne aussi bien l'activité publique que l'activité privée. Il est notamment utilisé dans l'établissement de normes simplifiées et dans l'établissement de règlements-type en vue d'assurer la sécurité des systèmes.

3 - Composition de la Commission

La Commission comprend 17 membres désignés pour cinq ans, ou pour la durée du mandat restant à couvrir.

A la date du 30 septembre 1980, sa composition est la-suivante :

Deux députés élus par l'Assemblée nationale :

M. Raymond Forni, député de Belfort (PS)

M. Alain Madelin, député d'Ille-et-Vilaine (UDF)

Deux sénateurs élus par le Sénat :

M. Jacques Thyraud, sénateur du Loir-et-Cher (PR)

M. Pierre Vallon, sénateur du Rhône (UCDP)

Deux membres du Conseil économique et social, élus par cette assemblée :

M. Pierre Bracque

M. Claude Pitous

Deux conseillers d'Etat, élus par l'Assemblée générale :

M. Roland Cadet

M. Bernard Tricot

Deux conseillers à la Cour de cassation, élus par l'Assemblée générale :

M. Michel Monegier du Sorbier

M. Alain Simon

Deux conseillers-maître à la Cour des comptes élus par l'Assemblée générale :

M. Henri Maleprade

M. Pierre Sénéchal

Une personnalité qualifiée désignée sur proposition du Président de l'Assemblée nationale :

M. Jean-Claude Sarazin

Une personnalité qualifiée désignée sur proposition du Président du Sénat :

M. Henri Caillavet

Trois personnalités désignées en raison de leur compétence et de leur autorité :

M. Paul Alba

Mme Claire Gaudfernau

M. Robert Hirsch

Plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la Commission, depuis 1978:

M. Charretier a été remplacé par M. Madelin (Assemblée nationale)

M. Chenot a été remplacé par M. Roland Cadet (Conseil d'Etat)

M. Bellet a été remplacé par M. Alain Simon (Cour de cassation)

M. Moch a été remplacé par M. Bracque (Conseil économique et social)

M. Fossat a été remplacé par M. Pitous (Conseil économique et social)

Au cours de sa réunion du 5 décembre 1978, la Commission avait élu : président :

M. Bellet, premier président de la Cour de cassation

Vice-président délégué : M. Jacques Thyraud, sénateur du Loir-et-Cher

Vice-président : M. Raymond Forni, député du territoire de Belfort

A la suite du départ de M. Bellet, de nouvelles élections ont eu lieu, le 27 novembre 1979. M. Jacques Thyraud a été élu président, et M. Alain Simon, Conseiller à la Cour de cassation, vice-président délégué.

4 - La Commission, instance collégiale

1 - Les réunions

La Commission est à la fois un organe délibérant et un centre de réflexion. Les actes de la Commission portent le nom de « délibérations ». Celles-ci sont adoptées au cours de réunions dont la périodicité est, au minimum, bi-mensuelle.

L'adoption des délibérations a lieu à la majorité absolue des membres présents, à l'exception :

a) de celles énoncées par le décret d'application du 17 juillet 1979 qui prévoit une majorité d'au moins 9 voix pour :

- l'élection du président, du vice-président délégué, et du vice-président ;
- l'adoption du règlement intérieur ;
- les avis sur les créations de traitements du secteur public ;
- les décisions prises en vertu du pouvoir réglementaire ;

b) de celles relatives aux incompatibilités que la Commission peut opposer à ses membres et à la constatation de l'empêchement définitif de l'un d'eux. Ces délibérations sont adoptées à la majorité d'au moins 11 voix.

Les votes ont lieu à main levée sauf si le président et un tiers au moins des membres présents demandent un scrutin secret. Celui-ci n'est de droit que pour l'élection du président et des vice-présidents.

Les réunions ne sont pas publiques. Elles ont lieu au siège de la Commission, à Paris, mais une délibération prévoit que la Commission pourra siéger, au moins une fois par an, dans une autre ville.

2 - Siège de la Commission

La Commission a bénéficié jusqu'en mai 1979 de l'hospitalité de la Chancellerie. Elle a pu, à cette époque, s'installer dans un immeuble sis 21, rue St-Guillaume, qui correspondait, à ce moment-là, aux premiers besoins de ses services.

3 - Attributions des membres de la Commission

Dès le début de ses travaux la Commission s'est trouvée confrontée à la grande diversité des traitements informatisés de données nominatives. Les annexes au rapport de la Commission « Informatique et Libertés » ainsi que les études faites sous l'égide de l'Institut français des sciences administratives, notamment en ce qui concerne « le secret des fichiers », lui ont apporté des éléments d'informations ; mais ces travaux n'étaient pas exhaustifs.

Afin de posséder une vue d'ensemble qui lui permette d'organiser son « plan de charge », la Commission a réparti entre ses membres les divers secteurs de la vie économique, sociale et administrative utilisant l'informatique.

Ces attributions ont eu l'avantage d'instaurer une forme de spécialisation des membres de la Commission tout en facilitant les contacts entre elle et les détenteurs d'applications. Une répartition par « matières » a également eu lieu dans le même esprit.

Ce procédé n'emporte pas délégation quant à la décision finale qui est toujours prise selon les principes de la collégialité, mais il permet d'éclairer les débats par une connaissance plus approfondie de leur objet.

5 - L'exécutif de la Commission

Le président et les deux vice-présidents constituent le bureau qui prépare les réunions et leur donne la suite qu'elles comportent.

Le président ou à défaut un vice-président établit l'ordre du jour, convoque la Commission, conduit les débats et procède à l'exécution de ses délibérations.

Le président tient la Commission informée du fonctionnement des services.

Il invite à assister à toute ou partie des réunions, toute personne dont la présence paraît utile aux débats.

Par délibération spéciale, prise en application de l'article 10 de la loi, la Commission a chargé le président ou le vice-président délégué d'exercer ses attributions en ce qui concerne la délivrance des récépissés, les avertissements, la dénonciation des infractions et le libre exercice du droit d'accès.

6 - Le commissaire du gouvernement

Le premier commissaire du gouvernement auprès de la Commission, désigné par le Premier ministre, a été M. Jean-Claude Pelissolo.

Il est convoqué aux réunions de la Commission dans les mêmes conditions que ses membres et est saisi des mêmes dossiers.

Il présente ses observations sur les dossiers et a connaissance des rapports présentés par les rapporteurs.

Il peut, dans les dix jours de la date d'une délibération, provoquer un nouvel examen du problème posé : cette éventualité ne s'est pas encore présentée.

Section II

LES MOYENS DE LA COMMISSION

1 - Les services

La Commission dispose de services qui sont dirigés par le président ou, sur délégation, par un vice-président, conformément à l'article 10 de la loi.

Le président est assisté d'un directeur de Cabinet et de trois conseillers chargés respectivement des questions administratives, juridiques, scientifiques et techniques.

Les services comprennent :

- Un bureau de la gestion administrative et financière
- Un bureau de la réglementation
- Un bureau de la saisie des données et du contrôle.

1) Le bureau de la gestion administrative et financière est chargé d'assurer la gestion du personnel, l'administration générale de la Commission ainsi que la préparation et l'exécution du budget.

2) Le bureau de la réglementation étudie tout problème juridique posé par l'application de la loi du 6 janvier 1978. Il suit la procédure des dossiers de demande d'avis et fournit le cas échéant une assistance technique au rapporteur.

Il enregistre les réclamations, pétitions et plaintes, et procède à leur instruction.

Il assure et suit l'exécution des délibérations de la Commission ; il tient les archives de la Commission.

Un centre de documentation lui est rattaché qui met à la disposition du public les décisions, avis ou recommandations de la Commission dont la connaissance est utile à l'application ou à l'interprétation de la loi.

3) Le bureau de la saisie des données et du contrôle reçoit les demandes d'avis et les déclarations ; il en examine la régularité formelle. Il procède à l'enregistrement des données nécessaires correspondant à la liste des traitements prévue par l'article 22 de la loi.

Il affecte à chaque bordereau un numéro d'enregistrement et édite les récépissés de déclaration. Il assiste la Commission lorsqu'elle décide de procéder à l'égard d'un traitement à des vérifications sur place et de se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission.

La Commission a adopté un organigramme général (cf. annexe).

Elle a précisé les modalités de recrutement et de rémunération des agents qui sont recrutés soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé.

Par assimilation aux agents contractuels des établissements publics de l'Etat, cinq catégories hiérarchisées ont été adoptées :

catégorie I chargés de mission

catégorie II attachés

catégorie III agents très qualifiés

catégorie IV agents qualifiés

catégorie V agents d'exécution.

La gestion est faite : pour les agents détachés, dans le cadre de l'article 15 de la loi du 9 octobre 1945 et du décret n° 79-1205 du 28 décembre 1979 ; et pour les autres, conformément aux décrets n° 68-1130 du 16 décembre 1968 (perte d'emploi), n° 72-512 du 22 juin 1972 (licenciement), n° 76-695 du 21 juillet 1976 (protection sociale).

Les effectifs des agents de chaque catégorie sont fixés chaque année par le budget de la Commission.

Les agents sont recrutés sur titres par le président. En dehors des agents détachés de la Fonction publique l'engagement ne devient définitif

qu'après un stage probatoire dont la durée, comprise entre un et six mois, est fixée par le contrat de recrutement.

Le président fixe le tableau indiciaire de chaque catégorie. Pour les fonctionnaires détachés, l'indice doit être fixé de sorte que la rémunération globale n'excède pas de plus de 15 % celle perçue dans l'emploi précédent.

Dans le budget de 1980, 28 emplois étaient prévus, répartis de la façon suivante : 9 en catégorie I, 3 en catégorie II, 4 en catégorie III, 5 en catégorie IV, 6 en catégorie V et un hors catégorie.

2 - Le budget - Régime financier et comptable

La Commission dispose d'une ligne unique dans le budget du ministère de la Justice (ch. 3794 du budget général).

Indépendamment de cette particularité, l'article 7 de la loi organique n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à la Commission et que les comptes de la Commission sont présentés au contrôle de la Cour des comptes.

1 - Le budget

Le résumé chiffré ci-dessous laisse apercevoir la progression globale des activités de la Commission :

Années	1979	1980
Personnel	1 640 336	3 500 199
Fonctionnement	2 361 200	3 724 841
Totaux	4 001 536	7 225 040

2 - Régime financier et comptable

Les dispositions d'ores et déjà adoptées du règlement intérieur prévoient que le président établit chaque année, pour la période de douze mois commençant le 1^{er} janvier, un état de prévision des recettes et des dépenses de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

Cet état de prévision est délibéré par la Commission au plus tard le 30 avril de l'année précédant celle pour laquelle il est établi.

Le président ou le vice-président délégué engage les dépenses et passe les marchés, baux et conventions de toute nature. Il constate et liquide les droits et charges de la Commission.

Le président ou le vice-président délégué sont ordonnateurs des dépenses. Ils émettent et rendent exécutoires les titres de perception dans l'éventualité du recouvrement de recettes. Le règlement des opérations est effectué par le payeur général du Trésor à Paris.

Au 31 décembre de chaque année, il est dressé un inventaire des biens, meubles (équipements, matériels, stock...) et immeubles appartenant à la Commission et affectés à son fonctionnement.

Un compte d'exécution des opérations effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre est établi et soumis à l'approbation de la Commission au début de l'année suivant celle de leur exécution.

3 - Les moyens informatiques de la Commission

Le nombre très élevé de fichiers devant être déclarés impose l'emploi de l'informatique pour leur enregistrement et leur gestion, ainsi que pour l'édition des récépissés, la surveillance automatique des délais et la mise en mémoire des décisions.

1 - Description des moyens

Les moyens informatiques de la Commission comportent :

- a) un ordinateur Réalité 2000 Inter technique, muni d'une mémoire de 64 000 caractères et qui pourra être étendue,
- b) des organes périphériques dont deux disques de 78 millions de caractères chacun, un lecteur de bande magnétique, deux imprimantes et trois terminaux clavier-écran (extension prévue à six terminaux),
- c) les logiciels nécessaires ou processeurs de gestion de base de données qui permettent de créer, gérer et manipuler les mémoires, de les interroger ou de modifier les données.

Les programmes d'exploitation sont établis, testés et mis en œuvre par le service informatique de la Commission.

2 - La sécurité

En dehors des moyens classiques de sécurité physique, des logiciels de sécurité sont utilisés.

Ils sont constitués par des contrôles divers d'accès et des interdictions d'accès aux programmes à partir des terminaux.

3 - Destinataires des informations

Les destinataires des informations mises en mémoire peuvent être

- 1 - les membres de la Commission
- 2 - le Commissaire du Gouvernement
- 3 - les agents qualifiés dans les services
- 4 - les déclarants eux-mêmes
- 5 - les personnes désirant exercer un droit d'accès (en ce qui concerne les informations prévues à l'art. 22 de la loi).

4 - Durée de conservation

Les informations concernant les traitements mis en œuvre sont conservées tant que les traitements sont appliqués.

Chapitre I

Les formalités préalables à la mise en œuvre des traitements automatisés

Aux termes de la loi du 6 janvier 1978, aucun traitement automatisé d'informations nominatives ne peut être mis en œuvre sans que des formalités aient été accomplies, au préalable, auprès de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés : le secteur privé, pour chacun de ses traitements, dépose une déclaration auprès de la Commission ; le secteur public, avant qu'intervienne l'acte de création, doit déposer une demande d'avis.

Pour les catégories les plus courantes de traitements, qui ne comportent manifestement pas d'atteintes à la vie privée ou aux libertés, une procédure simplifiée a été prévue par le législateur : une déclaration de conformité à des « normes simplifiées », établies par la Commission.

Informée de l'existence de tous les traitements de données nominatives, la Commission peut exercer son contrôle ; elle peut également en assurer la publicité en publiant une liste des traitements afin de faciliter l'exercice du droit d'accès.

La Commission, dès son installation, a dû organiser la procédure de déclaration et de demande d'avis, compte tenu des échéances fixées par la loi et les décrets d'application.

Section I

L'ORGANISATION DE LA PROCEDURE

1 - La conception du dossier de formalités

L'article 19 de la loi du 6 janvier 1978 définit en dix points le contenu d'une demande d'avis ou d'une déclaration. Il s'est avéré nécessaire de préciser le sens de certaines de ses rubriques et d'adopter un modèle de déclaration et de demande d'avis.

Les objectifs étaient doubles : traduire les obligations de la loi en procédures concrètes et simples pour les détenteurs de traitements comme pour la Commission ; promouvoir un langage de description des systèmes informatiques qui soit commun aux créateurs de traitements, à la Commission et aux citoyens. Cette tâche qui devait être remplie rapidement fut menée dans un esprit de concertation et de pragmatisme.

Une mission d'études en Suède permit de tenir compte de l'expérience de l'organisme homologue suédois, la Data Inspektion ; des tests sur maquettes furent réalisés avec le concours notamment d'un groupe « ad

hoc » réuni à l'initiative du Commissaire du Gouvernement, de l'Association professionnelle des banques, de la Fédération des assurances, d'organismes de Sécurité sociale et de retraite, d'entreprises privées de différentes branches. Au cours de cette phase, la Commission et ses services encore embryonnaires s'assurèrent le concours d'une société de services ; sur la base de ces travaux, la Commission pouvait adopter un modèle Unique de bordereau, le 23 octobre 1979.

A - LES DEFINITIONS DE TERMES ET DE NOTIONS

Avant même d'établir le bordereau, la Commission a été obligée de prendre parti sur le sens d'un certain nombre de termes utilisés par la loi, en particulier à l'art. 19.

1) *La notion de traitements d'informations nominatives.* Bien qu'intitulée « loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés », la loi du 6 janvier 1978 s'attache davantage à la notion de traitement qu'à celle de fichiers. Son originalité par rapport à certaines législations étrangères est en effet d'appréhender l'informatique dans ce qu'elle a d'essentiel : la production d'informations sur la base d'autres informations. Sans abandonner la notion de fichiers, l'expression utilisée fréquemment aujourd'hui étant celle de « gestion de fichiers », la Commission s'est efforcée de préciser ce qu'il faut entendre par « traitement ».

Au sens" de la loi (art. 5), doit être considéré comme traitement automatisé d'informations nominatives, « tout ensemble d'opérations réalisées par des moyens automatiques, relatif à la collecte, l'enregistrement, l'élaboration, la modification, la conservation et la destruction d'informations nominatives ainsi que tout ensemble d'opérations de même nature se rapportant à l'exploitation de fichiers ou bases de données et notamment les interconnexions ou rapprochements, consultations ou communications d'informations nominatives ».

Ce sont de tels traitements définis comme un ensemble d'opérations qui sont assujettis aux formalités préalables et l'art. 5 délimite le champ d'application de la loi.

Convenait-il de se situer au niveau de chaque opération ou au contraire, pour reprendre la terminologie des gestionnaires de grandes organisations, à celui du « système d'informations » ? La première hypothèse aurait été absurde, puisqu'il est inconcevable d'exiger une déclaration pour chaque consultation d'un fichier. C'est en définitive le niveau intermédiaire d'« application » informatique qui fut retenu par la Commission ; ce niveau apparaît adéquat pour la définition de la finalité du traitement et pour la détermination des responsabilités.

La notion de traitement ou d'application correspond par conséquent à l'ensemble des informations (fichiers) et des logiciels qui concourent à la mise en oeuvre d'une fonction principale donnée ; cette interprétation tient compte de ce qu'une même application informatique peut faire appel à plusieurs fichiers. A titre d'exemple, la gestion des stocks utilise des fichiers de fournisseurs, de clients, de commandes extérieures, de demandes, de

facturations, de paiements... S'y ajoutent, en outre, les fichiers des programmes, des langages informatiques, etc.

De même, en ce qui concerne les programmes, toute application informatique peut être réalisée au moyen d'un enchaînement de programmes qui dépend de l'organisation et du mode de réalisation adoptés par les informaticiens, et aussi des logiciels fournis par des tiers (constructeurs, sociétés de service, associations...). Le degré de décomposition en éléments peut faire varier considérablement le nombre des programmes intervenant dans une application, qui peut en contenir de plusieurs dizaines à plusieurs centaines.

2) *La notion de personnes responsables*

Cette notion transparait à plusieurs reprises dans la loi qui mentionne, par exemple, à l'art. 19 :

- La personne qui présente la demande et celle qui a pouvoir de décider la création du traitement ou, si elle réside à l'étranger, son représentant en France.
- Le service chargé de mettre en œuvre le traitement.
- Le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès.

Pour la Commission, possède la qualité « d'organisme déclarant » la personne physique ou morale qui a le pouvoir de décider la mise en œuvre d'un traitement automatisé d'informations nominatives. Exemples : un organisme qui met en œuvre un traitement et l'exploite lui-même est l'organisme déclarant ; de même, un organisme qui met en œuvre un traitement, mais en sous-traite l'exploitation, conserve la qualité d'organisme déclarant ; enfin, si un organisme met en œuvre un traitement et cède une partie des informations traitées à un autre organisme qui, à son tour, les exploite pour son propre compte, les deux organismes ont, dans ce cas, la qualité d'organisme déclarant. Chacun doit en conséquence procéder aux formalités, pour ce qui le concerne.

La Commission entend par « service chargé de la mise en œuvre du traitement » le service désigné par l'organisme déclarant pour être son interlocuteur technique.

La Commission pourra s'adresser directement au responsable de ce service pour recueillir, si nécessaire, tous renseignements ou explications complémentaires. Un seul service doit être désigné ; ce peut être, par exemple, le service informatique de l'organisme ou un sous-traitant mandaté à cet effet ; dans d'autres cas, il peut s'agir du service gestionnaire principal concerné par le traitement.

Enfin, le choix du service auprès duquel s'exerce le droit d'accès est libre ; l'organisme en cause peut décider de permettre au public d'exercer son droit d'accès directement auprès d'un établissement décentralisé, agence, bureau, service...

La loi ne précise pas quelle est la personne signataire des déclarations des organismes privés ; pour la Commission, le signataire est celui qui a pouvoir de représenter directement ou par délégation l'entreprise en justice.

3) *La distinction des art. 15 et 16 de la loi*

La loi assujettit à des formalités différentes les organismes qui relèvent de l'art. 15 ou de l'art. 16 ; dans le premier cas, il s'agit d'une demande d'avis, dans le second d'une déclaration.

La création d'un traitement par un acte réglementaire, plus exceptionnellement par une loi, pris après avis de la Commission, est prévue à l'art. 15 de la loi, pour les personnes morales appartenant au secteur public : Etat, collectivités territoriales, établissements publics, sans que la loi distingue entre les établissements publics administratifs, industriels et commerciaux, ceux rattachés à une personne morale de droit public et ceux qui n'ont pas de rattachement. L'art. 15 mentionne également les personnes morales de droit privé gérant un service public, notion définie par le droit positif et la jurisprudence.

Pour les personnes autres que celles qui relèvent de l'art. 15, la procédure de déclaration s'applique : il s'agit essentiellement des organismes privés ne gérant pas de service public.

4) *La finalité du traitement*

L'adéquation des données enregistrées à la finalité du traitement est une idée directrice plus féconde que les interdictions a priori ; elle est retenue par toutes les lois « informatique et libertés ».

La loi française exige que la finalité justifiant la création d'un traitement soit portée à la connaissance de la Commission ; elle sanctionne le « détournement de finalité ».

Par conséquent, la Commission entend être en mesure d'apprécier, par rapport à la finalité énoncée, la pertinence des informations collectées, de leur communication ainsi que des programmes. A cet effet, la personne qui crée le traitement pourra juger utile de décrire l'historique de l'application et les objectifs recherchés par l'automatisation.

5) *Les caractéristiques du traitement*

La Commission est particulièrement attentive à l'examen des traitements concernant le plus grand nombre d'individus ; elle a donc considéré qu'il y avait lieu d'indiquer l'importance numérique de la population concernée. Ce critère lui permettra également d'apprécier dans le temps ce qu'est l'évolution du traitement et les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer. Par ailleurs, elle attache du prix à l'étude des options fonctionnelles du traitement et à la durée de conservation des informations. Elle est soucieuse de faire respecter le droit à l'oubli voulu par le législateur.

6) *Les catégories d'informations traitées*

Le catalogue des informations sur lesquelles porte le traitement est un élément de base de l'étude d'un dossier. La Commission a établi une nomenclature des informations en s'appuyant sur les études et la classification du professeur norvégien Bing ; celle-ci s'efforce d'approcher, de façon équilibrée, les différents aspects de la vie des individus pouvant donner lieu à un traitement d'informations. Cependant, pour ne pas enfermer

la réalité décrite à l'intérieur de catégories rigides, il a été jugé utile de laisser les déclarants compléter librement ces indications.

En application de l'art. 22 de la loi, la Commission est tenue de mettre à la disposition du public un extrait de la description des fichiers, en particulier pour ce qui concerne les catégories d'informations enregistrées et les catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations.

7) *Les sécurités*

Il est demandé à la personne qui crée un traitement d'indiquer les dispositions prises pour assurer la sécurité des traitements, la confidentialité des informations et la garantie des secrets protégés par la loi.

Il ne faut pas que les informations soient recueillies par d'autres que ceux auxquels elles sont destinées. C'est le respect du droit au silence voulu également par le législateur.

Afin de cerner ce problème de la sécurité informatique et d'apprécier éventuellement l'opportunité d'éditer, comme la loi l'y autorise, des « règlements-type en vue d'assurer la sécurité des systèmes » (art. 21, 3°), la Commission a, dès février 1979, demandé à l'un de ses membres de suivre cette question.

En effet, bien que l'étude de la sécurité informatique ait commencé depuis une dizaine d'années, ce domaine est encore incomplètement exploré. Les doctrines élaborées et les mesures préconisées concernent des aspects différents et ne forment pas encore un ensemble cohérent.

L'aspect le plus complètement étudié est probablement celui de la sécurité physique des installations, concernant notamment la fourniture d'une alimentation électrique de qualité, la protection contre l'incendie et les dégâts des eaux, les poussières...

La fiabilité du matériel, qui dépend évidemment de l'environnement physique, fait en permanence l'objet de recherches de la part des constructeurs et des utilisateurs ; elle est en progrès constant. Elle s'accompagne, en outre, d'architectures informatiques plus élaborées et de dispositifs de contrôle interne.

La sécurité physique et la fiabilité du matériel ne sont qu'une partie des nombreux paramètres qui interviennent dans la sécurité des traitements. Parmi ces paramètres peuvent être cités : la qualité de conception et d'exécution des programmes de traitement (logiciels), la protection contre les erreurs involontaires, et les mesures de rectification.

Enfin, le développement de la délinquance informatique appelle une attention toute particulière ainsi que l'adoption des mesures convenables. La sécurité étant nécessairement coûteuse et génératrice d'une diminution des performances informatiques, il convient d'apprécier les risques et de moduler en conséquence les mesures préconisées : dans de nombreux cas, le contrôle des accès, l'enregistrement des interventions, l'organisation de vérifications systématiques et aléatoires, suffisent à diminuer les risques. En outre, la complexité des systèmes et les moyens de protection développés

de plus en plus par les constructeurs limitent les possibilités de fraude à une population relativement restreinte.

C'est d'ailleurs l'ensemble des informaticiens qui peut, par le seul effet du sens des responsabilités, contribuer puissamment à l'accroissement de la sécurité informatique. Bien qu'un « ordre » des informaticiens ne puisse être institué, la sensibilisation des spécialistes peut aboutir à une déontologie dont les effets seraient certainement importants.

Outre ces aspects actuels, il convient de suivre attentivement les progrès techniques afin que le souci d'assurer une sécurité bien adaptée reste présent lors de l'élaboration des applications nouvelles.

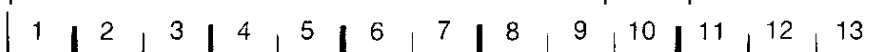
En tout cas, l'accomplissement des formalités préalables doit être l'occasion d'une étude approfondie de ce problème délicat au sein des organismes intéressés.

8) *L'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques (art. 18) (1)*

Aux termes de la loi, l'utilisation du RNIPP en vue d'effectuer des traitements nominatifs peut être autorisée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission.

Il existe une relation étroite entre le numéro du RNIPP et celui de la Sécurité sociale ; dans le principe, la question posée est de savoir si faire usage du numéro de Sécurité sociale est équivalent à l'utilisation du RNIPP.

Le RNIPP, géré par l'INSEE, fonctionne à partir des déclarations d'état civil fournies par les officiers d'état civil des mairies. Il affecte à chaque personne née en France un numéro à 13 chiffres qui comprend :



1^{er} chiffre : le sexe 1 : masculin ; 2 : féminin

2^e et 3^e chiffres : les deux derniers chiffres de l'année de naissance

4^e et 5^e chiffres : le mois de naissance. De 01 pour janvier à 12 pour décembre

6^e et 7^e chiffres : le numéro du département de naissance (et 99 pour les personnes nées à l'étranger)

8^e, 9^e et 10^e chiffres : numéro de la commune de naissance dans le département, comportant l'indication de l'arrondissement pour les grandes villes.

11^e, 12^e et 13^e chiffres : numéro d'ordre de la naissance dans la commune considérée.

S'y ajoute un contrôle constitué par deux chiffres. Parmi les informations enregistrées, figurent en clair, sous forme alphanumérique, les informations

(1) Le 1^{er} octobre 1980, le ministre de l'Economie a saisi la Commission d'une demande d'avis sur ce sujet.

chiffrées décrites ci-dessus et, en outre : le nom, les prénoms ; mais ni la filiation, ni la situation maritale, ni l'adresse.

Le numéro dit de Sécurité sociale contient les $13 + 2 = 15$ chiffres précédemment indiqués, plus un numéro à trois chiffres qui est celui du centre de Sécurité sociale auquel est rattaché l'assujetti. Ce numéro complémentaire donne donc une indication sur la zone dans laquelle est situé le domicile. En fait, il est peu employé.

La Commission considère que faire usage du numéro de Sécurité sociale équivaut à l'utilisation du RNIPP.

En effet :

— D'une part, l'art. 18 de la loi du 6 janvier 1978 mentionne « l'utilisation » du RNIPP, formule dont l'acception est beaucoup plus large que par exemple « l'interconnexion avec... ». Cette dernière eut d'ailleurs sous-entendu que la déclaration du RNIPP mentionnait l'organisme ou l'entreprise parmi les destinataires des interconnexions.

— D'autre part, chacun des organismes ou entreprises utilisant le numéro de Sécurité sociale n'a besoin que de ce qui concerne la population qui l'intéresse. Est-il possible d'admettre qu'utiliser une partie d'un fichier dispense des obligations relatives à la totalité ? A partir de quel pourcentage du fichier pourrait être définie la limite déclenchant les obligations ?

— Enfin, au sens informatique, utiliser un fichier ne sous entend pas qu'on en utilise la totalité : il suffit qu'on ait accès à certaines des informations qu'il contient. Le fait, en particulier, de recueillir le numéro de Sécurité sociale auprès de chaque intéressé plutôt qu'auprès du RNIPP ne change rien au fond du problème car le numéro d'origine a été délivré par le RNIPP. Qu'il soit transmis par voie informatique ou communiqué par une personne physique a des conséquences au niveau de la commodité et de la rapidité de la transmission mais ne transforme pas la réalité du fait.

9) *Le transfert de données entre le territoire français et l'étranger.*

Il y a transfert d'informations nominatives automatisées entre le territoire français et l'étranger lorsque ces informations proviennent du territoire français et sont transmises dans un pays étranger, ou lorsque celles-ci proviennent d'un territoire étranger et sont transmises en France.

Il est à noter qu'il y a transfert, au sens de la loi, quelle que soit la forme, y compris manuelle, selon laquelle les informations sont acheminées, dès lors qu'il est fait recours, à un moment ou à un autre, à des procédés automatisés de traitement de ces informations.

Cette réflexion préliminaire sur ces différents points, réflexion approfondie, était indispensable avant que soit arrêté un modèle de déclaration et de demande d'avis.

B) LE MODELE DE DECLARATION ET DE DEMANDE D'AVIS

Deux nécessités devaient être prises en compte : d'une part, guider, préciser, donner certaines interprétations aux interlocuteurs de la Commission sans pour autant tomber dans l'excès de codification et de bureaucratie ; d'autre part, préserver le langage utilisé dans l'organisme en cause.

C'est dans cette optique que la Commission a retenu la formule d'un bordereau normalisé accompagné d'annexes pouvant être rédigées en langage libre. Une notice explicative facilite les démarches des intéressés en leur donnant les définitions et conseils utiles.

Egalement dans un souci de simplification des procédures, la Commission a voulu qu'il y ait un seul modèle de bordereau qui soit valable à la fois pour les demandes d'avis et les déclarations, qu'elles soient ordinaires ou simplifiées.

Ce bordereau remplit trois fonctions principales :

- une fonction d'identification : il permet d'identifier le dossier, l'organisme et le traitement ainsi que l'interlocuteur technique de la Commission et l'interlocuteur de la personne fichée pour l'exercice du droit d'accès.
- une fonction d'analyse : analyse rapide des caractéristiques du traitement au regard de la loi.
- une fonction d'information : il contient des informations que la Commission doit tenir à la disposition du public en application de l'art. 22 de la loi ; tel est le cas, en particulier, de la grille récapitulative qui, sur le bordereau, permet de connaître immédiatement les catégories d'informations fournies et les catégories de destinataires.

L'ordre des rubriques repris dans le bordereau est celui suivi par l'art. 19 de la loi ; la demande à l'organisme déclarant de son numéro d'identification SIREN, s'il en possède un, repose sur le décret n° 73-314 du 14 mars 1973.

Deux types de formalités n'obligent pas à remplir l'ensemble des rubriques. C'est le cas d'abord, en vertu de l'art. 19 dernier alinéa de la loi, des demandes d'avis relatives aux traitements automatisés d'informations nominatives intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique ; sur ce fondement, le Premier Ministre a édicté un décret n° 79-1160 du 28 décembre 1979 ; ce décret, en son art 1^{er}, précise les mentions qui, pour les traitements de cette catégorie, doivent être au minimum portées sur le bordereau.

Par ailleurs, pour certains traitements, le détenteur n'est soumis qu'à une déclaration simplifiée de conformité à une norme établie par la Commission.

2 - Les normes simplifiées

A - LA NOTION DE NORMES SIMPLIFIEES

La loi du 6 janvier 1978 soumet la création des traitements automatisés d'informations nominatives à des procédures variables : l'intervention de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés n'est pas la même suivant qu'il s'agit de traitements publics ou privés, mais les auteurs de la loi ont eu le souci de ne pas imposer de procédures trop lourdes aux responsables des traitements quand il y a tout lieu de penser que ceux-ci ne posent pas de problème au regard des objectifs de ce texte. C'est ce à quoi tend l'art. 17 : « pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la

vie privée et aux libertés, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés établit et publie des normes simplifiées inspirées des caractéristiques mentionnées à l'art. 19».

Pour les traitements répondant à ces normes, seule une déclaration simplifiée de conformité à l'une de ces normes est déposée auprès de la Commission. Sauf décision particulière de celle-ci, le récépissé de déclaration est délivré sans délai. Dès réception de ce récépissé, le demandeur peut mettre en œuvre le traitement. Il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités. ».

Si l'intention du législateur est claire, quelques doutes pouvaient naître à propos du sens à donner au terme de « norme simplifiée ». Après en avoir délibéré, la Commission a estimé que, pour l'application de cet art. 17, il faut entendre « l'ensemble des conditions que doivent remplir certaines catégories les plus courantes de traitements pour être regardés comme ne comportant manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée ou aux libertés et comme pouvant alors faire l'objet d'une déclaration simplifiée ».

Cette définition est reproduite dans les visas et considérants que la Commission place en tête de ses délibérations concernant les normes simplifiées. De telles délibérations relèvent en effet du pouvoir réglementaire que la loi (art. 6 et 21 -1°) attribue dans certains cas à la Commission et dont celle-ci a déjà fait plusieurs fois usage en ce domaine.

Prendre sans tarder ces délibérations répondait de la part de la Commission à une double préoccupation :

- alléger les formalités, puisque, dans les cas où joue l'art. 17, les traitements publics donnent lieu seulement à une déclaration alors qu'en vertu de l'art. 15 ils doivent, s'ils ne relèvent de la loi, faire l'objet d'un acte réglementaire ; et que les traitements non publics ne peuvent être mis en œuvre, selon l'art. 16, qu'après le dépôt d'une déclaration détaillée ;
- éviter pour elle-même un encombrement qui aurait paralysé ses services et distraité son attention des affaires qui posent de vrais problèmes.

Les conditions à remplir pour que l'art. 17 s'applique varient en partie avec l'objet du traitement. Leurs définitions secteur par secteur, relèvent cependant d'une inspiration commune, celle que la loi exprime en mentionnant que ces traitements ne doivent manifestement pas comporter d'atteinte à la vie privée ou aux libertés.

La jurisprudence du Conseil d'Etat entend par « manifeste » « ce qui ne soulève aucun doute de la part d'un esprit éclairé ». Pour savoir s'il y a lieu de faire jouer l'art. 17, il ne suffirait pas qu'un traitement se révèle après examen comme étant conforme à la loi ; il faut encore que, sans qu'il soit besoin d'un examen approfondi, ce traitement apparaisse comme ne posant aucun problème. Le fait, par conséquent, qu'un traitement ne soit pas admis au bénéfice de l'art. 17 ne signifie pas nécessairement qu'il soit regardé comme contraire à la loi ; ce peut être le cas, mais il se peut fort bien aussi qu'il s'agisse d'un traitement parfaitement légal mais dont il n'est pas évident qu'il ne pose aucun problème.

Il faut non seulement que les exigences de la loi soient satisfaites mais aussi que soient éliminées certaines causes possibles d'hésitation. Les précautions dont la Commission a fait des conditions pour que puisse jouer l'art. 17 ont été jusqu'ici les suivantes :

- des finalités clairement définies, ce qui implique que les fonctions des traitements puissent être déterminées limitativement d'une façon précise et compréhensible par tous ;
- des données qui, d'une part, relèvent de catégories bien définies et, d'autre part, soient objectives et aisément contrôlables par les intéressés grâce à l'exercice du droit individuel d'accès ;
- des logiciels dont le contrôle puisse, lui aussi, être facilement exercé ; ceci implique, semble-t-il, que ce contrôle puisse être opéré par la participation des représentants des intéressés à l'élaboration ou du moins à l'adoption de ces logiciels ou par la mise en œuvre individuelle de la règle posée à l'art. 3 de la loi (toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés) ; ceci implique également que ce contrôle puisse être exercé par un « esprit éclairé » qui ne soit pas nécessairement un spécialiste de l'informatique ;
- des interconnexions qui, s'il en existe, soient limitées à celles qui sont nécessaires à l'accomplissement des fonctions déterminées ainsi qu'il vient d'être dit ;
- des mesures prises pour assurer la sécurité des traitements et des informations ainsi que la garantie des secrets protégés par la loi.

La Commission a dû prendre en outre parti sur ce qu'il conviendrait de faire dans le cas où un traitement, tout en remplissant dans l'ensemble les conditions requises par la « norme simplifiée », comporterait par rapport à celle-ci certains enregistrements et traitements complémentaires. Fallait-il décider qu'on reviendrait alors nécessairement pour le tout au régime de droit commun de l'acte réglementaire ou de la déclaration ordinaire ? La Commission ne l'a pas pensé. Elle a adopté comme position de principe que ce qui relevait de la norme donnerait lieu à déclaration simplifiée et que c'est seulement pour les enregistrements ou transmissions d'informations allant au-delà de la norme que le droit commun serait mis en œuvre. Ce sera bien sûr, dans l'application, une question de mesure. Si le complément est plus qu'une adjonction limitée à un traitement qui pour l'essentiel satisfait aux conditions fixées par la Commission c'est alors l'ensemble du traitement qui donnera lieu à l'application des art. 15 ou 16.

Ces notions ont d'ores et déjà été mises en œuvre dans plusieurs domaines.

B - LES PREMIERES NORMES SIMPLIFIEES

Au 30 septembre 1980, treize normes simplifiées ont été adoptées. Sept portent sur les problèmes de gestion de personnels. Trois autres touchent à la gestion locale : traitements relatifs à la consommation de gaz, d'électricité, d'énergie de toute nature et d'eau, et aux redevances

d'assainissement facturables par des services publics concédés, affermés, en régie intéressée ou en régie directe ; traitements relatifs à la gestion de prêts de livres, de supports audio-visuels et d'oeuvres artistiques ; traitements relatifs à la mise en recouvrement de certaines taxes et redevances par les collectivités territoriales et les établissements publics les regroupant. Une onzième norme concerne les traitements relatifs à la gestion des fichiers de clients. Deux autres normes simplifiées s'appliquent à des traitements effectués par le secteur bancaire. Le travail d'élaboration de ces normes s'effectue en concertation avec les groupements intéressés selon deux axes principaux : grandes natures d'opérations et secteurs d'activité dès lors qu'ils présentent une importance suffisante. D'autres normes sont en préparation, elles devraient concerner les compagnies d'assurance, les associations, et la vente par correspondance. Des normes sont également envisagées en matière de gestion des locataires et de fichiers d'adresses.

Les normes simplifiées concernant les personnels publics et les personnels de secteur privé méritent un commentaire particulier.

1 - Les normes simplifiées concernant les personnels publics

C'est dans ce secteur que la Commission a pris ses premières délibérations relatives à la mise en œuvre de l'art. 17 de la loi. L'importance des effectifs en cause, le caractère répétitif de beaucoup d'opérations, le fait surtout qu'il était clair a priori que beaucoup de traitements ne posaient pas de problème au regard de la loi, invitaient à se tourner en priorité vers ce secteur. La tâche fût accomplie en liaison avec ce qui était entrepris dans le secteur des personnels privés afin que soient évitées des disparités inutiles.

Dans l'un et l'autre domaine, il apparaît souhaitable de distinguer ce qui concerne la rémunération et la gestion. Les précautions à prendre à l'égard de l'informatisation de l'une et l'autre activité pour que l'art. 17 puisse jouer sont semblables, mais elles doivent être plus poussées pour la gestion que pour la seule rémunération.

Les normes simplifiées n° 1 à 6 furent édictées par la Commission le 22 janvier 1980. Elles avaient trait aux traitements informatisés de la rémunération et de la gestion :

- des personnels de l'Etat (tous ses personnels, civils ou militaires et quel que soit leur statut) ;
- des personnels des établissements publics ne relevant pas d'une collectivité territoriale et des personnes morales de droit privé gérant un service public national ;
- des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Chacune de ces six délibérations rappelle dans ses considérants ce qu'il faut entendre par « norme simplifiée » et constate que certains des traitements de la catégorie envisagée peuvent, sous certaines conditions, relever effectivement de l'art. 17. Ces conditions sont de la nature de celles qui ont été exposées à propos des normes simplifiées en général, qu'il s'agisse des finalités et des fonctions, des données, des logiciels, des

interconnexions, des mesures de sécurité. Il en est de même pour ce qui est du problème des enregistrements et traitements complémentaires.

On insistera seulement sur ce qu'il y a de particulier aux traitements considérés ici.

- S'agissant des finalités à remplir par ces traitements, la Commission les a définis limitativement, pour les rémunérations d'une part et pour la gestion de l'autre.

— pour les rémunérations :

« le traitement doit avoir pour seules fonctions :

- a) le calcul des rémunérations et de leurs accessoires ;
- b) la réalisation des opérations résultant des dispositions légales, statutaires ou contractuelles y afférant, concernant :

la déclaration des revenus ;

le calcul des cotisations de toute nature donnant lieu à retenue (pension, Sécurité sociale, mutuelle...) ainsi que du montant des versements adressés à des organismes sociaux ; le remboursement de prêts ou avances sur traitements. ».

— pour la gestion :

« le traitement doit avoir pour seules fonctions :

- a) de fournir des informations individuelles pour la gestion administrative des agents de l'Etat, conformément aux dispositions statutaires ou contractuelles qui régissent les intéressés ;

- b) d'établir, pour répondre à des besoins de gestion administrative ou à des obligations légales, des états statistiques ou des listes d'agents. Lorsque celles-ci sont sélectives, les critères retenus doivent se fonder sur des caractéristiques des personnels qui, d'une part, sont celles dont font état les dispositions statutaires ou contractuelles les concernant et qui, d'autre part, n'impliquent que des appréciations sur les intéressés effectuées selon les garanties statutaires ou contractuelles ».

- Quant aux *informations traitées*, la Commission a décidé qu'elles devraient nécessairement relever de certaines catégories qu'elle a limitativement énumérées, mais à l'intérieur desquelles les énonciations qui figurent dans les délibérations ne sont pas limitatives.

Ainsi pour la gestion des personnels de l'Etat, les informations traitées doivent relever seulement des catégories suivantes : identité, situation familiale, situation militaire, formation, diplômes et distinctions, logement, vie professionnelle. Les listes d'informations qui suivent l'énoncé de chacune de ces catégories sont précédées d'un « notamment » ou suivies d'un « etc... » qui évitent d'enserrer les responsables des traitements dans des contraintes trop rigides. Mais ceci ne saurait aller jusqu'à permettre de méconnaître la définition des catégories elles-mêmes.

- S'agissant de la gestion, la Commission a précisé que les informations nominatives nécessaires à l'établissement des droits des intéressés, en particulier des droits à la retraite, peuvent être conservées sans limitation de *durée*, mais que les autres ne doivent l'être qu'en tant que de besoin.

• Pour la gestion également, la Commission a défini limitativement quels pouvaient être (toujours, bien entendu, dans le domaine des normes simplifiées) les destinataires des informations. Ainsi, pour les personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, il est dit à l'art. 5 de la délibération qui les concerne : « peuvent seuls, dans les limites de leurs attributions respectives, être destinataires des informations :

- a) les agents chargés des opérations administratives et comptables concernant les intéressés ;
- b) les agents responsables de la gestion des personnels et les membres des commissions administratives et techniques ;
- c) les supérieurs hiérarchiques de ces personnels et les membres des services d'inspection ;
- d) les autorités de tutelle administrative. »

Ces délibérations ont été publiées au Journal officiel du 13 mars 1980. Leur mise en œuvre paraît jusqu'ici avoir été relativement aisée.

2 - Normes simplifiées concernant les applications de paie et de gestion des personnels des personnes morales autres que celles gérant un service public

L'étude des normes simplifiées en matière de paie et de gestion pour le secteur privé a fait apparaître, à la différence du secteur public où les deux applications sont toujours séparées, qu'il existe un pourcentage très important d'entreprises (pratiquement toutes les petites et moyennes entreprises) qui disposent de logiciels confondant ces applications.

Dans ces conditions, la mise au point de deux normes semblait devoir être une source de complications inutiles pour les utilisateurs. Il est donc apparu nécessaire de ne faire qu'une seule norme.

La présentation des normes simplifiées déjà adoptées par la Commission a été conservée. Toutefois le contenu des articles « finalités du traitement », « catégories d'informations traitées », « destinataires des informations », a été adapté aux conditions du secteur privé et à la terminologie habituellement employée. Enfin, un article a été ajouté pour permettre deux déclarations dès lors qu'une entreprise aurait deux applications distinctes pour la paie et la gestion.

Les normes simplifiées concernant la paie et la gestion des personnels du secteur privé ont été publiées au Journal officiel du 8 mai 1980, après délibération de la Commission, du 18 mars 1980.

Bien que le secteur privé ne soit astreint qu'à la simple déclaration préalable et non pas à la demande d'avis, les principes généraux ayant servi de base à l'élaboration des normes sont identiques à ceux du secteur public. Les travaux ont été, en effet, menés en coordination complète entre les deux secteurs.

Il n'est pas nécessaire de revenir sur ces principes largement évoqués par ailleurs. On décrira seulement ici, plus en détail, la méthode de travail employée pour le secteur privé ; avant de présenter une synthèse de ces travaux.

a) *La méthode de travail*

Le principe de base de la méthode de travail a été celui du dialogue et de la concertation.

Dans la pratique, les travaux ont été menés en deux phases bien distinctes :

- une phase « d'élaboration technique » ;
- une phase de « consultation pour avis ».

La première phase a consisté en réunions de travail technique, menées avec les spécialistes de l'informatique et de la gestion du personnel des entreprises. Deux associations ont joué un rôle essentiel dans cette phase technique : il s'agit du CIGREF (Club Informatique des Grandes Entreprises Françaises) et de l'ANDCP (Association Nationale des Directeurs et Chefs du Personnel). La collaboration de ces organismes a permis de tenir mieux compte dans les textes de la grande diversité des problèmes rencontrés sur le terrain.

A la suite de cette première phase, une délibération a eu lieu au sein de la Commission qui a affirmé une première position de principe sur les textes.

Dès lors, a pu s'engager la deuxième phase dite de « consultation pour avis » qui s'est déroulée auprès des Centrales Syndicales représentatives suivantes : CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC ; et du CNPF et de ses fédérations.

A la suite de ces consultations, des aménagements ont été apportés aux textes qui ont alors été entérinés définitivement par la Commission.

b) *La synthèse des travaux*

Il convient de distinguer la partie technique et la partie doctrinale.

1) *Synthèse technique*

La grande diversité du secteur privé a rendu longue et délicate l'élaboration de la liste des finalités de traitements et des catégories d'informations traitées.

En contrepartie, l'étroite liaison qui existe dans les entreprises entre les applications de la paie et celles de la gestion de personnel a permis d'aboutir à la définition d'une seule norme regroupant les deux types d'applications. Cette simplification a également été rendue possible par l'existence au sein des entreprises d'une responsabilité unique (en général la direction du personnel) vis-à-vis des deux types de traitement.

Il convient de signaler qu'ont été pris en compte les besoins de la comptabilité analytique des entreprises ainsi que les exigences du bilan social.

2) *Synthèse doctrinale*

On notera que la norme exclut les données subjectives, mais qu'elle inclut un nombre important d'informations traitées.

A propos des données subjectives

La principale de ces données se trouve être, dans la pratique, la notation du personnel. Il est de plus en plus courant au niveau des entreprises, de procéder à des « entretiens individuels d'appréciation » dont les résultats se traduisent par une notation qui peut revêtir des formes diverses. Cette technique est un des éléments de base de la gestion prévisionnelle du

personnel. Cela étant, elle n'est encore pratiquée qu'au niveau des très grandes entreprises.

Il est bien évident que ces pratiques n'ont aucun caractère d'illégalité — même si elles s'appuient maintenant sur une utilisation accrue de l'informatique — dans la mesure où elles ne font pas apparaître directement ou indirectement des informations prohibées.

La Commission a toutefois estimé qu'il s'agissait là d'un domaine sensible et n'a pas voulu inclure de tels types de données, ainsi que les traitements y afférant, dans de la définition de la norme simplifiée. Cela signifie que les entreprises concernées (une minorité si l'on considère l'ensemble des grandes et des petites entreprises) devront faire une déclaration complémentaire à la déclaration simplifiée, décrivant la donnée dite subjective, la manière dont elle est élaborée et la façon dont elle est utilisée en informatique.

A propos de la liste d'informations traitées

Cette liste est assez longue pour tenir compte au maximum de la diversité du secteur privé.

L'étendue de cette liste, associée aux possibilités d'extension introduites par les termes « notamment » ou « etc. » a provoqué des inquiétudes légitimes au niveau des organisations syndicales. C'est pourquoi, la Commission, tenant compte de la suggestion d'une de ces organisations, a décidé de bien mettre en valeur, au niveau de la norme simplifiée, les dispositions de l'art. 27 de la loi du 6 janvier 1978, qui sont relatives au recueil d'informations nominatives.

Le respect simultané des finalités du traitement, décrites dans la norme, et de l'art. 27 de la loi, permet d'éviter les abus de recueil d'informations et permet par ailleurs, à chaque salarié, de le vérifier. Mais il est évident qu'un effort devra être fait pour que les dispositions de l'art. 27 soient connues de tous (employeurs et salariés).

3 - La mise en place de la procédure

Quelques jours après l'installation de la Commission, un décret du 28 décembre 1978 décalait le calendrier d'entrée en vigueur de la loi. Mais il est vite apparu qu'un important travail d'organisation des procédures était nécessaire. Ce travail qu'on a décrit précédemment n'a pu être mené qu'au cours de l'été et de l'automne 1979, du fait des problèmes matériels d'installation qu'a rencontrés la Commission dans les premiers mois. Un nouveau décret, le décret n° 79-421 du 30 mai 1979, reportait donc les échéances, pour le secteur public, du 1^{er} juin 1979 au 1^{er} novembre 1979.

Le modèle de déclaration et de demande d'avis, nécessaire à la mise en œuvre des traitements, fut adopté par délibération de la Commission, le 23 octobre 1979 ; à cette date, deux cas de figure devaient être distingués :

1) Les traitements à créer: pour les traitements mis en œuvre par des organismes relevant de l'art. 15 de la loi, les formalités devaient être accomplies à partir du 1^{er} novembre 1979 ; pour le secteur privé, la date prévue était celle du 1^{er} janvier 1980.

2) Les traitements existants : ces traitements sont tous assujettis à la formalité de la déclaration. Mais leur nombre approximatif — 120 000 à 150 000 — obligeait à prendre des mesures d'étalement dans le temps.

Deux critères d'étalement étaient envisageables. Le premier, fondé sur la finalité des traitements, pouvait permettre de réguler l'arrivée des déclarations en fonction de la publication des normes simplifiées. Le second critère, celui de l'appartenance de l'organisme à un secteur d'activité économique, présentait l'avantage d'appeler les différents secteurs en fonction du volume prévisible de déclarations que chacun était susceptible de présenter. C'est ce critère qui a été retenu, la Commission envisageant toutefois de publier certaines normes simplifiées facilitant la tâche des déclarants, en tenant compte, dans la mesure du possible, des dates du calendrier d'appel.

Ce calendrier, adopté par une délibération du 23 octobre 1979, distingue secteur public et secteur privé.

Secteur public

1^{er} décembre 1979

Administrations centrales

1^{er} janvier 1980

Services extérieurs des administrations,
collectivités territoriales (communes,
départements, territoires d'Outre-Mer)

1^{er} mars 1980

Etablissements publics
Personnes morales de droit privé
gérant un service public.

Secteur privé

Les entreprises ont été appelées à déclarer leur traitement en fonction de leur activité principale déterminée par référence à la nomenclature des activités et des produits (décret n° 73-1036 du 9 novembre 1973 modifié), soit le 1^{er} mai, soit le 1^{er} juillet, soit le 1^{er} octobre 1980.

Cet étalement des procédures dans le temps était indispensable, compte tenu des capacités d'enregistrement de la Commission. Il l'était également si l'on voulait que la loi soit appliquée par les intéressés. En effet, à l'époque, elle était encore peu connue. Une action d'information et de concertation devait être menée parallèlement par la Commission qui a jugé plus réaliste de ne préciser qu'ultérieurement la date limite d'envoi de ces déclarations.

La Commission a recherché l'appui d'organismes relais, proches des futurs déclarants, pour la diffusion de ses bordereaux et notices explicatives. Ainsi, en plus de l'envoi de ces documents par les services de la Commission, les organismes publics, dès le mois de mars 1980, ont pu retirer les imprimés nécessaires auprès des préfectures ; à partir d'avril 1980, les entreprises privées trouvaient les formulaires dans les chambres de commerce et les fédérations patronales. C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier le début de mise en œuvre de la procédure des formalités préalables.

Section II

L'EXERCICE DES FORMALITES PREALABLES

Le présent rapport portant sur une période de mise en place de la Commission et des procédures prévues par la loi ne peut guère encore faire état d'un bilan très significatif ; toutefois, quelques avis importants ont été rendus, destinés sans doute à faire jurisprudence ; de même, une amélioration rapide dans le rythme et la qualité des formalités accomplies peut être considérée comme prometteuse.

1 - Le premier bilan

A - LES CHIFFRES

Au 30 septembre 1980, la Commission avait enregistré 11 939 déclarations émanant d'entreprises privées et d'administration (uniquement pour leurs traitements existants). Dans le secteur public, si l'on déduit les formalités accomplies par les collectivités locales et la Sécurité sociale, le nombre de déclarations émanant des administrations de l'Etat s'élève à 2 000. Elles proviennent surtout de la Défense, l'Economie et le Budget, les Universités et, à un moindre degré, l'Education, la Santé, les PTT, l'Environnement, l'Intérieur...

80 % des traitements déclarés correspondent à une norme simplifiée.

B - APPRECIATION

Ces premières statistiques doivent être analysées en tenant compte d'abord du calendrier d'entrée en vigueur des formalités préalables. Pour les traitements à créer, la loi ne s'applique que depuis le 1^{er} novembre 1979 dans le secteur public et depuis le 1^{er} janvier 1980 dans le secteur privé. Les déclarations de traitements existants dans ce dernier secteur ne devaient être présentées que le 1^{er} mai 1980 pour certaines branches, le 1^{er} juillet ou le 1^{er} octobre pour d'autres.

En outre, les formulaires n'ont pu être diffusées que très progressivement ; ils n'ont atteint souvent leurs destinataires que fort tard dans le courant de l'année 1980. La simple publication au Journal officiel du 13 décembre 1979 des deux délibérations portant calendrier d'appel et modèle de déclaration ne pouvait suffire. Sans doute, « Nul n'est censé ignorer la loi » mais il appartenait à la Commission d'utiliser tous les moyens pour la faire connaître et comprendre. Dans un premier temps, la Commission a enregistré auprès de ses interlocuteurs des réactions diverses : certains manifestant de l'agacement devant une nouvelle ingérence administrative mal perçue ; mais la plupart se montrant rapidement disposés à collaborer de façon loyale.

Deux séries de constatations peuvent d'ores et déjà être formulées.

1 - La qualité et le rythme des formalités s'améliorent

Peu de critiques ont été émises sur la pertinence et la qualité des documents publiés par la Commission. Ceux-ci, bordereau et notice explicative, jouent le rôle de documents pédagogiques ; une forte demande s'est manifestée à partir de mai 1979, de sorte qu'au 1^{er} juillet 1980, 150 000 bordereaux et notices étaient déjà diffusés.

Si les formalités sont le plus souvent accomplies conformément aux prescriptions données, elles ont en général été précédées de demandes de renseignements téléphoniques à la Commission et de nombreux allers et retours internes au sein des administrations et des grandes entreprises. Entre le moment où les bordereaux sont retirés et celui où les formalités sont accomplies, un délai de un à six mois peut être nécessaire. Cet élément n'est pas à négliger pour comprendre l'application progressive de la loi qui exige de la part des détenteurs de traitements une définition des responsabilités et parfois des réorganisations.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 1980 et le 1^{er} mai, la Commission n'avait reçu que 520 déclarations. Mais le rythme s'est rapidement accéléré : vingt déclarations par jour début juin, deux cents fin juin. Au début de l'été 1980, la Commission recevait près de 170 appels téléphoniques par jour de demandes de renseignements.

Il est raisonnable de penser que le rythme des déclarations devrait s'établir à deux cents par jour dans les mois qui viennent, de sorte qu'en 1981 la majorité des traitements existants aura été déclaré. Si ce pronostic se réalise, il montrera l'impact réel de la loi auprès des détenteurs de traitements.

2 - *Le premier effet des formalités préalables*

Une évolution dans les attitudes se fait jour : à la réaction d'agacement ou d'attentisme semble succéder une position nouvelle qui se traduit par une démarche différente vis-à-vis de l'informatisation. L'exercice des formalités est désormais accepté. Il est l'occasion de repenser l'informatisation des organismes en cause. On peut en donner trois illustrations.

- La définition de nouvelles responsabilités.

Par leurs déclarations, les directions d'entreprises engagent leur responsabilité sur l'utilisation qu'elles font de l'informatique, sur les moyens pris pour assurer la protection des données nominatives ou pour rendre effectif l'exercice du droit d'accès.

- L'organisation d'un nouveau dialogue.

L'application de la loi oblige à mettre en place dans les organismes détenteurs de traitements une structure de concertation réunissant les informaticiens, les juristes et les gestionnaires, principaux utilisateurs de l'informatique ; aucun groupe seul ne détient l'information suffisante pour accomplir les formalités. Les effets en termes de vulgarisation de l'informatique ne sont sans doute pas négligeables.

- Une plus grande rigueur dans la gestion de l'informatique et de l'information.

Les formalités obligent à faire un effort de rigueur : la signature du bordereau signifie engagement du signataire. Une analyse préalable aura été nécessaire, comme on l'a dit, entre informaticiens, juristes et gestionnaires ; notamment en matière de finalités du traitement. La perspective de l'exercice du droit d'accès est un aiguillon non négligeable pour poser, à propos de chaque traitement, une série de questions : « Telle information sensible est-elle indispensable ? Combien de temps la conserver ? »

L'exercice des formalités préalables devient le point de départ d'une prise de conscience quand la gestion informatique, la loi et la Commission mettant en lumière un certain nombre d'interrogations. Ainsi, la réponse au bordereau devrait moins être perçue comme une inquisition bureaucratique supplémentaire que comme l'occasion d'une réflexion en profondeur sur l'utilisation de l'informatique. Cette réflexion devrait être menée à intervalles réguliers pour donner lieu, le cas échéant, à modifications de traitements, signalées à la Commission ; il pourrait en résulter une transparence accrue sur les projets de traitements, voire même la recherche d'un consensus parmi les intéressés.

2 - Les premiers avis

Au 30 septembre 1980, la Commission avait rendu 11 avis sur des créations de traitements dans les organismes relevant de l'art. 15 de la loi. De ce bilan, on peut déduire quelques indications concernant l'instruction des affaires avant de mettre, d'ores et déjà, en valeur quelques avis.

A - L'INSTRUCTION

Le président ou le vice-président délégué désigne un rapporteur parmi les membres de la Commission en tenant compte autant que possible de la répartition des secteurs d'activité à laquelle ceux-ci procèdent entre eux ; une personnalité extérieure choisie à raison de sa compétence ou un agent de la Commission peut également être désigné (ce rapporteur est tenu à l'obligation de discrétion professionnelle et n'a pas voix délibérative).

Le rapporteur est chargé d'instruire le dossier de demande d'avis ; lorsqu'il a terminé son rapport, il l'adresse au président pour inscription de son examen à l'ordre du jour d'une séance de la Commission.

Le rapporteur conduit l'instruction en concertation avec les personnes concernées ; il peut demander la communication de toutes pièces utiles et entendre toutes personnes susceptibles de lui fournir les informations nécessaires. Un agent des services est désigné par le président pour assurer le suivi administratif du dossier et, le cas échéant, fournir une assistance technique au rapporteur.

La Commission examine le projet d'avis que lui présente le rapporteur ; celui-ci peut se faire assister d'un ou de plusieurs agents des services. La Commission entend, si elle le juge utile, le représentant de l'autorité qui a présenté la demande et toute personne dont l'audition est demandée par le rapporteur ou le commissaire du Gouvernement. Ainsi qu'il est mentionné à l'art. 15 alinéa 2 du décret du 17 juillet 1978, cette audition est de droit quand une collectivité territoriale demande que son représentant soit entendu au sujet du traitement opéré pour son compte.

Au cours de ces auditions, les membres de la Commission peuvent poser toutes questions utiles aux personnes entendues. Celles-ci s'étant retirées, le rapporteur puis le commissaire du Gouvernement développent leurs observations. Ensuite, le président ouvre le débat. La Commission émet son avis à la majorité d'au moins neuf voix.

L'avis de la Commission est notifié à l'autorité qui a présenté la demande par lettre recommandée avec avis de réception à moins qu'il n'ait été procédé au retrait au secrétariat contre signature sur un registre spécial par une personne dûment mandatée à cet effet.

Cette notification mentionne qu'aux termes de l'art. 9 alinéa 2 de la loi du 6 janvier 1978, le commissaire du Gouvernement peut dans les dix jours d'une délibération provoquer une seconde délibération ; elle indique, en outre, que dans ce cas, l'auteur de la demande en sera immédiatement informé.

Ensuite, copie de la loi ou de l'acte réglementaire de création du traitement doit être adressée à la Commission.

B - LES PRINCIPAUX AVIS

Parmi les avis que la Commission a d'ores et déjà émis, quatre feront ci-dessous l'objet d'une analyse détaillée qui permettra de mieux saisir ses méthodes de travail et de réflexion. Le contenu de ces avis est reproduit en annexe. Ils concernent des projets émanant de trois ministères et dont l'importance nécessitait une étude approfondie. Une première « jurisprudence » de la Commission s'en dégage.

1 - Avis sur le projet de loi instituant un casier judiciaire national automatisé

Le projet de loi relatif à l'automatisation du casier judiciaire est le premier texte à avoir été soumis pour avis à la Commission. On notera que l'alternative envisagée par l'art. 15 de la loi du 6 janvier 1978 se vérifie bien dans le cas d'espèce : si la plupart des traitements publiés peuvent être créés par un règlement, certains exigent une loi ; tel était le cas du présent projet modifiant plusieurs dispositions du Code de procédure pénale.

Ce projet se situe dans un cadre d'amélioration de la gestion administrative du casier judiciaire grâce au recours aux techniques informatiques.

Le système actuel était de plus en plus dans l'incapacité de fournir des réponses rapides et complètes en matière de condamnation et exigeait de la part des employés chargés du service d'innombrables manipulations de lourds registres ; les principes d'organisation du casier judiciaire reposaient sur des textes datant de la fin du XIX^e siècle, confiant au greffe de chaque tribunal de grande instance le soin de gérer les fiches établies au nom de chaque condamné. L'établissement et le classement de ces fiches, leur diffusion sous forme d'avis communiqués à certaines autorités ou de bulletins délivrés aux autorités judiciaires, aux administrations ou à l'intéressé étaient devenus des opérations très complexes. L'automatisation est apparue de nature à permettre à la fois des gains en productivité et une amélioration du service rendu, en facilitant, en de nombreuses circonstances, une accélération des poursuites.

Le casier judiciaire sera centralisé à Nantes et regroupera plus de cinq millions de fiches. La mise en place définitive est prévue pour 1985.

Le garde des Sceaux a saisi la Commission par lettre du 18 avril 1979.

La Commission a entendu des représentants du ministère de la Justice le 8 mai 1979 et, après examen du projet les 22 mai et 12 juin, elle adoptait son avis le 26 juin 1979. Le projet de loi, rectifié par le ministère pour tenir compte des recommandations et des réserves de la Commission, fut transmis au Parlement. Après avoir été amendé par le Parlement, il fut voté au cours de la session d'automne 1979 et devint la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire.

L'instruction de cette première affaire a été facilitée par le concours des services de la Chancellerie qui ont présenté un dossier complet et clair et mis à la disposition de la Commission tous les éléments et documents utiles. Sans réticence, ont été fournis tous renseignements ou éclaircissements sur les raisons du projet, le but recherché, l'organisation du nouveau fichier, l'exercice du droit d'accès, les mesures propres à assurer la sécurité et la protection des installations et du personnel.

La Commission a estimé que rien dans le projet ne s'opposait à cette automatisation qui présente des avantages certains pour la tenue, la gestion, la conservation et l'utilisation du casier judiciaire.

Toutefois, plusieurs remarques ont été présentées. L'effet centralisateur de l'informatique est souvent redouté : or, si pour des raisons techniques, en l'espèce, la centralisation apparaît actuellement opportune, la Commission a estimé qu'il conviendrait cependant, en raison des dangers qu'elle peut présenter notamment quant à l'accroissement des risques d'appropriation ou de destruction et en raison des progrès rapides de la technique, de réserver la possibilité de décentraliser ultérieurement le casier judiciaire.

Par ailleurs, la Commission a souhaité que les mesures de sécurité soient développées. Elle a, à ce sujet, donné plusieurs indications pour l'édiction des textes d'application de la loi qui lui seront soumis.

En ce qui concerne le rapprochement et l'interconnexion du casier judiciaire automatisé avec d'autres fichiers, seuls ceux qui sont prévus par une loi sont possibles ; on doit mettre à part le cas où les informations du casier judiciaire seraient rendues anonymes.

Enfin, en matière de droit d'accès, la Commission a relevé une contradiction entre les articles 34 et 35 de la loi du 6 janvier 1978 qui définissent ce droit et l'art. 774 du Code de procédure pénale ne permettant à l'intéressé que d'obtenir délivrance du bulletin n° 3, sur lequel ne figurent que certaines condamnations. La Commission, dans ces conditions, a proposé que le Code, dans sa partie législative, soit modifié de sorte que toute personne, par l'intermédiaire du procureur de la République, ait communication du contenu intégral de son propre casier judiciaire sans délivrance d'un bulletin ou d'un écrit.

Tenant compte de cette dernière remarque, le Gouvernement inséra dans son projet un nouvel article 777-2 du Code de procédure pénale.

Au cours de la discussion au Parlement, il fut rendu hommage à la qualité du travail de la Commission, notamment par les deux rapporteurs MM. Sauvaigo et Tailhades ; et un article nouveau fut inséré, aux termes duquel « les modalités d'application de la présente loi seront déterminées

après avis de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés » (article II).

On doit également relever qu'un amendement a ajouté au nouvel article 777-3 du Code de procédure pénale des dispositions qui, sous peine de sanction pénale, interdisent à toute personne ou services de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la Justice de mentionner les condamnations sur un fichier ou recueil de données nominatives, si ce n'est dans les cas et dans les conditions prévues par la loi.

Il s'avère que l'application de ce texte soulève pour les détenteurs de certains fichiers de délicats problèmes. Le Parlement, dans l'article 4 de la loi du 4 janvier 1980, a aussitôt légalisé le sommier de police technique, tenu par le ministère de l'Intérieur, qui est désormais autorisé par la loi à mentionner les condamnations tant qu'elles n'ont pas été amnistiées ou que le condamné n'a pas été réhabilité.

2 - Avis sur le projet d'automatisation du fichier des comptes bancaires (FICOBA)

Par lettre en date du 12 octobre 1979, le ministre du Budget a saisi la Commission d'une demande d'avis sur un projet d'automatisation de fichier des comptes bancaires (FICOBA).

Au terme de l'article 58 de l'annexe II du Code pénal des Impôts, « les banques sont tenues d'adresser à la direction des services fiscaux de leur résidence un avis lors de l'ouverture ou de la clôture de chaque compte ». Un fichier des comptes bancaires a été établi sur « support papier » ; il est accessible aux agents de la direction générale des Impôts et aux comptables du trésor. Sous sa forme actuelle ce fichier est arrivé à saturation et sa dégradation peut constituer un encouragement à la fraude fiscale. Son automatisation a donc été envisagée par le ministère du Budget qui a également décidé d'étendre cette obligation de déclaration d'ouverture et de clôture de comptes aux comptables publics, centres de chèques postaux, caisses de crédit municipal et caisses d'épargne ; cette extension a été proposée au Parlement par un article 65 du projet de loi de finances pour 1980.

Dans sa lettre de saisine, le ministre du Budget soulignait que le fichier contiendrait seulement les numéros de compte et le nom de l'établissement de crédit, mais ne fournirait aucune information sur les opérations passées à ces comptes ; il ne serait que la transposition en système informatique du dispositif actuellement en usage. La seule innovation était l'extension proposée dans la loi de finances.

Ce projet a été examiné par la Commission au cours de sa séance du 6 novembre 1979. Elle a exprimé des réserves. L'article 65 du projet de loi de finances pour 1980 en cours de discussion devant le Parlement ne faisait pas mention en effet d'un traitement automatisé des informations recueillies mais prévoyait seulement que tous les teneurs de compte devaient désormais déclarer à l'administration des Impôts leur ouverture et leur clôture. Le champ d'application du système manuel actuellement existant se trouvait ainsi étendu aux caisses d'épargne, caisses de crédit mutuel,

comptables publics, etc. Le projet de texte réglementaire d'application ne comportait pas en outre les précisions exigées par l'article 20 de la loi du 6 janvier 1978, en ce qui concerne les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication des informations.

Après audition du directeur général des Impôts, des aménagements ont été apportés au projet initial.

Dans sa séance du 18 décembre 1979, la Commission a pris acte, notamment, de ce que le fichier automatisé des comptes bancaires ne fournit aucune information sur les opérations passées à ces comptes et, utilisant un identifiant spécifique, ne prévoit aucune interconnexion avec un autre système informatisé. Elle a donné un avis favorable à l'automatisation du fichier actuel.

Par contre, l'extension du champ d'application de ce système à tous les teneurs de comptes prévu à l'article 65 du projet, devenu l'article 75 de la loi de finances pour 1980, n'a finalement pas été décidée. Elle devra être soumise à l'examen de la Commission.

L'arrêté décidant la mise en place de ce système automatisé de gestion de fichier des comptes bancaires a été publié au Journal officiel du 31 mai 1980.

3 - Avis sur le projet de constitution d'un fichier national informatisé de documentation (FNID) à la direction générale des Douanes et Droits Indirects.

Par lettre du 17 octobre 1979, le ministre du Budget a saisi la Commission d'une demande d'avis sur le projet d'informatisation d'un fichier national de documentation à la direction générale des Douanes et des Droits Indirects. Le dossier était accompagné d'un projet d'arrêté ministériel qui ne devait pas être publié au Journal officiel et d'un projet de décret en Conseil d'Etat conférant à ce fichier un caractère confidentiel par application de l'article 20 de la loi du 6 janvier 1978.

Le FNID est destiné au regroupement de divers fichiers, tenus actuellement de façon manuelle, en un système unifié et informatisé dont les données seront enregistrées sur support magnétique, en vue de lutter plus efficacement contre les fraudes douanières. L'objet poursuivi n'est pas de répertorier des informations d'un type nouveau mais de permettre une meilleure utilisation d'éléments qui donnent lieu à une inscription dans un ou plusieurs fichiers : il s'agit d'un système donnant la possibilité d'interroger et de mettre à jour une documentation en temps réel concernant les personnes sur lesquelles pèsent des présomptions de fraude et les principaux types de fraudes constatées.

Le nombre de personnes actuellement répertoriées et qui seraient donc inscrites serait de l'ordre de 60 000 personnes physiques et 20 000 personnes morales, pour partie de nationalité étrangère. La très grande confidentialité de ce fichier a conduit l'administration des Douanes à envisager toute une série de mesures de protection. Ce fichier doit se limiter à une frange particulière et peu nombreuse de la population en vue de la découverte et de la répression de comportements délictueux (infraction à la

législation sur le change, trafic d'armes, trafic de stupéfiants, etc.). Aussi le ministre du Budget l'assimilait-il à un fichier de police et entendait-il le faire bénéficier de l'article 20 de la loi du 6 janvier 1978. Cet article prévoit que des décrets en Conseil d'Etat peuvent dispenser de publication les actes réglementaires relatifs à des traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique.

Ce projet a été examiné par la Commission après audition du directeur général des Douanes et de ses collaborateurs. Des aménagements au projet d'acte réglementaire initialement prévu ont été décidés. Il fera l'objet d'une publication au Journal officiel tandis que sera abandonné le projet d'un décret en Conseil d'Etat pris sur la base de l'article 20 de la loi du 6 janvier 1978.

Il est en effet apparu que l'ensemble des informations contenues dans ce fichier ne pouvait être couvert par la notion de sécurité publique. A cette occasion la Commission a dégagé la notion de « fichier mixte » applicable aux fichiers qui regrouperaient, comme le FNID, à la fois des informations relevant de la sécurité publique et du droit commun. Ainsi, tout en sauvegardant le principe du droit d'accès du citoyen aux informations nominatives le concernant, des mesures particulières ont été envisagées pour tenir compte de ce que certaines informations collectées sont susceptibles d'intéresser la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique sans qu'il soit possible de les isoler des autres éléments recueillis. Lorsque le service chargé du droit d'accès estimera que certaines des informations demandées intéressent en leur totalité la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique au sens de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 ou sont couvertes par une règle de secret résultant d'une Convention internationale, il transmettra la demande à la Commission. Celle-ci délimitera alors, le cas échéant, les informations susceptibles d'être communiquées et celles qui relèvent d'une vérification selon la procédure de l'article 39 précité.

Poursuivant l'examen du dossier au cours de sa séance du 5 février 1980, la Commission a fait référence à l'article 6 de la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire, précité.

Aux termes de cet article : « aucun fichier ou recueil de données nominatives détenu par une personne quelconque ou service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la Justice ne pourra mentionner hors les cas et dans les conditions prévues par la loi des jugements ou arrêtés de condamnations ».

Elle a estimé que de telles mentions ne pourraient figurer dans le fichier de documentation douanière.

En accord avec les services compétents du ministère du Budget, il fut admis que ce fichier ne réunirait qu'une documentation fondée sur les informations recueillies par les agents de l'administration des Douanes et Droits indirects, ayant valeur de présomption de fraude, à l'exclusion des condamnations prononcées antérieurement par les tribunaux.

Prenant acte de ce que les informations seront rattachées aux personnes physiques selon un identifiant spécifique, qu'il n'est prévu aucune interconnexion avec un autre système informatisé et que le secret des

informations ainsi que la sécurité du système d'exploitation seront sauvegardés, la Commission a donné un avis favorable.

Un arrêté ministériel, publié au Journal officiel du 16 avril 1980, a fixé les règles de l'informatisation de la documentation de la Direction Générale des Douanes et Droits indirects.

4 - Avis sur le projet de décret portant création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité

Il a beaucoup été question de ce projet dans la presse, tout au long du premier semestre de 1980 : l'opinion a sans doute, dans une large mesure, découvert la Commission et son rôle à cette occasion.

Par lettre en date du 21 novembre 1979, le ministre de l'Intérieur saisissait la Commission d'une demande d'avis sur un projet de création d'un traitement automatisé des titres de séjour d'étrangers et des cartes nationales d'identité ; il était indiqué que l'objet principal du projet était de mettre un terme à l'obtention frauduleuse de titres et à leur falsification.

Une instruction approfondie du dossier fut menée par le rapporteur. A cet égard, deux points doivent être soulignés : la coopération des services informatiques du ministère de l'Intérieur et de la direction de la Réglementation ; elle s'est manifestée au cours de réunions de travail efficaces, de contacts multiples, de réponses à des questionnaires approfondis, d'une visite du centre informatique, d'une démonstration de la fabrication des cartes... En second lieu, l'audition d'organisations humanitaires ou syndicales à laquelle il a été procédé s'est révélée très enrichissante dès lors que le projet concerne une majorité de citoyens ; d'ailleurs, la loi du 6 janvier 1978, en son article 6, indique que la Commission doit se concerter avec les personnes concernées.

Dans le déroulement de la procédure deux périodes doivent être distinguées. En premier lieu, la demande d'avis précitée du 21 novembre 1979, qui a donné lieu à discussion en Commission le 4 mars 1980 ; en second lieu, à la suite de la réunion du 4 mars, une nouvelle demande d'avis du 11 mars ; c'est sur cette demande, modifiée d'ailleurs le 9 avril, que la Commission s'est prononcée le 3 juin 1980 : elle a émis, sous réserve de certaines modifications, un avis favorable.

a) La demande d'avis du 21 novembre 1979

Le ministère de l'Intérieur a retenu une présentation similaire de la carte nationale d'identité et de la carte de résident délivré aux étrangers ; la technique adoptée a été celle du papier enrobé dans le plastique.

Au recto du titre, doivent figurer les renseignements concernant l'état civil et la nationalité, les informations relatives à la validité du titre et à l'autorité qui l'a délivré, la reproduction du timbre de dimension attestant que la taxe a été acquittée et la photographie du titulaire. Au verso, les mentions relatives au domicile ; et en ce qui concerne les cartes de résident, l'activité que l'étranger est autorisé à avoir en France, le numéro de l'autorisation, la situation de la famille et la date d'entrée en France. En bas, au verso, doit figurer une zone à lecture optique utilisant les caractères OCRB et

comportant notamment l'indication du nom, du prénom, du numéro de référence, de la date de naissance, du sexe et la date d'expiration de la carte.

Pour l'administré, aucun changement ne doit intervenir dans le processus des démarches. Le traitement informatique des demandes de titres est assuré dans les préfectures. Avant la fabrication des titres, différentes vérifications sont opérées. Six centres de fabrication des titres doivent être mis en place.

Dans un premier rapport, le rapporteur émettait des réserves préalables sur la procédure consistant à saisir la Commission d'un projet unique relatif à deux applications différentes poursuivant des finalités distinctes. Il soulignait les incidences juridiques du projet de système automatisé de délivrance des cartes nationales d'identité.

A l'heure actuelle, le droit français ne donne aucun statut privilégié à la carte nationale d'identité comme moyen de faire valoir son identité : il n'est qu'un moyen parmi d'autres, d'un usage pratique, mais qui n'est ni le seul à pouvoir remplir cette fonction, ni celui qui est doté de la force probante la plus forte, ni celui que privilégierait l'administration dans ses rapports avec les citoyens. De ce point de vue, le projet semble s'éloigner de la carte d'identité actuelle, en proposant l'attribution d'un identifiant, certes spécifique, mais conféré « à vie » alors que la numérotation actuellement en vigueur, chronologique et discontinue (un numéro nouveau est attribué à chaque renouvellement) vise plus à identifier le document que la personne. De « l'identité - état civil » ne risque-t-on pas de passer insensiblement à la notion de « système d'identification » ?

En second lieu, le rapporteur notait que le processus technique de fabrication, sous l'effet de l'informatique, produirait un effet de centralisation : d'un fichier régional autonome, on glisse vers un système national, certes réparti sur six points du territoire, mais reliés entre eux et entièrement contrôlables par un ordinateur jouant au ministère de l'Intérieur le rôle de superviseur.

Le rapporteur relevait également que le nouveau titre empruntant la voie moderne des « machines à signer » ne proposerait plus la signature manuscrite du citoyen concerné. Celle-ci, apposée sur le bordereau de demandes est, lors de la saisie, transformée en données alphanumériques afin de permettre son envoi à distance au centre de fabrication. Grâce à un système spécialement mis au point, la signature et le cachet sont reportés sur le titre à l'aide d'une imprimante à laser ; le même procédé est utilisé pour l'impression et non plus l'agrafage de la photographie. A cet égard, le rapporteur s'interrogeait sur l'opportunité d'encourager l'abandon de la solennité de la signature et s'inquiétait de cette possibilité de transformation d'images (signature, cachet, photographie) en données alphanumériques : sans doute, en aucun cas il n'est envisagé de conserver en mémoire ces données, mais techniquement l'opération est désormais possible. La signature doit demeurer un simple geste d'authentification par l'intéressé du titre qui lui est délivré et non un moyen d'identifier la personne, à tout

moment, en interrogeant une banque de données. Le même principe devrait également s'appliquer à la photographie.

Enfin, le risque de détournement de la finalité juridique des cartes d'identité ne devait pas être ignoré : juridiquement facultative, la carte nationale d'identité, réputée sûre et infalsifiable, risque de devenir obligatoire « de fait » ; de plus, conçue actuellement à seule fin de permettre à un citoyen de justifier de son identité, la future carte comporte des attributs lui permettant d'être utilisée comme clef d'accès à certains fichiers : utilisation des caractères OCRB (optical characters reading) normalisés internationalement, possibilité de lecture optique de la totalité de ces caractères, une zone spéciale de lecture destinée à condenser suffisamment l'information étant prévue, attribution d'un numéro attaché à l'individu et non plus seulement à la carte, et mention du sexe.

La Commission a abordé ce sujet à sa réunion du 4 mars 1980. Son président lui a donné lecture d'une lettre du ministre de l'Intérieur annonçant en particulier qu'il retirait son projet de titre unique pour les étrangers, le Conseil d'Etat ayant estimé qu'il ne devait pas y avoir de confusion entre le séjour et le travail. La Commission a procédé à l'audition du directeur de la réglementation au ministère de l'Intérieur. A la suite de cette audition et compte tenu des éléments nouveaux que comportait le projet par rapport au projet d'origine, il a été souhaité que la Commission soit saisie d'une nouvelle demande.

b) La demande d'avis du 11 mars 1980

Le 11 mars 1980, la Commission a été saisie d'une demande d'avis relative à un projet de décret portant création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité. Le dossier a été complété ultérieurement par une modification apportée au projet de décret, le 9 avril 1980, et une note complémentaire adressée le 29 mai 1980, note relative aux mesures de sécurité.

Cette nouvelle saisine visait à informatiser les cartes nationales d'identité au travers d'un système de fabrication reposant sur un titre modifié dans son contenu et sa forme par rapport au titre actuellement en vigueur, un fichier de délivrance et de contrôle des cartes, un nouveau circuit technico-administratif de délivrance et de production.

Le ministère de la Justice ayant fait connaître, par lettre du 31 mars 1980, un certain nombre d'observations concernant les incidences du projet sur la réglementation de l'état civil, le commissaire du Gouvernement, sollicité par la Commission, prit l'initiative d'une concertation entre les deux ministères qui aboutit à un certain nombre de modifications au projet de décret, le 9 avril 1980.

C'est dans ces conditions que la Commission devait statuer le 3 juin 1980. L'avis émis est favorable mais sous réserves de modifications. Dans ces réserves, on retrouve plusieurs préoccupations manifestées par le rapporteur.

En ce qui concerne le risque de passer insensiblement de « l'identité - état civil » à la notion de « système d'identification » et la crainte de

détournement de finalités, la Commission a indiqué (point IV) que la carte nationale d'identité devait avoir pour seule finalité la preuve de l'identité, ce qui l'a conduite à estimer qu'il n'y avait pas lieu de maintenir l'utilisation tant des caractères OCRB que d'une zone de lecture optique.

Il convient à propos de la lecture optique de préciser qu'il s'agissait en l'occurrence de la lecture automatique d'une zone dite optique, c'est-à-dire constituée de caractères ayant une forme particulière (mais restant lisibles normalement à l'œil), forme conventionnelle et normalisée qui permettrait la lecture automatique avec un taux d'erreur très faible.

En fait, il y a longtemps que la lecture optique automatique est utilisée, soit avec des caractères dactylographiés, soit avec des chiffres manuscrits bien formés, entre autres par certains centres de Sécurité sociale, par les sociétés de vente par correspondance, etc...). Ces procédés ont succédé au marquage par contraste ou par magnétisation de cases, dont l'éventail était moins riche et dont l'encombrement était plus important.

La Commission a estimé qu'il convenait surtout de distinguer les zones d'informations non lisibles à l'œil (tels qu'enregistrements magnétiques) et les zones lisibles susceptibles d'un enregistrement automatique aisé et fiable puisque ces dernières permettent au détenteur de savoir à tout moment ce que contient son document, et éventuellement d'intervenir pour obtenir les corrections nécessaires. Dans le cas du titre national d'identité, la Commission a considéré que la zone de lecture automatique n'était pas indispensable. De même le numéro d'identification du titulaire de la carte ne devait avoir pour finalité que la gestion de la fabrication des cartes ; l'identifiant devait donc être attaché à la carte et non à la personne ; toutes mesures devaient être prises à cet effet (point V).

A propos du procédé utilisé pour la reproduction de la signature et de la photographie, la Commission a formulé deux séries d'observations : prenant acte de ce que le ministère de l'Intérieur n'entendait utiliser la transposition et l'enregistrement de la signature sous forme numérique qu'à des fins d'impression, elle émettait l'avis que ces informations ne devraient pas être conservées au-delà du délai nécessaire à l'impression du fac-similé de ladite signature ; elle demandait également que lors de la remise du titre, l'administré authentifie les informations contenues sur le document en apposant sa signature sur un récépissé (point III). Elle prenait acte par ailleurs que le ministère de l'Intérieur n'envisageait pas de conserver les informations nécessaires pour reproduire les photographies d'identité au-delà du délai nécessaire à leur impression (point VI).

Enfin la Commission a attaché de l'importance aux mesures de sécurité envisagées (point VII) ; elle en a recommandé d'autres et souhaité notamment qu'en cas de circonstances exceptionnelles il puisse être procédé à la destruction du système.

Dans la conférence de presse tenue après l'adoption de cet avis, le président faisait remarquer que le respect des observations de la Commission reposait sur le « postulat démocratique » qui ne permet pas de mettre en doute les engagements formels de l'administration. Il ajoutait que la

Commission n'hésiterait pas à user de son pouvoir de contrôle si cela était nécessaire.

Par un décret n° 80-609 du 31 juillet 1980 (JO du 2 août 1980), le Gouvernement a tiré très exactement les conséquences de l'avis de la Commission. Ce texte instituant la carte d'identité automatisée ne mentionne ni l'existence sur ce titre d'une zone de lecture optique, ni la possibilité de conserver en mémoire dans l'ordinateur la signature et la photographie de l'intéressé. Il précise que les fichiers de gestion ne sont interconnectés avec aucun autre fichier, et prévoit, pour le titre, un numéro chronologique qui changera lors du renouvellement de la carte.

Les premières demandes d'avis ont amené la Commission à définir une méthode d'instruction des dossiers et à relever une tendance commune à plusieurs des projets.

En ce qui concerne l'instruction des dossiers, il convient de souligner que la Commission a toujours trouvé auprès de ses interlocuteurs un évident désir de coopération. La concertation est mise à profit par le demandeur pour modifier son projet dans le sens des amendements qui lui sont proposés. Ainsi s'instaure une procédure contradictoire, très éloignée du « tout ou rien » auquel il n'est pas possible de limiter le rôle de la Commission. Cette procédure a porté des fruits puisque l'Administration n'est jamais passée outre aux avis qu'elle a recueillis : elle a toujours respecté les réserves exprimées par la Commission.

Chaque demande d'avis pose un cas particulier mais le rapport annuel doit être l'occasion d'une réflexion sur ce qu'il y a de commun entre chacun d'eux. Les premiers dossiers prouvent que l'informatique renforce la centralisation. La Commission dans une phase ultérieure, cherchera à déterminer les destinataires communs à plusieurs fichiers, ce qui permettra de connaître la masse d'informations éventuellement détenue par une même personne ou une même catégorie de destinataires.

La centralisation accroît les risques, elle privilégie les personnes ayant accès aux informations ; par contre elle autorise des protections supplémentaires, elle substitue parfois un système organisé à l'improvisation.

Il est apparu également que dans le cadre d'une organisation décentralisée, un organisme ou une administration peut définir et réaliser un traitement informatique, puis en diffuser les programmes et le mode d'emploi auprès d'un grand nombre de centres de gestion utilisant chacun leur propre système informatique. Il arrive même que ces centres n'interviennent pas dans la programmation, ou ne connaissent pas les détails de réalisation. Ils ne diffèrent entre eux que par le lieu d'exécution du traitement, et aussi par les conditions d'exercice du droit d'accès qu'il importe évidemment de connaître, ou par des modifications mineures.

C'est le cas d'un certain nombre d'applications nationales, mais aussi, par exemple, d'entreprises ayant plusieurs établissements.

Pour répondre à ce type de situation, il est envisagé de prévoir une demande d'avis (ou une déclaration selon le cas) groupée, présentée par

l'organisme central chargé de la mise en œuvre et de la diffusion. Cette demande groupée contiendrait évidemment un complément relatif à chaque centre d'application et précisant ce qui lui est propre, y compris éventuellement les modifications apportées au processus général. Une telle procédure permettrait simultanément :

- de simplifier les déclarations ou demandes d'avis,
- de recenser aisément ce qui résulte d'un processus décentralisé,
- d'éviter les incohérences ultérieures en cas de modification du traitement.

La répercussion des choix techniques sur l'interprétation de la loi du 6 janvier 1978 par la Commission est apparue dans de nombreux dossiers, tels le casier judiciaire, la carte d'identité, les caisses d'assurance maladie, AUDASS, la gestion des hôpitaux (applications réparties, indépendantes ou interconnectées selon les cas).

Le droit d'accès

Le droit d'accès de l'individu à ses dossiers personnels est l'un des principes essentiels prévus par toutes les législations Informatique et Libertés. Cet « Habeas data » participe d'une entreprise de clarification et de vérité : permettre à chacun de savoir dans quel fichier il est enregistré et de contrôler l'exactitude des données stockées sur son compte. Par l'exercice de ce droit, les personnes fichées peuvent jouer un rôle majeur dans le contrôle du respect de la législation.

On rappellera les caractères de ce droit (1) avant d'indiquer les attributions de la Commission en la matière.

Section I

LES CARACTERES DU DROIT D'ACCES

Le droit d'accès se caractérise à la fois par ses origines, ses prolongements et son contenu.

1 - Origines et prolongements du droit d'accès

En droit public, traditionnellement, le principe général des droits de la défense et son expression la plus fameuse, la communication du dossier au fonctionnaire avant toute sanction disciplinaire, sont liés à des mesures prises en considération de la personne et revêtant un certain caractère de gravité. Or, le droit d'accès des lois sur l'informatique est détaché de la menace d'une sanction. C'est un droit général reconnu dans les secteurs public et privé à toute personne justifiant de son identité.

Posant ce droit à propos des traitements automatisés, le législateur a tenu à l'étendre également aux dossiers manuels (art. 45), dans des conditions que doit préciser un décret en Conseil d'Etat.

A deux reprises dans les mois qui ont suivi la promulgation de la loi du 6 janvier 1978, le Parlement en a souligné la portée. Ainsi, dans la loi du 17 juillet 1978 instituant la liberté d'accès aux documents administratifs, est-il indiqué que, sous réserve des dispositions de la loi du 6 janvier, « toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées ». En outre, la

- (1) Pour les aspects techniques, on se reportera au chapitre V (Droit d'accès) de l'étude intitulée : « Programme pluriannuel sur la confidentialité et la sécurité des données en Europe », réalisée par le groupe de recherches conjointes : IRIA, GMD, NCC - communautés économiques européennes - rapport d'étude préalable - 1980, Bruxelles.

loi n° 79-587 du 11 janvier 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, ajoute que « les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations (...) des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés ».

3 2 - Le contenu du droit d'accès

Le droit d'accès, reconnu par la loi du 6 janvier 1978, se décompose en quatre éléments :

— Le droit de connaître l'existence de fichiers : Ce droit accordé au public permet de connaître ou d'essayer de connaître l'existence de l'ensemble des fichiers contenant des informations sur des personnes physiques et détenus dans le secteur public ou privé (art. 22).

— Le droit de l'individu d'être informé de l'existence d'informations le concernant dans un fichier donné :

Ce droit est distinct du précédent en ce sens qu'il est individuel et non collectif ; il peut exister indépendamment de l'autre (art. 34).

— Le droit de l'individu de connaître le contenu des informations le concernant dans un système donné : il s'agit de la partie essentielle du droit de savoir (art. 35).

— Le droit de l'individu d'exiger la correction d'informations le concernant et qui se sont révélées fausses. Sans être à proprement parler un élément du droit de savoir, ce droit est le complément naturel du droit d'accès. Il est lui-même prolongé par le « droit de suite » qui consiste à exiger la propagation des corrections à toute personne à laquelle l'information aurait été communiquée (art. 36, 37, 38).

Section II

LE ROLE DE LA COMMISSION

1 - Les attributions de la Commission en matière de droit d'accès

Si ses attributions sont variées, elles ne lui permettent pas, en la matière, de statuer directement, par voie réglementaire.

Les attributions que la loi confère à la Commission en matière de droit d'accès sont les suivantes :

1) Elle est informée. En effet, les demandes d'avis ou les déclarations doivent préciser « le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès (...) ainsi que les mesures prises pour faciliter l'exercice de ce droit » (art. 19) ; l'annexe R.8 du bordereau porte d'ailleurs sur ce point.

2) Elle vérifie dans les déclarations et demandes d'avis qu'il n'est apporté aucune entrave au libre exercice du droit d'accès (art. 21-5°). Cette

vérification pourrait la conduire à émettre un avis défavorable ou à adresser un avertissement à l'organisme en cause, voire à dénoncer le cas échéant au parquet l'infraction d'entrave à l'exercice du droit d'accès si cette contravention était créée.

3) Elle informe le public en mettant à sa disposition la liste des traitements, qui précise pour chacun d'eux, notamment, le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès (art. 22).

4) Elle fixe par décision homologuée par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances le montant de la redevance forfaitaire qui varie selon la catégorie de traitement et qui est perçue en cas de délivrance d'une copie lors de l'exercice du droit d'accès (art. 35). A ce sujet, elle a dû prendre parti sur la nécessité de ne pas tenir compte du coût réel de l'opération qui, le plus souvent, aurait été dissuasif. Elle a proposé 20 F pour le secteur public, et 30 F pour le secteur privé. L'homologation ministérielle est intervenue par arrêté en date du 23 septembre 1980 (JO 12 octobre 1980).

5) Elle prend des décisions individuelles pour accorder des délais de réponse au responsable du fichier ou pour l'autoriser à ne pas tenir compte de certaines demandes manifestement abusives (art. 35).

6) Pour certains traitements, elle désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires (art. 39).

7) Elle reçoit les réclamations, pétitions et plaintes (art. 21-6°) qui peuvent porter sur le droit d'accès. Ainsi saisie, dans certains cas, elle décidera de procéder à des contrôles (art. 21-2°) qui l'amèneront parfois à adresser des avertissements ou à dénoncer, le cas échéant, l'infraction d'entrave à l'exercice du droit d'accès.

8) Elle fait des propositions au Gouvernement. Elle peut, en effet, proposer toutes mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés à l'évolution des procédés et techniques informatiques (art. 1^{er}, dernier alinéa du décret du 17 juillet 1978).

En l'état de l'analyse de cette position, il a semblé opportun à la Commission de présenter des remarques générales sur le droit d'accès, sous forme d'une recommandation.

2 - La recommandation relative à la mise en œuvre du droit d'accès

Par délibération n° 80-10 du 1^{er} avril 1980 (JO du 29 mai), la Commission a émis une recommandation relative à la mise en œuvre du droit individuel d'accès aux fichiers informatisés.

La Commission « recommande » un mode d'exercice du droit d'accès aux détenteurs de fichiers et aux personnes fichées, sans toutefois que ce texte ait une valeur impérative et des effets juridiques contraignants. D'entrée de jeu, il est d'ailleurs précisé que le respect des mesures décrites est recommandé « sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes ».

Le contenu de la recommandation aborde :

- les modalités de la demande d'accès
- la fréquence de l'exercice du droit d'accès
- les délais de réponse
- les conditions de la communication
- la preuve de l'identité du demandeur
- les catégories d'informations communicables
- le droit de rectification
- le cas particulier du droit indirect d'accès à des informations faisant l'objet d'une protection légale relative au secret (art. 39 et 40 de la loi).

Le droit d'accès est entré en vigueur trop récemment pour qu'un bilan de son exercice puisse, dès maintenant, être établi. Cependant la Commission attache une grande importance à ce qu'il devienne rapidement une réalité. A cet effet, elle ne manquera pas de prendre les mesures nécessaires : mise en place de la liste des traitements, sensibilisation des personnes fichées. Elle tient également à ce que les détenteurs de traitement appliquent, dans les meilleurs délais, l'art. 27 de la loi qui les oblige à informer les personnes auprès desquelles sont recueillies des informations nominatives, notamment de l'existence d'un droit d'accès et de rectification.

Enfin, elle souhaite que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'art. 45 de la loi, pour l'exercice du droit d'accès aux fichiers non automatisés ne tarde pas davantage à intervenir, afin de lever l'ambiguïté derrière laquelle peuvent se retrancher certains détenteurs de fichiers.

On notera cependant que pour les fichiers manuels nominatifs des administrations, les personnes qui le demandent ont d'ores et déjà droit à la communication des documents de caractère nominatif les concernant (cf. la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 introduisant un art. 6 bis dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978).

Les réclamations, pétitions et plaintes

Aux termes de l'art 21-6° de la loi du 6 janvier 1978, la Commission reçoit « les réclamations, pétitions, plaintes » dont elle est saisie.

Dans un premier bilan, on précisera ces notions et présentera la procédure mise en place ; avant d'évoquer le contenu des dossiers présentés.

Section I :

NOTIONS

La loi du 6 janvier 1978 a repris trois notions figurant dans les textes concernant la Commission des opérations de bourse, puisque l'art. 4 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 relative à cette institution décide que la COB « est habilitée à recevoir de tout intéressé, les réclamations, pétitions et plaintes qui entrent par leur objet dans sa compétence et à leur donner les suites qu'elles comportent ».

La notion la plus générale est celle de *réclamation*, action de s'adresser à une autorité pour faire reconnaître l'exercice d'un droit.

La notion de *pétition* est bien connue du droit parlementaire. Elle englobe toutes les demandes émanant d'un ou plusieurs citoyens, destinées à obtenir satisfaction sur un objet précis.

Enfin le terme de *plainte* a une coloration pénale : une plainte est la dénonciation émanant de la partie lésée par une infraction.

La Commission n'a pas entendu définir de façon stricte chacun de ces termes. Il apparaît que, d'une façon générale, la loi a voulu que chacun, sous forme individuelle ou collective, puisse s'adresser à la Commission, par exemple, pour :

- dénoncer les infractions à la loi du 6 janvier 1978 ou une mauvaise application de celle-ci ;
- faire connaître à la Commission des cas où l'utilisation de l'informatique en portant atteinte à l'identité humaine, aux droits de l'homme, à la vie privée ou aux libertés, semble appeler une adaptation de la législation.

D'ores et déjà, il apparaît que ces réclamations, pétitions ou plaintes, relèvent de trois catégories différentes :

- accomplissement des formalités préalables,
- exercice du droit d'accès,
- utilisation prétendument abusive de l'informatique.

Section II

PROCEDURE

La Commission reçoit et donne la suite qu'elles comportent aux réclamations, pétitions, plaintes qui entrent par leur objet dans sa compétence.

La réclamation, la pétition ou la plainte est formulée par écrit auprès de la Commission ; elle indique le nom et l'adresse d'au moins un de ses auteurs et elle est revêtue de sa signature.

La demande est inscrite sur un registre spécial dans l'ordre de son arrivée ; le numéro d'ordre qui est attribué est notifié au demandeur.

La Commission ou, par délégation, le président ou le vice-président délégué, peut décider :

- 1) de classer purement et simplement la demande,
- 2) de chercher une solution par voie de concertation,
- 3) d'adresser aux intéressés des avertissements,
- 4) de dénoncer au Parquet, conformément à l'art. 40 du code de procédure pénale, les infractions dont elle aurait connaissance.

La Commission peut, en outre :

- 1) effectuer un contrôle dans les conditions de l'art. 21-2° de la loi du 6 janvier 1978,
- 2) émettre une recommandation,
- 3) proposer au Gouvernement les mesures législatives ou réglementaires qui s'avèreraient nécessaires.

La décision est portée à la connaissance du demandeur.

Le rapport annuel se fait l'écho des décisions les plus significatives.

Section III

PREMIER BILAN

Le premier bilan des réclamations, pétitions, plaintes adressées à la Commission est encore réduit. Ce fait s'explique par l'entrée en vigueur toute récente de la loi ; on ne peut pas non plus négliger le fait que, dans un premier temps, la Commission a davantage fait porter sa politique de sensibilisation sur les détenteurs de traitements que sur les personnes fichées ; la priorité, comme on l'a expliqué, a été donnée à l'accomplissement des formalités préalables (cf. chapitre II). Ceci étant, la Commission, au cours de ces premiers mois, a davantage reçu de demandes de renseignements que de véritables réclamations, pétitions ou plaintes :

— Demandes de renseignements en matière de formalités préalables. Ces demandes ont surtout porté sur la manière de se procurer les bordereaux et de les remplir convenablement.

— Demandes de renseignements en matière de droit d'accès.

La Commission a reçu de nombreuses lettres de particuliers posant le plus souvent les mêmes questions. Par exemple :

— quels sont les types de données les concernant qui sont enregistrés ?

— comment savoir quels sont les organismes qui détiennent ces données ?

- comment avoir accès à ces données automatisées ?
- quelle procédure suivre pour corriger des données erronées ?

De nombreux Français semblent avoir perçu la Commission essentiellement comme un service de renseignements prêt à indiquer à chacun toutes les données le concernant, le lieu de leur conservation et de leur consultation.

Les services de la Commission se sont attachés à répondre systématiquement à ces demandes, à partir de la lettre-type suivante :

« En réponse à votre lettre du... je vous signale que la CNIL procède activement au recensement des fichiers informatisés d'informations nominatives existants.

Cette opération sera peut-être terminée à la fin de l'année 1981. La liste des traitements ne pourra donc être établie avant l'année 1981.

Pour vous aider dans vos recherches, nous vous demandons de préciser la nature des services ou organismes susceptibles de détenir des informations vous concernant afin que nous puissions vous faire entrer en contact avec eux, pour exercer le droit d'accès prévu par la loi du 6 janvier 1978 ».

Parmi les dossiers dont la Commission a été saisie, certaines affaires importantes sont en cours d'instruction. Tel est le cas du caractère discriminatoire de certaines informations relatives à des appelés au service national ou de l'éventuelle existence aujourd'hui du fichier des juifs constitué pendant la dernière guerre. La Commission examine également les conditions dans lesquelles sont effectuées les coupures de courant aux abonnés de l'EDF considérés comme défaillants par cette entreprise publique. Elle a été, par ailleurs, informée d'abus de la part de maires qui, voulant constituer un fichier de population, demandent à leurs administrés de fournir à la mairie des renseignements de caractère confidentiel.

Quatre dossiers sont plus particulièrement démonstratifs des préoccupations qui sont exprimées à la Commission.

1 - La prospection commerciale par correspondance

La Commission a été saisie à plusieurs reprises de réclamations de personnes physiques se plaignant d'être importunées par une publicité leur parvenant à leur domicile sans qu'ils l'aient voulue, et quelquefois ce qui est manifestement plus grave, au lieu de leur travail.

Elles ne désirent pas que leur boîte aux lettres soit encombrée par cette publicité et s'étonnent qu'un abonnement qu'elles ont souscrit ou une commande qu'elles ont passée soit à l'origine de ces envois qu'elles considèrent comme abusifs. Il est en effet facile par le timbre de la poste ou par le libellé de l'adresse de remonter à la source.

Des renseignements recueillis par la Commission, il résulte que l'échange des fichiers est l'essence même de la vente par correspondance, secteur de l'économie dont le développement est dû pour une grande part aux très grandes possibilités offertes par l'informatique dans la gestion de la clientèle.

Le plus souvent, cet échange n'a pas lieu par une communication réelle du fichier ou par son transfert physique. Le fichier est en effet considéré par son détenteur comme l'élément le plus précieux de son fonds de commerce et il tient à en garder le secret. C'est seulement l'usage qui est concédé, mais par l'intermédiaire du propriétaire du fichier, ce qui explique les analogies de l'adresse ou du timbre postal.

L'entreprise qui bénéficie de cet usage ne connaît le contenu du fichier que par les éventuelles commandes qui lui sont adressées à la suite de l'envoi. Compte tenu du pourcentage de réponses habituellement reçues, on peut dire que le plus grand nombre des personnes figurant sur le fichier dont elle n'est pas propriétaire lui reste inconnu.

Ce procédé n'est pas illégal. Des renseignements identiques à ceux communiqués peuvent être fournis par des annuaires de caractère public. La Commission s'est cependant attachée à concilier les impératifs nés de la liberté du commerce et de l'industrie avec le respect d'une vie privée dont chacun est libre de tracer les limites.

Elle a reçu l'assurance du Syndicat de la Vente par Correspondance que, conformément à la déontologie qu'il s'est fixé, ses adhérents effaceront de leurs fichiers les noms des personnes qui lui en feront la demande. L'adresse de ce syndicat est la suivante : 63, rue de la Boétie, 75008 PARIS. Il groupe 104 adhérents dont les plus importantes entreprises de VPC.

Par ailleurs la Commission souhaite que sur les bulletins d'adhésion, d'abonnement, sur les bons de commandes ou tous autres documents identiques, figure une mention selon laquelle l'intéressé peut s'opposer à la communication de ses nom et adresse.

Enfin dans le cas d'un questionnaire, celui-ci doit être conforme aux exigences de l'article 27 de la loi. Cet article ne paraît pas être respecté par des entreprises ou administrations qui utilisent des imprimés anciens, alors qu'il est facile d'en reproduire les termes en annexe.

Une norme simplifiée concernant la vente par correspondance est en cours d'élaboration.

2 - Le fichier automatisé des praticiens (TSAP)

Saisie par un médecin généraliste qui avait été, le 19 février 1980, déconventionné par la Caisse nationale d'assurance maladie au motif qu'il accordait trop d'arrêts de travail par rapport à la moyenne départementale, la Commission, par l'intermédiaire de trois de ses membres, a procédé à l'examen du fichier automatisé des praticiens qui est utilisé par les Caisses d'assurance maladie de la Sécurité sociale pour les décisions de déconventionnement.

Celles-ci doivent en effet respecter les dispositions de l'art. 2 alinéa 2 de la loi du 6 janvier 1978 aux termes desquelles :

« ... aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'individu ».

La procédure prévue en la matière par la convention nationale des médecins, approuvée par arrêté interministériel du 30 mars 1976, comporte deux phases : l'une relevant de l'ordinateur, l'autre des instances compétentes pour instruire et pour prendre les décisions de déconventionnement.

Les tableaux statistiques d'activité des praticiens sont établis chaque trimestre par programme spécial. Ils ne construisent pas de profils, mais décèlent les situations inhabituelles. Les feuilles obtenues pour chaque médecin sont transmises à la Section médicale de la Commission paritaire médico-sociale départementale.

Pour les cas inhabituels, la procédure est la suivante : le médecin est d'abord entendu. Si les explications fournies sont suffisantes, l'affaire est classée.

Dans le cas contraire, il peut y avoir mise en garde par la section médicale ou transmission devant la commission paritaire, réunie en séance plénière.

Là encore l'affaire peut être classée ou une mise en garde adressée au médecin concerné.

S'il y a persistance, un constat d'échec de l'auto-discipline est fait par la Commission paritaire réunie en séance plénière, et le déconventionnement peut être prononcé.

La Commission a constaté que la procédure prévue, dans laquelle l'instruction est contradictoire, est sérieuse, très bien organisée et qu'elle garantit l'indépendance des parties.

Les tableaux statistiques établis à la suite de traitement informatique et qui sont communiqués aux instances compétentes pour instruire les dossiers, fournissent uniquement à celles-ci des informations quantitatives sur l'activité des praticiens, sous forme de tableaux et de moyennes. Ils ne jouent donc qu'un rôle de révélateur dans la procédure de déconventionnement.

Dans ces conditions, la Commission a estimé que la procédure prévue par les textes actuellement en vigueur en matière de déconventionnement respectait les dispositions de l'art. 2 alinéa 2 de la loi du 6 janvier 1978 et que, par suite les décisions de déconventionnement observant cette procédure ne pouvaient pas être regardées comme ayant pour seul fondement un traitement automatisé d'informations.

La Commission a considéré d'autre part que les mesures prévues au cours de cette procédure pour garantir le secret des informations statistiques, ainsi que celles destinées à assurer la communication aux intéressés des données les concernant dans le fichier des praticiens, répondaient aux exigences de la loi du 6 janvier 1978.

3 - Le fichier du personnel d'une entreprise automobile

De nombreuses plaintes sont parvenues à la Commission au sujet de l'emploi par la Société des usines Peugeot d'un fichier de gestion du personnel, dans lequel des critères subjectifs sont pris en compte. L'affaire

avait été évoquée dans le cadre des questions d'actualité à l'Assemblée nationale.

L'audition des diverses parties en cause a eu lieu et des investigations sur place ont été faites.

La Commission doit se prononcer prochainement sur le caractère de ce fichier, la question étant de savoir s'il tient compte directement ou indirectement des opinions politiques ou de l'appartenance syndicale.

4 - Le fichier AUDASS (Automatisation des Directions de l'Action Sanitaire et Sociale)

La Commission a été saisie de plusieurs plaintes concernant le fichier du département du Val d'Oise.

Des familles et des assistantes sociales refusent de fournir des renseignements demandés qui leur paraissent abusifs et dont elles craignent qu'ils restent en mémoire et suivent les enfants durant toute leur existence. Ce refus entraîne la suspension des allocations.

Il était demandé à la Commission de dénoncer au Parquet le défaut de déclaration. Ce qui ne pouvait être fait car il n'existe pas encore de date limite pour cette déclaration.

Le ministère de la Santé a pris lui-même l'initiative de déposer une demande d'avis concernant le fichier AUDASS, ainsi que l'art. 48 alinéa 2 permet de le faire pour les fichiers anciens. Le même article accordant à la Commission un pouvoir d'évocation sur ces mêmes fichiers.

L'analyse des fonctions de ce fichier, et les auditions auxquelles il a été procédé permettront à la Commission de se prononcer. D'ores et déjà il apparaît que, dans ce domaine particulier, il existe des manières de procéder différentes selon les départements. Il importe que les mêmes règles s'appliquent partout, et la Commission souhaite que dans ce domaine particulièrement sensible, il ne soit pas laissé de libertés aux initiatives locales pour enregistrer dans une seule application des informations aux finalités différentes.

Il est à prévoir que dans une phase où l'application de la loi du 6 janvier 1978 aura atteint son rythme de croisière, les réclamations, pétitions et plaintes adressées à la Commission seront nombreuses, faisant de celle-ci une institution privilégiée de médiation dans l'utilisation de l'informatique.

Les contrôles

Chargée de veiller au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978, la Commission assure cette mission notamment en contrôlant les applications de l'informatique aux traitements des informations nominatives (art. 6 de la loi).

Si cette mission de contrôle est essentielle, elle n'a pas été jugée prioritaire dans une période d'entrée en vigueur de la loi. La Commission s'est d'abord efforcée de s'insérer dans le milieu institutionnel français, de pénétrer le milieu informatique, de comprendre ses problèmes, de gérer d'une manière rationnelle les formalités dont elle est le siège. Mais avec l'accomplissement de ces formalités, avec l'exercice croissant du droit d'accès, la Commission aura, à l'avenir, de plus en plus l'occasion d'exercer les importants pouvoirs de contrôle que lui donne la loi.

Aux termes de l'art. 21 -2^e de la loi du 6 janvier 1978, la Commission « peut, par décision particulière, charger un ou plusieurs de ses membres ou agents, assistés, le cas échéant, d'experts, de procéder, à l'égard de tout traitement, à des vérifications sur place et de se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission ».

La Commission définit, si nécessaire, le mandat de ses membres ou de ses agents chargés des vérifications ainsi que, le cas échéant, celui des magistrats délégués en vertu de l'art. 11 de la loi du 6 janvier 1978.

Le législateur a tenu à préciser que « les détenteurs ou utilisateurs de fichiers nominatifs ne peuvent s'opposer à l'action de la Commission ou de ses membres pour quelque motif que ce soit et doivent, au contraire, prendre toutes mesures utiles afin de faciliter sa tâche » (art. 21 dernier alinéa). Si des informaticiens sont appelés à donner des renseignements à la Commission ou à témoigner devant elle, ils sont déliés en tant que de besoin de leur obligation de discrétion (art. 13). Par conséquent, aucun secret ne peut être opposé à la Commission mais, bien sûr, ses membres et ses agents sont astreints, quant à eux, au secret professionnel.

Le rapporteur peut demander au président de la Commission de faire procéder, en séance, à l'audition de toute personne concernée.

La Commission décide des suites à donner à la vérification, après avoir entendu le rapporteur spécialement chargé de l'instruction du dossier et le Commissaire du Gouvernement.

Au cours de ses investigations, la Commission pourra être amenée à constater des infractions, qu'elle pourra dénoncer au Parquet, conformément à l'art. 40 du Code de procédure pénale. Elle constatera parfois des entraves au droit d'accès et elle en tirera les conséquences. Elle peut adresser des avertissements, trouver une solution à un problème dans le cadre de la concertation. Son étude des questions sur le terrain peut également l'inciter à procéder à des adaptations de la législation...

Deux séries de contrôles exercés en 1980 doivent être mentionnées.

1) Dans le cas du fichier de personnel d'une entreprise automobile, (cf. chapitre IV), la Commission a envoyé deux de ses agents avec mission :

- d'examiner sur place le contenu du fichier,
- de dialoguer avec les utilisateurs de ce fichier (direction du personnel des usines...) et avec les plaignants (syndicats...).

La Commission doit prochainement statuer au vu du dossier dont l'instruction a, en quelque sorte, été menée sur place.

2) En mars 1980, la Commission a confié à l'un de ses membres, la mission d'enquêter sur l'existence éventuelle du fichier des juifs, établi sous l'occupation.

Cette enquête fait suite à une information parue dans la presse selon laquelle ce fichier serait conservé par la gendarmerie, au fort de Rosny-sous-Bois.

Cette information avait été formellement démentie par la gendarmerie.

Dans ce centre, la gendarmerie conserve officiellement deux fichiers :

- l'un, créé en 1967, enregistre les informations concernant les crimes et les délits, ainsi que les patronymes des personnes appréhendées.

Grâce à un recoupement, l'ordinateur qui enregistre ces données peut « sortir » rapidement les fiches des auteurs éventuels de crimes et de délits ;

- le deuxième fichier est celui des étrangers ; il enregistre les noms des personnes ne possédant pas la nationalité française et des Français nés hors du territoire national.

Selon la LICRA (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme), le fichier des juifs, créé par une décision du gouvernement de Vichy, existerait encore.

En 1940, les juifs résidant en zone occupée ont dû se présenter dans les commissariats pour se faire recenser.

La LICRA est convaincue que ce fichier existe toujours et chiffre à environ 100 000 sur les 350 000 juifs recensés à l'époque, les personnes encore en vie.

La Commission, en vertu de la loi du 6 janvier 1978 et usant de son pouvoir d'investigation et de contrôle, fait procéder à l'heure actuelle à une enquête dont il sera rendu compte au cours de l'automne 1980.

Information et concertation

Cette information et cette concertation ont été voulues par le législateur. Celui-ci a précisé que la Commission devait veiller au respect de la loi, « notamment en informant toutes les personnes concernées de leurs droits et obligations, en se concertant avec elles (...) » et se tenir « informée des activités industrielles et de services qui concourent à la mise en œuvre de l'informatique ».

Le décret d'application du 17 juillet 1978 précise cette mission de la Commission :

— (Elle) se tient informée des effets de l'utilisation de l'informatique sur le droit à la protection de la vie privée, l'exercice des libertés et le fonctionnement des institutions démocratiques.

— (Elle) conseille les personnes et organismes qui ont recours au traitement automatisé d'informations nominatives ou procèdent à des essais ou expériences de nature à aboutir à de tels traitements.

— (Elle) répond aux demandes d'avis des pouvoirs publics et, le cas échéant, des juridictions.

— (Elle) propose au Gouvernement toutes mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés à l'évolution des procédés et techniques informatiques.

En réalité, la volonté d'information et de concertation sous-tend toute cette législation. Elle correspond au type d'administration qu'entend être la Commission : organe d'une grande souplesse, sensibilisant l'opinion aux effets de l'informatique. Elle est informée et elle s'informe pour pouvoir, à son tour, informer et signaler les actions nécessaires.

A plusieurs reprises, ce rapport a déjà illustré cette volonté d'information et de concertation. La loi du 6 janvier 1978, encore moins qu'une autre loi, ne peut s'appliquer seulement par voie de prescriptions unilatérales ; le concours de tous est nécessaire. On a indiqué plus haut que les commissaires avaient procédé entre eux à une répartition des secteurs d'activité afin que chacun puisse entrer en contact avec les différents milieux concernés ; de même, on a vu que l'entrée en vigueur des formalités préalables avait très largement reposé sur une stratégie, d'information et de concertation.

Cette double politique d'information et de concertation, pour faire connaître la Commission et la loi, a été menée progressivement ; elle devra encore se développer et s'étendre.

Section I

LA POLITIQUE D'INFORMATION DE LA COMMISSION

En ce domaine, la Commission a dû parer au plus pressé et privilégier l'information à destination des détenteurs de fichiers pour qu'ils accomplissent les formalités préalables. Toutefois, la Commission a d'ores et déjà acquis une vue d'ensemble de la question et défini plusieurs projets.

1 - Les priorités

Les priorités au moment de l'installation de la Commission étaient doubles : faire connaître la loi et la Commission, informer les détenteurs de traitements de leurs nouvelles obligations.

A - FAIRE CONNAITRE LA LOI ET LE ROLE DE LA COMMISSION

Les grands moyens de communication ont joué un rôle essentiel dans l'émergence du débat sur Informatique et Libertés. La Commission utilise le relais des médias pour se faire entendre de l'opinion. Depuis un an et demi, les réactions de la presse à ce sujet ne cessent d'ailleurs de s'amplifier.

B - INFORMER LES DETENTEURS DE FICHIERS DE LEURS NOUVELLES OBLIGATIONS

Après la mise en place de l'infrastructure nécessaire à l'accomplissement des formalités préalables (cf. supra : conception du bordereau, élaboration de la notice explicative, édition et diffusion de ces documents), une seconde phase a été abordée au début de 1980 : aider les détenteurs de traitements à comprendre et à appliquer la loi.

• - *L'information sur les formalités à accomplir*

Cette information a été diffusée par trois moyens principaux : publication dans la presse, renseignements fournis directement par la Commission ; enfin, retransmission par le canal des milieux professionnels.

1 - *L'information par voie de presse*

a) le support privilégié est le *Journal officiel*. La Commission y publie, hormis les délibérations relevant de son pouvoir réglementaire, la plupart de ses délibérations de portée générale. Par contre, les avis qu'elle rend ne donnent pas lieu à publication ; ils peuvent toutefois être consultés au siège de la Commission. Certains sont publiés en annexe de ce rapport (cf. annexe 4).

La liste des délibérations adoptées par la Commission au cours de cette première période d'exécution de sa mission est reproduite en annexe 3 avec indication de celles qui ont été publiées au Journal Officiel.

Les délibérations qui ont suscité le plus d'intérêt de la part des entreprises ont été les deux premières, concernant le bordereau et le calendrier d'appel. On peut considérer que leur publication a marqué le coup d'envoi des relations de la Commission avec les entreprises. Pour elles, la Commission a commencé à « exister » à cette date. Ensuite, la norme n° 7 sur la paie et la gestion du personnel dans le secteur privé a relancé l'intérêt pour la Commission ; et il semble qu'on puisse considérer sa publication comme le début de la phase d'activité normale : les demandes de renseignements, les appels téléphoniques ont subitement triplé, le courrier également et le nombre de déclarations quotidiennes a doublé. La recommandation sur le droit d'accès, quant à elle, n'a pas encore rencontré le même écho que les délibérations précitées.

b) *La presse technique* a constitué un excellent complément du Journal officiel,

en reprenant avec un certain décalage les informations déjà parues. On doit constater que la presse informatique s'est sentie motivée beaucoup plus tôt que la presse juridique. Celle-ci n'a en effet marqué de l'intérêt pour la Commission qu'à compter de la publication de la norme n° 7.

c) *La presse professionnelle* constitue un bon relais pour la Commission. Elle atteint en effet une population qui n'est pas nécessairement touchée par la presse informatique ou juridique.

Ainsi, depuis la mise en place des circuits de distribution des bordereaux par l'intermédiaire des chambres de commerce et d'industrie et des fédérations professionnelles, les bulletins d'informations de ces organismes se font l'écho des lettres qui leur ont été adressées et qui donnent une information minimum sur la loi, la Commission et les formalités.

2 - *L'information par la Commission elle-même*

La Commission par le biais des demandes de renseignements et des consultations constitue l'une des sources d'information les plus importantes.

a) Elle développe une vaste activité de *consultation*. Chaque chargé de mission, à l'occasion de la préparation ou du dépôt d'un dossier, est amené à donner des indications et des conseils sur la manière d'effectuer les formalités.

b) *L'information par lettre* constitue une partie importante du courrier de la Commission. On peut distinguer les lettres de type circulaire et les lettres de réponse aux questions posées.

Une *lettre circulaire* préparée par la Commission a été adressée à tous les préfets par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, à charge pour eux de la retransmettre aux maires par l'intermédiaire du sous-préfet. Cette lettre, se référant à la loi, précisait les obligations incombant aux collectivités locales et les formalités à accomplir auprès de la Commission. Une autre lettre circulaire, rédigée dans le même esprit, a été envoyée, courant mars 1980, aux 158 chambres de commerce et d'industrie, leur annonçant par la même occasion le projet de dépôt des bordereaux et notices dans chaque chambre et leur demandant de répercuter l'information sur les entreprises de leur ressort. Elles l'ont fait notamment par le canal de leur bulletin, déjà mentionné plus haut.

Une autre lettre circulaire rédigée sur le même modèle a été adressée à près de 200 fédérations professionnelles. La lettre avait également pour objet de demander aux différentes fédérations de recenser les besoins en bordereaux de leurs adhérents ; elles ont en effet accepté de diffuser les documents de la Commission.

Hormis les circulaires, les *réponses par lettres* à des questions sur les formalités ont atteint un tel nombre que les services ont dû se doter de moyens techniques permettant de simplifier cette tâche. Il s'est avéré que les mêmes questions revenaient dans de nombreuses lettres ; aussi des lettres de réponse-type ont-elles été élaborées. Ces lettres-type permettent de répondre aux 3/4 du courrier quotidien (compte non tenu du courrier lié à la gestion des déclarations).

c) *Les renseignements par téléphone* deviennent une activité très importante de la Commission. Une sorte de service de renseignements s'est constitué de fait et occupe 3 personnes, pratiquement à plein temps. Début juin, on dénombrait entre 200 et 250 demandes de renseignements par jour. L'importance croissante des appels ne va pas sans poser des problèmes matériels. Le personnel de la Commission a reçu pour consigne de demander que les questions complexes soient exposées par écrit.

3 - *Information répercutée par les milieux professionnels*

Les administrations et certaines professions organisées entretiennent des contacts réguliers avec la Commission. Des réunions de travail ont permis de faire le point sur les problèmes et les procédures ; et les organismes qui ont été associés à cette concertation ont généralement servi de relais pour transmettre l'information à leurs ressortissants.

a) *Les administrations* ont répercuté l'information par voie de *circulaires*. D'autre part, un groupe ad hoc, qui s'est constitué il y a près d'un an pour réfléchir aux problèmes posés par la loi, a élaboré un *guide à l'usage des administrations*. Cet important document a pour but de faciliter l'accomplissement des formalités par les administrations.

b) *Les organismes professionnels* se sont fait l'écho auprès de leurs adhérents des réunions qu'ils ont eues avec la Commission.

Cette information en cascade, diffusée par des canaux professionnels, a finalement touché un grand nombre de détenteurs de fichiers.

- - *L'information de caractère général sur la loi*

Cette information a pris deux formes : d'une part, une brochure éditée par le Journal officiel ; d'autre part, la participation de représentants de la Commission à de nombreuses journées spécialisées sur le thème Informatique et Libertés.

1 - *La brochure « Informatique et Libertés »*

Devant le nombre croissant de textes législatifs ou réglementaires qui touchent de plus ou moins près à la loi Informatique et Libertés, la Commission a pris l'initiative de demander aux Journaux officiels de réunir les textes qui lui paraissaient constituer un ensemble cohérent. Cette démarche a abouti à l'édition de la brochure n° 1473, intitulée « Informatique et Libertés », qui renferme la loi du 6 janvier 1978, les décrets d'application, la loi sur l'accès aux documents administratifs, la loi sur la motivation des actes administratifs, le décret sur les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, les délibérations de la Commission sur l'adoption du bordereau et le calendrier d'appel, la recommandation sur le droit d'accès et enfin les 10 premières normes simplifiées.

Cette brochure, outre son intérêt pour les administrations et les entreprises soumises à déclaration, constitue un bon outil de travail pour les milieux universitaires ou politiques préoccupés par la défense des droits de l'homme car elle fait le lien entre la loi Informatique et Libertés et les différentes lois récentes sur la protection de l'individu.

2 - *La participation à des journées spécialisées*

La Commission, dans un souci de concertation, participe largement aux

journées d'information qui se multiplient sur le thème Informatique et Libertés, à Paris et en province.

En septembre 1979, à l'occasion de la semaine Informatique et Société, un débat sur Informatique et Libertés a été organisé. Ce débat a été présidé par le président de la Commission (1).

Depuis lors, les membres de la Commission et les services sont continuellement sollicités pour participer à des réunions sur ce thème. Parmi les principaux organismes demandeurs, on peut citer les universités, les établissements de formation permanente, les chambres de commerce,... La progression des demandes a contraint la Commission à limiter ses participations.

2 - Les projets

Une action d'information plus diversifiée doit maintenant être engagée. Elle doit toucher les détenteurs d'informations auxquels il convient de rappeler leurs obligations ; les personnes fichées qui doivent connaître leurs droits ; les milieux de l'informatique ; les milieux universitaires qui entreprennent des recherches sur ces sujets.

A - UNE STRATEGIE DE L'INFORMATION A L'USAGE DES UTILISATEURS

La Commission doit se donner pour objectif de faire connaître la loi à ceux qui sont encore trop peu sensibilisés à son contenu et d'en améliorer l'application par les détenteurs de systèmes informatiques. Trois cibles, à cet égard, doivent être visées : les responsables d'entreprises ou d'administrations et les conseils qui les entourent (juristes d'entreprise, avocats, experts-comptables...), les informaticiens, le grand public. On ne saurait non plus négliger les établissements d'enseignement et les organismes de formation permanente.

Il faut informer, en premier lieu, les utilisateurs en accentuant l'effort accompli auprès des dirigeants et des informaticiens. Les dirigeants puisqu'ils doivent connaître leurs obligations ; les informaticiens parce que la bonne application des formalités de la loi passe par eux.

Dans la rédaction des dossiers remis à la Commission, une part importante revient aux informaticiens ; s'ils ne sont pas suffisamment au courant, la Commission se voit obligée de renvoyer les dossiers mal remplis.

Les actions adoptées pourraient être de deux ordres.

a) Une information de caractère général destinée aux dirigeants et cadres d'entreprises. Cette information devra utiliser la grande presse et principalement la presse de province ; les revues grand public, notamment les grands

(1) Ce débat a été publié : Actes de la Semaine Informatique et Société, volume V - Informatique et démocratie, 1980, La Documentation française.

hebdomadaires et les « lettres professionnelles » ; enfin, la radio et la télévision. Pour toutes ces actions, des messages courts, orientés sur l'explication de la loi, devront être mis au point.

b) *Une information de type professionnel* à l'usage des groupements, syndicats, fédérations ou associations : ces organismes peuvent en effet servir de relais et transmettre rapidement l'information à leurs membres. Il s'agit tout d'abord du CNPF et de l'APCCI. Cette action a déjà été amorcée par la diffusion d'une lettre du président de la Commission, destinée à attirer l'attention sur les obligations prévues par la loi du 6 janvier 1978 et adressée aux présidents de toutes les chambres de commerce et des unions patronales.

Une action en direction des milieux informatiques devra passer par le canal de leurs organisations représentatives : le Syntec, l'Afin, l'Afcet. Des contacts ont déjà été pris avec le Syntec et des réunions de travail ont eu lieu. L'Afcet, quant à elle, a organisé une journée sur l'application de la loi du 6 janvier 1978.

On devra s'adresser également aux associations régionales (Adilor -Adira etc) qui pourront au moins organiser des tribunes d'explication de la loi. Des membres de la Commission sont déjà en contact avec certaines de ces associations et des débats ont déjà eu lieu ; à Strasbourg, à Bordeaux, à Orléans notamment, à l'initiative des associations de ces régions. L'Adira a également été associée à une manifestation à Lyon. Ces contacts devront être développés pour couvrir tout le territoire.

On ne devra pas négliger non plus les clubs d'utilisateurs de matériel informatique.

Cette action orientée vers les milieux professionnels devra s'appuyer sur la *presse spécialisée*.

D'autres opérations nécessitant des préparations plus longues sont envisagées : conférences de présentation et d'explication, participation aux grandes manifestations annuelles orientées vers l'informatique ou la bureautique, information des prescripteurs de la loi le plus souvent regroupés en associations.

La Commission entend se doter des moyens pour atteindre ces objectifs. Elle dispose déjà d'un montage audio-visuel sur la loi, disponible pour des conférences ; et elle prépare un film d'une dizaine de minutes sur le sujet. Elle établit actuellement un guide pratique destiné au grand public et qui montrera à chacun, de façon très pratique, comment faire valoir ses droits en matière d'Informatique et Libertés (comment exercer le droit d'accès, comment saisir la Commission, comment saisir les tribunaux ? etc). La Commission peut également fournir un certain nombre de fiches techniques sur les thèmes essentiels de la loi ; elles seront à la disposition du public au service de documentation, en voie de constitution.

B - LA CREATION D'UN CENTRE DE RENSEIGNEMENTS ET DE DOCUMENTATION

Ce centre aura deux fonctions principales : assurer l'accueil du public et disposer de la documentation sur la loi.

1 - Un centre de renseignements

La Commission va se doter très rapidement d'une cellule d'accueil du public. Pendant les premiers mois, chaque agent aura participé à cette tâche en recevant les visiteurs. Cette activité n'est plus désormais compatible avec le travail quotidien et sera prise en charge par un service distinct. Ce centre de renseignements sera en mesure de donner des indications *sur les* formalités à effectuer auprès de la Commission ; par ailleurs il assurera *l'aide au droit d'accès* prévue par la loi.

2 - Un centre de documentation

L'objectif d'un tel centre est de mettre à la disposition des membres de la Commission, des universitaires, des chercheurs en général et de toute personne ou organisme intéressés, un fond documentaire exhaustif sur le thème « Informatique et Libertés » et sur les sujets de nature juridique, technique ou économique liés au développement de l'informatique. La documentation disponible comprendra les textes législatifs et réglementaires sur le sujet, les délibérations de la Commission et particulièrement tous les avis rendus, et enfin la doctrine. Celle-ci inclura les études et thèses qui auront été faites sur le sujet. Le centre possèdera tous les ouvrages et revues portant sur les sujets définis ci-dessus.

Enfin, l'une des tâches qui incombera à l'équipe de documentation sera la constitution et la mise à disposition de dossiers de presse thématiques. La réalisation de ces dossiers est en cours. Une étude sur l'historique du phénomène Informatique et Libertés à travers la presse a déjà été réalisée.

La Commission, depuis septembre 1980, emploie une bibliothécaire documentaliste détachée du ministère des universités. Cet agent a pour tâche de monter ce centre. Le voisinage de la Fondation nationale des Sciences politiques et le concours que cet organisme est prêt à apporter à la Commission sont de bon augure.

Section II

LA POLITIQUE DE CONCERTATION DE LA COMMISSION

Les contacts noués par la Commission au cours de cette phase d'installation sont déjà nombreux et diversifiés. Ils ont d'abord été établis avec les détenteurs de traitements ; toutefois, la Commission a également amorcé une concertation avec les personnes fichées et les groupements qui les représentent ainsi qu'avec les milieux concourant à la mise en œuvre de l'informatique. Le développement de l'informatique devant s'opérer dans le cadre de la coopération internationale, la Commission a également veillé à être en relation avec les institutions homologues d'autres pays, soit en accueillant leurs représentants à Paris, soit en les rencontrant au cours de missions d'études à l'étranger.

1 - Les contacts avec les détenteurs de fichiers

Comme il a été dit, la Commission ayant réparti entre ses membres les divers secteurs d'activité, des contacts ont pu être établis avec la plupart de ceux-ci. Ils ont permis d'étudier, très concrètement, avec les détenteurs de

traitements, cas par cas, les effets de la loi ; ils ont également donné aux membres de la Commission une connaissance exacte de la gestion informatique dans divers secteurs.

Ce premier rapport formule quelques observations générales sur la nature de ces contacts et présente une série de remarques sur la gestion informatique de quelques secteurs ; les prochains rapports compléteront ces premiers éléments.

A - OBSERVATIONS GENERALES SUR LA NATURE DES CONTACTS ETABLIS

On distinguera, à cet égard, les contacts établis avec les administrations de l'Etat, les collectivités locales et les entreprises privées.

1 - Contacts avec les administrations de l'Etat

De façon générale, les contacts avec les détenteurs de fichiers ont été faciles, s'agissant d'administrations publiques ou d'organismes gérant des services publics. Les interlocuteurs étaient, au début des entretiens, essentiellement préoccupés de la façon d'établir leurs déclarations pour les fichiers qu'ils avaient déjà créés. Ils attendaient de la Commission des conseils à ce sujet, tout en espérant un entérinement qui leur permît de continuer leurs opérations. Par contre, peu d'entre eux avaient pris des mesures pour modifier ou aménager les fichiers en vue de respecter les dispositions de la loi. Ils semblaient préférer recevoir des directives de la Commission et désireux de les appliquer loyalement. La concertation indispensable a toujours produit de très heureux résultats.

Deux points doivent être soulignés : une concertation a pu être établie avec les administrations centrales par le canal d'un groupe ad hoc ; les pouvoirs publics ont déjà demandé un avis à la Commission, avis au sens de l'art 1^{er} du décret du 17 juillet 1978.

a) La concertation avec les administrations centrales, coordonnée par le groupe ad hoc

La nécessité de mettre en œuvre une procédure de concertation avec les administrations est apparue dès l'installation de la Commission. Ceci en raison des particularités de la loi française qui, à l'inverse de certaines législations étrangères, soumet les traitements automatisés du secteur public à un régime plus rigoureux que celui applicable aux traitements du secteur privé. L'obligation qu'ont les administrations d'obtenir l'avis de la Commission avant la création de tout traitement, nécessite, s'agissant d'un droit nouveau, un véritable « apprentissage » pour que soit assurée la bonne conduite des dossiers.

Créé à la demande du commissaire du Gouvernement près la Commission et en accord avec celle-ci, le groupe de travail ad hoc, sur l'application de la loi « Informatique et Libertés » s'est efforcé de répondre à ces préoccupations. Présidé par M. Claude Seibel, il s'est réuni tout au long de l'année 1979, environ toutes les trois semaines. Afin de susciter un esprit de franche coopération, le Groupe a fonctionné sur le principe de la participation volontaire : seuls les ministères qui le souhaitaient étaient invités à s'associer à cette initiative.

Les ministères du Budget, de la Défense, de l'Economie, de l'Education, de l'Environnement et du Cadre de vie, de l'Industrie, de l'Intérieur, de la Justice, de la Santé et de la Sécurité sociale, des Transports, du Travail et de la Participation, des Universités, soit douze départements ministériels, ont pris part aux travaux dont le secrétariat était assuré par la Mission à l'Informatique.

Les services de la Commission associés à cette initiative en qualité d'observateurs, ont pu ainsi prendre la mesure des difficultés concrètes auxquelles risquaient de se heurter tant les administrations que la Commission.

Dans son rapport au commissaire du Gouvernement, transmis à la Commission, le président du groupe a dressé en ces termes le bilan de cette forme originale de concertation :

« Au moment où s'accomplit, sous l'impulsion de la Commission nationale « Informatique et Libertés », la mise en œuvre de la loi du 6 janvier 1978, les réflexions menées au sein de ce groupe de travail ont permis aux douze départements ministériels désireux de s'y associer de faire un apprentissage progressif d'une loi qui se révèle d'ores et déjà fondamentale pour une maîtrise politique et éthique des techniques informatiques dans notre société...

« Les membres du groupe ont pu aborder dans un climat très ouvert les principaux problèmes liés à la première étape de mise en œuvre de la loi ; ils ont pu, dans certains cas, soumettre à l'appréciation de la Commission, par votre intermédiaire, des ébauches de solutions qui correspondaient à l'esprit des orientations qu'elle avait fait connaître ».

« Il a semblé notamment que l'application loyale et positive de la loi devait se fonder sur un échange d'informations progressivement circonscrites entre la Commission et les administrations, échange qui permettrait d'aller à l'essentiel des missions légales assumées par la Commission. Cette méthode, retenue par la Commission, devrait éviter de déboucher sur un foisonnement bureaucratique et paperassier susceptible à terme d'asphyxier, de gré ou de force, l'ensemble du dispositif. Elle devrait permettre une sensibilisation rapide et favorable des principaux intéressés au sein des administrations ».

« Nous avons conscience de n'avoir parcouru qu'une étape préliminaire, car il n'était pas souhaitable d'anticiper sur les directives de la Commission dont la mise en place s'est effectuée progressivement au cours de l'année 1979. En outre, certaines questions soulevées au cours des débats du groupe interministériel sont actuellement examinées par la Commission. Ainsi le déroulement concret de la prise en charge des déclarations de traitements par la Commission, l'organisation et le suivi des dispositifs d'accès aux fichiers informatisés, le développement de la sécurité informatique, seront certainement des aspects qui retiendront l'attention de vos services ».

« Les différentes administrations ainsi que les services de la Commission ont, me semble-t-il, apprécié l'existence d'un tel groupe qui permettait,

dans le cadre d'une structure relativement informelle, un dialogue fructueux et un échange d'expériences ».

Du point de vue des services de la Commission, cette expérience s'est effectivement montrée fort enrichissante :

- Elle a constitué un « terrain d'essai » très utile, certaines administrations ayant accepté de tester la mise en place des procédures :
- la mise au point des versions successives des bordereaux de demande d'avis ou de déclaration ont été expérimentées à chaque étape par plusieurs administrations centrales ;
- des demandes fictives d'accès à certains fichiers ont été volontairement effectuées par d'autres départements afin d'évaluer les éléments réels du « coût d'accès » (Budget, Economie, Education, Santé) ;
- une administration a expérimenté un traitement permettant de délivrer au demandeur, directement « en clair » et non par explicitation du code, copie des informations.

L'échange mutuel d'informations et d'expériences a permis de coordonner la rédaction des circulaires internes élaborées par les Ministères. Douze circulaires (ou projets) ont ainsi vu le jour, qui, pour l'essentiel, sont consacrées à l'organisation de l'instruction des dossiers soumis à la Commission et à la mise en œuvre du droit individuel d'accès ; sans préjuger de l'intérêt que pourrait avoir ultérieurement l'élaboration d'une circulaire interministérielle destinée, en concertation avec la Commission, à harmoniser les pratiques administratives. Ces circulaires sectorielles ont permis :

- de tenir compte de la diversité des structures et situations de chaque département,
- de ne pas préjuger des options et orientations progressivement définies par la Commission.

Etant donné leur utilité, ces échanges pourraient utilement trouver leur prolongement sous forme de réunions, au moins annuelles, au cours desquelles, dans sa formule actuelle ou selon une formule à déterminer, le groupe de travail dresserait le bilan des expériences propres à chaque département.

b) Les avis demandés par les pouvoirs publics et les juridictions

Le décret n° 78.774 du 17 juillet 1978 prévoit à son art. 1^{er} que la Commission répond aux demandes d'avis des pouvoirs publics et, le cas échéant, des juridictions.

Le premier avis, au sens de cette disposition, a été sollicité par le ministre des Affaires étrangères, le 24 janvier 1980 ; la question posée était de savoir dans quelle mesure la loi du 6 janvier 1978 était applicable à l'Organisation internationale de police criminelle, laquelle a son siège en France.

Cette affaire posait, pour la première fois, le problème de l'applicabilité de la loi du 6 janvier 1978 à une organisation internationale. L'échange de lettres constituant accord entre le Gouvernement de la République Française et l'Organisation internationale de police criminelle, relatif au siège d'Interpol et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, a été signé le 12 mai

1972 et a fait l'objet d'une publication par décret n° 74.992 du 22 novembre 1974 (JO du 30 novembre 1974).

La Commission a rappelé qu'il est de règle générale que les organisations internationales soient assujetties à la législation de l'Etat sur le territoire duquel elles exercent leurs activités ; elles bénéficient cependant de certaines immunités déterminées par les accords de siège pour faciliter leur indépendance fonctionnelle.

En ce qui concerne la loi n° 78.17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, cette loi qui est d'ordre public s'applique à tous les détenteurs de traitements automatisés d'informations nominatives situés sur le territoire français ; par conséquent, il ne peut être dérogé qu'expressément aux dispositions qu'elle contient.

Dans le cas d'Interpol, et sous réserve de l'interprétation du ministre des Affaires étrangères, seule autorité française qualifiée pour interpréter un accord international, il résulte clairement de l'accord de siège susvisé que :

1) d'une part, conclu antérieurement à la loi du 6 janvier 1978, il n'a pas pu en excepter l'application ;

2) d'autre part, il ne "comporte que des dispositions d'une portée minimum, comme en témoigne notamment son article 13 alinéa 2, ne pouvant en aucun cas s'étendre à la loi du 6 janvier 1978.

Par conséquent, il est apparu à la Commission que la loi susvisée était applicable à l'Organisation internationale de police criminelle.

D'une manière générale, en l'état actuel du droit, l'Organisation internationale de police criminelle est astreinte à trois principes posés par la loi du 6 janvier 1978 :

1) la publicité des traitements détenus, par la formalité de la déclaration (cf. art. 16 de la loi) ;

2) le contrôle de la Commission dans le respect de l'accord de siège ;

3) le droit d'accès dans les conditions de l'art. 39 de la loi du 6 janvier 1978.

Toutefois, compte tenu de l'intérêt que présente l'Organisation , internationale de police criminelle, le Gouvernement pourrait apporter des aménagements à l'accord de siège.

Ceux-ci pourraient être recherchés dans deux directions :

1) Inapplicabilité de la loi aux informations venant d'Etats étrangers et destinés à d'autres Etats étrangers dès lors que celles-ci transitent par le territoire français sans y être détenues.

2) Limitation du droit d'accès des étrangers à l'égard de ces informations.

En tout état de cause, ces aménagements ne porteraient pas sur des données émanant d'administrations françaises.

2 - Les collectivités locales

Dans un domaine qui n'est pas soumis directement à la tutelle des administrations centrales de l'Etat, la Commission, dont plusieurs des membres sont des élus locaux, a veillé à avoir des relations directes avec les collectivités locales. Ce point a déjà été évoqué à propos des formalités

préalables. La Commission a pu amorcer une concertation avec plusieurs associations d'élus, association des maires de France, association des maires de grandes villes, association des présidents de conseils généraux. Elle entend les consulter notamment sur les normes simplifiées qui pourraient leur être applicables.

Elle a suivi avec intérêt les efforts fournis par le centre de formation des personnels communaux pour sensibiliser ce public à la loi.

Elle a pu mesurer l'intérêt croissant des élus locaux et du personnel communal pour ces questions. Elle sait que certaines préoccupations se font jour dans ces milieux, par exemple quant à l'utilisation de la liste électorale automatisée.

La Commission a déjà fait savoir à des élus locaux qui lui avaient posé la question, qu'elle serait amenée, dans un proche avenir, à prendre position notamment sur les destinataires des informations traitées dans la liste électorale automatisée.

L'art. L. 28 du code électoral dispose que « tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale », l'art. R 16 du même code se bornant à interdire qu'il soit fait de cette liste un usage purement commercial. Ces textes ont été rédigés à une époque où la liste électorale n'existait « physiquement » que sous la forme d'un registre ; peut-on associer au droit de l'électeur à copier le registre électoral un droit à faire traiter par le service informatique de la mairie les données dudit registre ?

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 3 janvier 1975, Pietri, a jugé qu'« un maire ne méconnaît ni les dispositions du code électoral ni le principe d'égalité entre les candidats à une élection municipale en autorisant ceux-ci à faire prendre copie des supports des informations ou à faire traiter celles-ci par le service communal d'informatique, notamment pour faciliter la diffusion des documents qu'il destine aux électeurs ». La Haute Assemblée ajoutait toutefois que les mêmes facilités devaient être effectivement accordées à tous les candidats qui en feraient la demande et que nul ne devrait être dispensé de payer à la commune le prix de ces prestations.

La Commission aura à se prononcer sur la portée des principes posés par cette jurisprudence. Il conviendra de préciser si peuvent bénéficier de ce type d'accès les candidats à une élection, les partis politiques (art. 32 de la loi du 6 janvier) et d'autres personnes ayant la qualité d'électeurs.

3 - Le secteur privé

Les membres de la Commission et les services ont pu bénéficier du concours d'organismes représentatifs d'entreprises privées, tels que Conseil national du patronat français (CNPF), centre informatique des grandes entreprises françaises, fédérations professionnelles, chambres de commerce, groupements d'utilisateurs.

A chaque phase de son action, la Commission a souhaité pratiquer cette concertation : pour établir un bordereau de formalités préalables adapté et pertinent, pour élaborer les normes simplifiées, pour diffuser le bordereau, pour tester les modalités du droit d'accès, etc.

Cette concertation était nécessaire pour pénétrer le milieu informatique, comprendre ses problèmes, gérer d'une manière rationnelle les formalités dont la Commission est le siège.

Grâce à ces contacts, la vision que les entreprises privées pouvaient avoir au début de 1979 de la loi et de la Commission a évolué ; désormais, on y voit moins l'aspect pesanteur bureaucratique supplémentaire et davantage le côté de gestion plus rigoureuse de l'informatique.

B - REMARQUES SUR LA GESTION INFORMATIQUE DE QUELQUES SECTEURS

Les membres de la Commission au cours des multiples contacts qu'ils ont avec le secteur d'activité dont ils ont la charge acquièrent une connaissance approfondie de la gestion informatique qui y est mis en œuvre. Chaque rapport doit être l'occasion de présenter sur ces gestions un certain nombre de remarques.

1) La gestion informatisée des personnels publics

Dès qu'au début de 1979, la Commission eut réparti entre ses membres la tâche de se mettre en rapport avec chacun des grands secteurs d'activité auxquels s'applique l'informatisation, des contacts furent pris avec le monde des personnels publics. Ce terme de « monde » est justifié par l'ampleur des effectifs concernés, la liste des personnes morales employeurs (Etat, collectivités locales, établissements publics nationaux ou locaux) et la diversité des personnels : civils et militaires, fonctionnaires et magistrats, enseignants ou non, titulaires ou contractuels, employés et ouvriers, etc.

Persuadés, comme l'avaient été les auteurs du rapport de 1975, que le problème des relations informatique-libertés dépasse de beaucoup les questions particulières de la conformité de tel traitement à telle règle de droit, les membres de la Commission chargés du secteur des personnels publics ont jugé utile d'acquiescer d'abord une vue générale de ce domaine.

Il ne s'agissait donc pas seulement de s'assurer que les traitements en vigueur ne méconnaissent pas les intentions et les exigences de la loi du 6 janvier 1978, il fallait en outre s'informer de la façon dont les différentes gestions informatisées avaient débuté, savoir qui en avait eu l'initiative et avec quelles ambitions, comment ces initiatives avaient été transformées en décisions et comment elles avaient été accueillies par les intéressés ; faire le point du recours actuel à l'informatique ; se renseigner sur les perspectives de développement ; voir comment les intéressés appréciaient les conséquences que ce recours a déjà, ou peut avoir dans l'avenir, sur les conditions de travail, les qualifications demandées aux personnels, la mobilité de ceux-ci, le nombre et la répartition des emplois ; apprécier si l'informatisation de la gestion avait eu des effets sur les règles de droit applicables aux personnels publics : incitation au raffinement ou au contraire à la simplification, prépondérance ou non des facteurs objectifs et numériques sur les facteurs subjectifs, restriction ou non de la part faite à l'appréciation humaine.

Le sujet était si vaste que seule la méthode des approches successives était possible, la première étape devant permettre d'engager des relations de

travail avec les principaux partenaires et d'éclairer la Commission sur les études plus approfondies qu'il conviendrait d'entreprendre par la suite.

Les membres de la Commission prirent contact avec le Directeur général de l'administration et de la fonction publique, les responsables de la gestion informatisée des personnels aux ministères de l'Education, des Universités, du Budget et de l'Economie, de la Défense, des Postes et Télécommunications ainsi qu'avec l'inspection générale de l'administration au ministère de l'Intérieur.

Des rencontres purent être organisées également avec les organisations syndicales.

Les impressions qui furent ainsi recueillies au milieu de 1979 peuvent être résumées de la façon suivante :

a) *Le recours à l'informatique pour la gestion des personnels a été engagé et s'est développé sans que la plupart du temps les personnels concernés aient été consultés.* Les comités techniques paritaires notamment ont pratiquement toujours été tenus à l'écart. Il ne semble d'ailleurs pas qu'il y ait eu une grande pression syndicale pour qu'il en fût autrement, au niveau du moins de chaque ministère ; la situation a été différente en ce qui concerne les Fédérations syndicales qui ont demandé sans succès à être consultées sur ce qui touchait la fonction publique.

La plupart du temps, les personnels ont considéré qu'il s'agissait d'une innovation technique posant peu de problèmes de fond et leurs réactions ont été soit celles de gens dérangés dans leurs habitudes, soit un mécontentement dû à l'obscurité des premiers documents établis par la voie de l'informatique. Ces dernières réactions paraissent appartenir au passé, de nouvelles habitudes ayant été prises et les imperfections initiales des documents ayant été corrigées. Mais les organisations syndicales demandent maintenant que les nouveaux développements de l'informatique dans chaque département aient lieu après consultation des comités techniques paritaires.

b) *La gestion informatisée des personnels publics paraît, pour l'essentiel, en être restée jusqu'ici au stade des fichiers.* L'ordinateur enregistre des données, fait des classements, opère des calculs tels que ceux des rémunérations, sélectionne les agents remplissant telle ou telle condition, prépare des mutations, effectue les avancements d'échelons, prépare jusqu'à un certain stade les avancements au choix, etc. Mais on en n'est pas encore dans l'ensemble à la gestion prévisionnelle.

Dans les domaines au sujet desquels se sont jusqu'ici déroulés des entretiens, il semble que les interconnexions, quand elles existent, ont lieu seulement à l'intérieur du département ministériel considéré. Ainsi en est-il à la Défense pour les échanges d'informations entre les centres de traitement de la direction des personnels civils et ceux de la délégation générale de l'armement.

Le directeur des personnels du ministère des Postes et Télécommunications a tenu à souligner qu'il n'existait pas dans son administration de gestion intégrée des personnels. Ainsi, tout ce qui concerne les rémunéra-

tions est traité d'une façon entièrement distincte du reste des autres éléments de la gestion administrative.

Ceci étant, dans ce domaine de la gestion informatisée des personnels publics, les progrès de la « bureaucratique » se traduisent déjà par certains effets. Au ministère de la Défense, notamment, on constate un net développement de la déconcentration en fait de gestion informatisée. Les vastes fichiers centraux gérés par de puissants ordinateurs sont complétés par des unités plus modestes mises à la disposition d'autorités régionales ou locales qui jouissent d'une certaine marge d'initiative pour faire réaliser, par la voie de l'informatique, de nouvelles opérations de gestion.

c) Pour ce qui est des *résultats pratiques* de l'informatisation, les interlocuteurs de la Commission au sein de l'administration et des syndicats constatent ensemble que le recours à l'ordinateur rend plus aisée la gestion d'effectifs importants et permet des opérations qui jusque-là étaient pratiquement impossibles.

L'exemple le plus net est celui des affectations d'instituteurs lorsque les mouvements concernent non seulement un département mais plusieurs. La gestion informatisée a rendu possible la prise en considération des besoins administratifs et des désirs individuels sur un plan plus vaste et à un niveau supérieur à ce que la gestion manuelle autorisait autrefois.

De même l'administration des Postes et Télécommunications a indiqué que, grâce à l'informatique, les conséquences, sur les agents concernés, des règles statutaires nouvelles pouvaient être tirées avec beaucoup plus de rapidité qu'autrefois. Cette opinion n'est pas partagée par les organisations syndicales.

Les représentants des personnels critiquent parfois la rigidité des systèmes. Ils ont cité l'exemple des récupérations de trop perçus qui, lorsqu'ils ont trait à des sommes importantes, sont opérées par les ordinateurs avec moins de nuances que n'en comportait la gestion traditionnelle. Il semble d'ailleurs que cette situation puisse être améliorée grâce à quelques raffinements apportés aux programmes.

d) Quelles sont les *conséquences que l'informatisation a ou pourra avoir sur les règles de la fonction publique ?*

- Va-t-on vers une *complication* ou une *simplification* du droit ? La Commission n'a pas jusqu'ici décelé de tendance à la complication, ce qui revient à dire que l'administration n'a pas « profité » des capacités de traitement des ordinateurs pour introduire des nuances nouvelles dans des lois et règlements, qui en comportent déjà beaucoup.

Inversement, il a été dit plusieurs fois par les responsables administratifs que la mise sur ordinateur avait été l'occasion de déceler et de corriger des incohérences, des obscurités ou des anomalies. Mais il ne semble pas que l'informatisation ait été jusqu'ici l'occasion d'une réflexion critique bien poussée sur le droit en vigueur. Les corrections faites ont porté, quand il y en a eu, sur des détails.

Les représentants d'un ministère, celui de la Défense, ont signalé que, pour ce qui est des textes nouveaux, la perspective du recours à

l'informatique a un effet de clarification et de simplification. Des réunions sont organisées entre les responsables de l'informatisation et les administrateurs qui élaborent les règles statutaires afin d'obtenir que ces règles soient claires, précises et susceptibles d'être exprimées en langage binaire.

Au ministère des Universités, il a été dit que l'informatisation avait contribué à faire prendre conscience du nombre excessif des catégories de personnel et avait incité à mettre sur pied des projets de regroupement.

• L'informatisation ne conduit-elle pas à *développer* dans la gestion des personnels *les facteurs objectifs* susceptibles d'être pris en compte dans les logiciels *au détriment des éléments subjectifs relevant de l'appréciation humaine* ?

Il semble bien qu'il y ait une poussée dans ce sens. Elle est due en partie aux informaticiens et aux administrateurs qui travaillaient plus particulièrement avec eux. Leur désir est naturellement de tirer de l'outil informatique tout ce qu'il peut rendre. Les représentants de certaines administrations ont ajouté que les syndicats agissaient dans le même sens afin de réduire le plus possible les pouvoirs des autorités hiérarchiques. Le fait est qu'en ce qui concerne la gestion des instituteurs, et en particulier les mutations, si de nombreux critères objectifs ont été établis depuis longtemps en accord entre le ministère et le syndicat national des instituteurs, l'informatisation, qui a trouvé là un terrain favorable, a contribué à son tour à développer cette tendance.

Mais les administrations résistent et l'attitude des syndicats n'est pas unilatérale. Certains ont insisté sur l'idée qu'un comportement humain doit toujours faire l'objet d'une appréciation humaine (autorité hiérarchique, et, bien sûr, commission administrative paritaire). Ces résistances expliquent qu'on n'ait pas signalé jusqu'ici aux représentants de la Commission, un développement de l'informatique allant jusqu'à un point tel que serait méconnu le principe posé à l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 : « aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé ».

e) Inquiétudes manifestées par les interlocuteurs des membres de la Commission et particulièrement *par les organisations syndicales* :

— le risque de voir progressivement s'établir des « profils de masse » par référence auxquels seraient définies les qualités des fonctionnaires des diverses catégories ;

— la crainte aussi que l'informatisation rende plus difficile qu'autrefois l'accès aux dossiers des personnels et qu'elle permette la prise en compte de certaines indications confidentielles dont les mécanismes de protection réserveraient la connaissance aux seuls supérieurs hiérarchiques ;

— la méfiance envers des demandes administratives de renseignements au sujet de la santé des personnels dont les syndicats déclarent qu'ils ignorent quel sera l'usage qui en sera finalement fait.

Ceci étant, jusqu'ici les préoccupations qui dominent ont trait :

- aux suppressions d'emplois réalisées du fait de l'informatique,
- à la déqualification d'autres emplois due à la même cause,
- aux contrôles accrus sur l'activité des personnels que permet l'informatisation partielle des tâches,
- au risque de voir les préoccupations de rentabilité prendre, grâce à l'informatique, un poids excessif dans l'esprit de l'administration, alors que cette rentabilité, appréciée sous un aspect essentiellement numérique et financier, pourrait méconnaître des exigences politiques, juridiques et sociales. Il est vrai que ce n'est plus ici de l'informatisation de la gestion des personnels qu'il s'agit mais de celle des tâches administratives.

f) Une attention particulière a été apportée à la situation des *magistrats*. Lorsqu'a eu lieu la première enquête de la Commission en 1979, il n'existait pas dans ce domaine de gestion informatisée en dehors de ce qui concerne les traitements et les rémunérations annexes. La Chancellerie estimait qu'il serait intéressant d'utiliser d'abord l'informatique en vue de la gestion prévisionnelle du corps des magistrats. Il s'agit, à cette fin, de mieux connaître les emplois qui deviendront disponibles dans un avenir plus ou moins proche et l'évolution des facteurs numériques concernant la magistrature. Le ministère n'excluait pas que dans une étape ultérieure l'informatique contribue à la gestion des magistrats dans la mesure où les décisions à prendre présenteraient déjà, en vertu des lois et règlements, un caractère automatique ; et aussi dans les cas où il s'agirait de déterminer quels magistrats remplissent les conditions légales et réglementaires pour que puisse intervenir ensuite, en ce qui les concerne, telle ou telle décision impliquant l'exercice humain d'un pouvoir d'appréciation. Mais ces perspectives paraissaient assez lointaines.

Les représentants de la Commission ont demandé à être informés de tout développement nouveau et ont eux-mêmes repris contact périodiquement avec la direction des services judiciaires. Il ne semble pas jusqu'ici que la situation constatée l'an dernier ait sensiblement évolué.

Ayant procédé aux constatations qui viennent d'être résumées, la Commission a décidé :

- de confier à un plus grand nombre de ses membres la tâche d'étudier les questions relatives aux personnels publics ; les personnels des collectivités locales et ceux des établissements et entreprises publics étant désormais suivis distinctement de ceux de l'Etat ;
- de consacrer dans un premier temps ses efforts à la mise au point des « normes simplifiées » afin de distinguer dans ce domaine comme dans les autres les traitements qui ne soulèvent manifestement pas de problèmes concernant les libertés publiques et ceux qui peuvent en poser ;
- de consacrer, par la suite, une partie de son activité à l'étude de ces derniers traitements, tout en continuant à observer au plan général les développements de la gestion informatisée des différentes catégories de personnels publics. A cette fin, une nouvelle série de contacts a été engagée depuis le mois de mai 1980.

2 - La gestion informatisée de la Sécurité sociale, de la mutualité et de l'aide sociale

Il s'agit là de trois secteurs importants quant au champ d'application de la loi du 6 janvier 1978 et qui, de ce point de vue, ne sont pas sans poser des problèmes, du fait même de leurs caractéristiques communes : la multiplicité des organismes utilisant l'informatique ; le grand nombre de personnes concernées ; et l'accumulation des informations recueillies.

- Multiplicité, d'abord, des organismes utilisant l'informatique. A titre d'exemples :

- dans le domaine de la Sécurité sociale :

- les trois caisses nationales du régime général, possèdent 60 centres informatiques,
- le régime industriel et commercial, 80 centres,
- les régimes spéciaux (agricole, non salariés, etc.), 122 centres,
- les organismes de retraites, 82 centres.

- dans le domaine de la mutualité, les sociétés mutuelles disposent de 193 centres de base.

- Grand nombre, ensuite, des personnes concernées : tous les Français figurent dans les fichiers informatiques de la Sécurité sociale depuis la loi sur sa généralisation ; la plupart des étrangers immigrés aussi. Tous les enfants de notre pays sont recensés dans les fichiers de l'aide sociale. Plusieurs millions de mutualistes le seront demain dans ceux tenus par les sociétés mutuelles.

- Les trois secteurs se signalent enfin par l'accumulation d'informations recueillies sur les intéressés : non seulement des informations concernant leur état civil, mais aussi très souvent des informations sur leur état de santé, leurs ressources, leur situation sociale.

Les systèmes informatiques de la Sécurité sociale, de la mutualité et de l'aide sociale constituent un ensemble dont l'importance ne saurait échapper à la Commission. Concernant toute la population, ils nécessitent attention et vigilance. En ce qui concerne, en particulier, la nature des données nominatives recueillies, leur collecte et leur communication à des tiers.

Deux catégories de fichiers nominatifs coexistent dans les secteurs de la Sécurité sociale, de la mutualité et de l'aide sociale : d'abord, des fichiers que l'on trouve partout où il y a un personnel à gérer ou partout où il y a des sommes d'argent à verser ou à percevoir ; c'est-à-dire des fichiers administratifs ou comptables, appelés communément « fichiers de gestion ». Ensuite, des fichiers beaucoup plus sensibles, ceux qui contiennent des informations couvertes par le secret absolu : tels, fichiers de santé ou médicaux de la Sécurité sociale et fichiers de l'aide sociale.

C'est surtout dans le domaine de l'aide sociale que des problèmes se posent. Y existent, en effet, plusieurs fichiers contenant des informations touchant à la santé et à la vie privée des personnes recensées.

Les directions départementales de l'aide sociale (services extérieurs du ministère de la Santé) ont à leur disposition deux systèmes informatiques : le

système Gamin et le système Audass (Gamin : gestion automatisée de la médecine infantile ; Audass : automatisation des directions de l'action sociale).

Le système Gamin contient deux recensements : le recensement de tous les enfants au moment où ils subissent les trois visites médicales suivant la naissance, visites obligatoires pour avoir droit aux différentes aides de l'Etat (notamment, allocations familiales). Les renseignements recueillis par le médecin qui examine l'enfant et l'examen de celui-ci donnent lieu à rétablissement d'une fiche médicale et à l'établissement d'une fiche sociale sur la famille de l'enfant (nationalité des parents, emplois occupés, situation financière, etc.). Ces fiches permettent un second recensement. Le recensement des « enfants en surveillance prioritaire ».

Ces deux recensements sont conservés en machine jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 6 ans.

Ils sont destinés aux services départementaux de l'aide sociale et au médecin du service de prévention infantile. Le premier est, en outre, communiqué à la Caisse nationale d'allocations familiales.

Quant au système Audass, il comporte deux fichiers : le fichier d'aide sociale à l'enfance et le fichier d'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées. Ces fichiers qui comptabilisent les allocations attribuées aux intéressés, pourraient être rangés dans la catégorie des fichiers de gestion s'ils se bornaient à la collecte de ces données. Mais s'y ajoutent des informations précises sur les motifs des prestations accordées. On retrouve aussi dans ces fichiers les raisons qui ont conduit à accorder les aides de l'Etat, celles qui ont entraîné une hospitalisation, etc. Bref, un exposé général de l'état de santé des intéressés.

Ces deux systèmes posent des problèmes délicats à plus d'un titre. D'abord, du fait de l'ampleur des informations accumulées. Ensuite, du fait que ces données sont conservées un temps indéterminé, le plus souvent sans utilité.

Le ministre de la Santé s'est depuis longtemps préoccupé de ces problèmes dont il a perçu la gravité. Il a pris, avant même l'intervention de la loi du 6 janvier 1978, un certain nombre de mesures pour limiter la portée des systèmes Gamin et Audass. La fiche sociale du système Gamin a été largement expurgée ; les motifs des allocations d'aide sociale ne figurent plus dans le système Audass. Mais ceci n'est pas encore suffisant.

La Commission adoptera un avis (cf. art. 48 al. 2 de la loi) sur les deux systèmes, Audass et Gamin.

3 - *La gestion informatisée du secteur de la santé*

La Commission, saisie par des médecins, a estimé, en décembre 1979, que la procédure de déconventionnement appliquée par la Sécurité sociale à partir de l'examen des TSAP (tableaux statistiques d'activité professionnelle) ne contrevenait pas à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 1978 (cf. supra, chapitre III).

Par ailleurs, selon l'art. 15 de la loi, les traitements automatisés d'informations nominatives opérés... pour le compte d'une personne morale

de droit privé gérant un service public sont décidés par un acte réglementaire pris après avis motivé de la Commission. Il est apparu à la Commission que cette disposition, qui vise essentiellement les caisses de Sécurité sociale autres que les caisses nationales, devait s'étendre aux hôpitaux privés participant selon la loi du 31 décembre 1970 au service public hospitalier (1). D'autres organismes sanitaires ayant pour des raisons de souplesse adopté la nature privée — comme les centres régionaux de lutte contre le cancer ou les centres de transfusion sanguine, sont également soumis à l'art. 15.

Sur un plan plus général, la Commission, pour l'instant, ne peut que formuler quelques remarques complétant ce qui a déjà été évoqué dans ce chapitre.

Bien que la diffusion des micro-ordinateurs facilite un développement encore incontrôlé de l'informatique privée, les structures informatiques du secteur santé restent, comme le remarquait en 1975 la Commission préparatoire, surtout publiques ; elles sont soumises techniquement au contrôle (quand il s'agit de services extérieurs), à la tutelle (en ce qui concerne les hôpitaux), de la division organisation, méthode et informatique (Domi) du ministère de la Santé (2).

Le développement encore mal délimité d'une informatique proprement médicale, partiellement ou totalement indépendante des fichiers hospitaliers, pose, de l'avis même des médecins, des problèmes de fiabilité, de disponibilité, de sécurité, de propriété des données, et d'accès ; il requiert de la Commission une étude approfondie, sachant que le secteur de la santé obéit déjà à des règles spécifiques : secret médical ; droit d'accès indirect (art. 40 de la loi du 6 janvier 1978 : les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet).

Avant d'avertir le grand public de ses droits et notamment des modalités du droit d'accès aux informations nominatives médicales, la Commission a essayé de sensibiliser à la loi du 6 janvier 1978, par l'intermédiaire de la Domi et des Fédérations hospitalières, les détenteurs et utilisateurs de fichiers.

A la suite d'entretiens réunissant des représentants de la Commission et de la Domi, le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale a pris plusieurs circulaires communes aux hôpitaux, à l'Action sociale et à la Sécurité sociale, et relatives à certaines modalités d'application de la loi du 6 janvier 1978.

On retiendra particulièrement :

- la circulaire du 17 mars 1980 sur le respect des articles 31 et 45 de la loi du 6 janvier 1978 ;
- la circulaire 80/3 du 25 juin 1980 formulant des recommandations au sujet du circuit administratif de déclaration et demande d'avis dans le cas

(1) Sur 988 hôpitaux privés recensés, 319 peuvent être considérés comme gérant un service public hospitalier ; une trentaine serait informatisée à un niveau comparable à celui des hôpitaux publics.

(2) Ce ministère a actuellement en charge la Sécurité sociale, mais la tutelle informatique de celle-ci incombe non à la Domi, mais aux caisses nationales, elles-mêmes sous tutelle du ministère, qui dispose d'un secrétariat d'Etat à la Sécurité sociale.

d'utilisation locale, avec ou sans variante, des applications nationales développées par la Domi.

La Commission procède à l'examen de ces applications au regard de la loi du 6 janvier 1978.

Par ailleurs, elle a élaboré la norme simplifiée concernant la paye et la gestion du personnel des établissements publics locaux (1), catégorie dans laquelle rentrent les hôpitaux publics.

4 - La gestion informatisée du ministère de la Défense

Des membres de la Commission ont notamment entendu sur ce sujet : le contrôleur général des armées, chargé de l'ensemble de l'informatique du ministère ; les directeurs et chefs de service de la Direction du service national ; les responsables du service de documentation et de contre espionnage et ceux de la direction de la sécurité militaire. Ces responsables ont exposé la teneur des trente-six déclarations déjà déposées pour les fichiers existants et mis la Commission au courant des projets d'automatisation en cours de réalisation.

Les fichiers du ministère de la Défense posent deux problèmes délicats : celui du respect de l'art. 6 de la loi du 4 janvier 1980 et celui de l'application de l'art. 31 de la loi du 6 janvier 1978.

L'art. 6 de la loi du 4 janvier 1980, qui interdit toute mention de jugements de condamnation dans les fichiers de données nominatives « hors les cas et dans les conditions prévues par la loi », n'existait pas lorsque le ministère de la Défense créa ses fichiers automatisés. La plupart font état des condamnations encourues. Un seul texte de valeur législative peut être invoqué, celui de l'art. 772 du Code de procédure pénale ; mais celui-ci a une portée limitée « aux conditions d'incorporation des individus soumis aux obligations du « service national » et ne peut donc justifier les mentions figurant dans ces fichiers et qui concernent tous les personnels des Armées, officiers, sous-officiers d'active et de réserve, militaires sous contrat, etc.

Par ailleurs, plusieurs de ces fichiers contiennent des informations prohibées par l'art. 31 de la loi du 6 janvier 1978 : « origines raciales, opinions politiques, philosophiques, ou religieuses... ». Mais aux termes mêmes de l'art. 31, exception peut être faite par décret en Conseil d'Etat « pour des motifs d'intérêt public ».

Ces deux problèmes se présentent donc différemment.

Le premier, la mention des condamnations, comporte une solution simple qu'imposent les termes formels de l'art. 6 de la loi du 4 janvier 1980 : elle doit être supprimée, sauf celle autorisée par la loi, comme tel est le cas pour l'art. 772 du Code de procédure pénale.

Le second, l'interdiction formulée par l'art. 31 de la loi du 6 janvier 1978, devra faire l'objet d'une délibération de la Commission, puisque le décret de

(1) Les hôpitaux généraux sont des établissements publics communaux : les centres psychiatriques, des établissements publics départementaux.

dérogation ne peut intervenir que « sur proposition ou avis « conforme » de la Commission ».

Un projet de décret concernant les fichiers relatifs à la Défense, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique est en cours. Soumis à l'avis de la Commission, il est actuellement à l'instruction.

2 - Les contacts avec les personnes fichées et leurs groupements

Si la Commission a d'abord orienté ses contacts dans la perspective de l'accomplissement des formalités préalables, l'une des bases de la loi est le droit d'accès de chacun à ses propres dossiers ; la Commission a édicté une recommandation sur ce point (cf. supra). Et elle a pris, au cours de sa phase d'installation, une première série de contacts avec les organisations syndicales les plus représentatives de travailleurs ; elle a également rencontré d'autres organisations, comme la Ligue des Droits de l'homme qui l'a saisie en particulier d'une plainte relative à l'utilisation du fichier de sécurité militaire.

Les Confédérations consultées sur les questions générales furent au nombre de cinq :

- La Confédération Générale du Travail (CGT)
- La Confédération Générale du Travail Force-Ouvrière (CFT-FO)
- La Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)
- La Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)
- La Confédération Générale des Cadres (CGC).

A côté de ces contacts établis par le président de la Commission, il convient de noter que certains membres de la Commission, dans le cadre de leur secteur d'activité, ont eu l'occasion de rencontrer des représentants de fédérations syndicales. En particulier, la fédération de l'éducation nationale a pu faire part à un membre de la Commission de ses préoccupations en ce qui concerne l'application de la loi.

La Commission entend poursuivre ces contacts avec les organisations syndicales.

3 - Les contacts avec les milieux concourant à la mise en œuvre de l'informatique

La Commission se tient informée des activités industrielles et des services qui concourent à la mise en œuvre de l'informatique.

Elle conseille les personnes et organismes qui ont recours au traitement automatisé d'informations nominatives ou procèdent à des essais ou expériences de nature à aboutir à de tels traitements.

L'évolution des activités et des moyens mis en œuvre par l'informatique a fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission. Dans une première phase, quatre sujets d'intérêt ont été retenus :

- l'extension des facilités de constitution et de consultation à distance de bases et de banques de données, extension liée à l'association des télécommunications, de l'électronique et de l'informatique ;

- les nouvelles capacités d'enregistrement de données sur des supports de dimension réduite (carte individuelle) ;
- la diffusion et la banalisation, grâce à la micro-électronique, de moyens de traitement électronique de l'information ;
- la protection des données au cours de leur enregistrement, de leur circulation et de leur traitement.

1 - Réseaux de télé-informatique et banques de données

La Commission s'est fait présenter, pour son information, deux centres à l'équipement particulièrement sophistiqués :

- le centre serveur national d'informations documentaires mis en place et exploité à Valbonne (Sophia Antipolis) par la société Télésystèmes ;
- le centre réservations de la Compagnie nationale Air France gérant à l'échelle mondiale des demandes individuelles de transport aérien.

Cette présentation qui a eu lieu dans les conditions normales d'exploitation a permis à la Commission de préciser la nature des problèmes qui pourraient se poser dans le cas d'application à des données individuelles d'équipements de cette nature, et de prendre connaissance des mesures de protection qui avaient déjà été établies.

2 - Nouvelles formes d'enregistrement de données sur cartes individuelles

Le développement de nouveaux types de fiches ou de cartes, susceptibles d'accumuler des données enregistrées et d'en permettre l'accès à des moyens automatisés, a fait l'objet de présentations à la Commission. Ces nouvelles techniques sont en effet susceptibles d'être appliquées dans un proche avenir tant à l'identification de l'individu qu'à l'automatisation de certaines opérations administratives ou financières l'engageant personnellement (voir annexe 9).

3 - Diffusion et banalisation de l'informatique grâce à la micro-électronique et à l'utilisation du réseau public de télécommunications

La nature des systèmes informatiques pris en considération au cours de ces dernières années pour l'élaboration des différentes mesures visant à concilier informatique et protection des libertés individuelles a été profondément modifiée par l'emploi de la micro-électronique en matière de processeurs et de mémoires, tout autant que par la banalisation du réseau public en ce qui concerne les transmissions de données.

Les perspectives offertes par la télématique et les nouveaux services en cours de définition conduisent à entreprendre une réflexion complémentaire sur la répartition des responsabilités dans le traitement automatisé des bases ou des banques de données et sur la liberté d'expression. La direction générale des Télécommunications, à la suite de premiers contacts, a assuré la Commission qu'elle serait consultée sur le développement des nouveaux services et les expériences correspondantes, notamment celles entreprises à Vélizy (1).

(1) Par ailleurs, la direction générale des Télécommunications a sollicité les conseils de la Commission sur une expérience de facturation détaillée du téléphone.

4 - Protection des données

Pour l'exercice de sa mission de contrôle et l'élaboration de règlements types destinés à assurer la sécurité des systèmes, la Commission a procédé à un premier examen des dispositions prises par certains pays étrangers, la Suède en particulier, et des mesures envisagées sur le territoire national. Elle participe notamment aux travaux menés par la Commission traitant des flux transfrontières de données.

Dans un cadre plus général, la Commission participe aux travaux de la Commission de Terminologie de l'Informatique.

Dès son installation, la Commission a voulu que son activité repose sur une politique d'information et de concertation. Elle est persuadée que la mise en œuvre d'une telle politique est une condition nécessaire du succès de législations de ce type. Elle veillera donc à développer cet aspect de son action.

DEUXIEME PARTIE

LES PERSPECTIVES

Chapitre I

Evolution technique et libertés

Chapitre II

Données nominatives, informatique et coopération internationale

Chapitre III

Une Commission nationale de l'Informatique et des Libertés,
Pour quelle Société ?

Evolution technique et libertés

La loi du 6 janvier 1978 a été préparée et promulguée dans un environnement informatique que résume le rapport de la Commission Informatique et Libertés, remis en juin 1975.

Le rapport soulignait que l'informatique « est un ensemble de méthodes et de moyens de traiter l'information qui s'interpénètrent avec d'autres méthodes et d'autres moyens ». Cette interpénétration est une caractéristique fondamentale, désormais évidente, que confirment les apparitions de la télématique, de la bureautique, de la robotique..., vocables qui tous témoignent de la pénétration de l'informatique dans tous les domaines de l'activité économique et sociale.

Parmi les problèmes soulevés, relatifs au développement de l'informatique, le rapport retenait notamment : les interconnexions et la question de l'identifiant unique, les banques de données, les mesures de sécurité, la nécessité de réagir contre la tendance de l'informatique à renforcer les positions dominantes... Chacun de ces problèmes est resté actuel.

Depuis, le rapport sur l'informatisation de la société, paru en mai 1978, a mis l'accent sur les liens de plus en plus étroits entre l'informatique et les télécommunications, et sur la pénétration de plus en plus profonde de l'informatique dans la vie sociale, et même dans la vie domestique. L'informatique isolée et « élitiste » des décennies précédentes se transforme en un outil de grande diffusion. Il est significatif de constater que, parmi les aspects nouveaux signalés alors comme annonciateurs du futur, plusieurs d'entre eux sont déjà devenus des réalités.

Dans cet esprit, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés a porté une attention permanente à l'évolution de l'informatique, mission qui lui est d'ailleurs confiée par l'article 21-7° de la loi: la Commission « se tient informée des activités industrielles et des services qui concourent à la mise en œuvre de l'informatique.

A cette fin, et indépendamment des questions techniques apparues lors de l'étude de certains dossiers, la Commission a effectué de nombreuses visites de centres informatiques, de laboratoires, et d'universités, en France et à l'étranger. Certains de ses membres participent aux travaux des commissions sur les flux transfrontières et sur la terminologie de l'informatique.

LES PROGRES INFORMATIQUES RECENTS

Si les conceptions fondamentales restent dans leurs grandes lignes les mêmes, les progrès techniques constituent l'élément dominant de l'évolution informatique. Ils se manifestent sous différents aspects : accroissement des performances, diminution des volumes et des consommations énergétiques ; enfin, diminution du prix des matériels.

De l'ensemble de ces progrès résultent la possibilité d'extension à des domaines d'application de plus en plus étendus, et la diffusion à un public de plus en plus large.

1 - Les progrès technologiques

Les progrès technologiques ont permis un abaissement constant du coût réel de l'opération informatisée. Ceci provient en particulier de la réduction des coûts et de l'encombrement des semi-conducteurs et de l'enregistrement magnétique.

A titre d'exemple, la surface occupée par la mémoire « rapide » a, grâce aux semi-conducteurs, diminué d'un facteur 100 en dix ans.

La même progression s'applique à l'enregistrement magnétique.

Les spécialistes estiment que les progrès dans ces deux domaines se poursuivront encore pendant près de vingt ans.

Le coût global de l'opération informatisée a en pratique décri d'environ 20 % par an durant les vingt dernières années, compte tenu d'éléments — tels que les terminaux et organes périphériques — dont le coût a décri moins rapidement que celui des mémoires rapides et des enregistrements magnétiques.

De ce fait, la gamme des systèmes de traitement de l'information s'est considérablement élargie et devrait continuer à s'élargir : la puissance des ordinateurs de haut de gamme s'est accrue pour un même prix ; pour le niveau de performance nécessaire aux applications de bas de gamme, le prix est devenu de moins en moins élevé, ce qui ouvre la voie à de nouvelles utilisations.

En particulier, les microprocesseurs tendent à être de plus en plus intégrés dans des matériels divers dont la fonction principale n'est pas informatique.

2 - La communication avec les systèmes informatiques

Une évolution rapide des organes d'entrée-sortie se poursuit. Non seulement les performances de certains éléments, tels que les imprimantes qui utilisent de nouvelles technologies (électrostatiques, laser, etc.), se sont considérablement accrues, mais la communication avec les systèmes informatiques va pouvoir s'établir — dans certains cas elle est déjà établie — par le moyen d'images, de sons (reconnaissance et synthèse de la parole)... En outre, le lien s'établit entre l'informatique, dont les éléments étaient le plus souvent spécifiques, et des outils d'usage courant tels que le téléphone, l'écran de télévision, le vidéodisque, etc.

Parallèlement, les efforts accomplis dans le domaine des langages de communication commencent à porter leurs fruits ; l'utilisation des terminaux est de plus en plus aisée. Aux progrès accomplis par les concepteurs répond une meilleure réceptivité des utilisateurs, parmi lesquels beaucoup ont déjà reçu une initiation à l'informatique.

3 - L'architecture des systèmes informatiques

En bénéficiant des progrès technologiques cités précédemment, les systèmes informatiques « classiques » ont donc vu leur capacité et leurs performances s'accroître considérablement, mais leur architecture générale est restée relativement stable.

Pendant, ces systèmes autrefois autonomes se prolongent grâce aux télécommunications, jusqu'à constituer des réseaux d'ordinateurs ; en outre, grâce à la diffusion des terminaux dits « intelligents », certaines des fonctions ont pu être éloignées du système central, permettant ainsi une informatique répartie.

Dans ces structures nouvelles, où l'intégration des microprocesseurs permet d'exécuter de multiples fonctions en parallèle et d'affecter à certaines d'entre elles des processeurs spécialisés, il est permis d'espérer encore des progrès substantiels en efficacité, en coût, et en facilité d'emploi. Des progrès importants sont attendus dans le domaine des logiciels ; et également de la normalisation, notamment celle des transmissions.

4 - Les applications

Les applications développées, en cours de développement, ou prévues présentent des caractéristiques générales :

— on attend des progrès techniques, la possibilité de mettre en oeuvre des traitements qui pourront se substituer aux méthodes d'approche actuelles, notamment en matière de recherche, de conception et de mise au point d'outils industriels ou de projets architecturaux... etc. Il s'agit désormais d'une révolution dans l'organisation des projets, dont les besoins sont exprimés mais pour lesquels les performances techniques actuelles sont encore insuffisantes ;

— certains projets qui exigent des mémoires considérables, et (ou) des performances élevées, deviennent réalisables, tels ceux relatifs aux banques de données ;

— par ailleurs, la multiplication des petits systèmes et l'abaissement de leur prix permettent la diffusion de l'informatique auprès des petites entreprises, des professions libérales... et même des particuliers.

Cette situation déjà réelle ne devrait que s'accroître au cours des prochaines années.

La loi sur l'informatique et les libertés qui concerne à la fois les détenteurs des traitements informatiques et les personnes « informatisées »

— c'est-à-dire faisant l'objet d'un traitement informatique — a surtout été perçue jusqu'à présent comme s'appliquant aux personnes « assujetties ». Désormais une part de plus en plus importante de ces personnes

appartiendra aussi à la classe des détenteurs d'informations et de traitements.

Section II

PROGRES INFORMATIQUES ET LIBERTES

Des progrès de l'informatique, dont seuls quelques-uns ont été cités précédemment, plusieurs concernent le problème des libertés. On retiendra en particulier quatre points : le transfert des connaissances ; les réseaux et les flux transfrontières ; l'informatique répartie et la bureautique ; la sécurité informatique.

1 - Le transfert des connaissances

Qu'il s'agisse de connaissances techniques, scientifiques, économiques, ou financières, le savoir se trouve progressivement transféré depuis les centres de documentation ou les services des entreprises et des administrations vers des centres informatiques qui le mémorisent. Les connaissances deviennent accessibles rapidement et à quelque distance • que ce soit du lieu de détention des informations.

Cette mutation, qui apparaît notamment sous l'aspect des banques de données, a des conséquences multiples qui peuvent être illustrées par les exemples suivants :

— Les Etats, les administrations, ou les entreprises, qui détiendront ou pourront accéder aux banques de données en tireront non seulement un accroissement de leur efficacité mais aussi un avantage certain par rapport aux organismes moins favorisés.

En particulier, l'écart entre les pays possédant une technologie avancée et les pays en voie de développement pourrait ainsi s'accroître. Ce risque de renforcement des pouvoirs et d'accentuation des disparités est de plus en plus ressenti. On a pu parler de « défi mondial ».

— La monnaie, autrefois détenue matériellement et anonymement sous forme de pièces, puis de billets, puis de chèques, tend à être désormais véhiculée par les cartes de paiement (cartes dites de crédit). Il s'ensuit que des archives des mouvements de fonds se constituent nécessairement ; que les informations auxiliaires sur les citoyens et leur vie privée (connaissance de leurs dépenses) s'accroissent ; et que — notamment par la trace de leurs lieux de paiement — les citoyens pourraient être localisés en temps presque réel.

En contrepartie, dans un proche avenir, l'incorporation de microprocesseurs dans les cartes de paiement permettra aux particuliers de disposer à tout moment de fonds correspondant à leurs possibilités financières réelles, d'avoir une tenue à jour permanente de leurs comptes et, grâce à une conception particulièrement orientée vers la sécurité, d'être mieux protégés contre les vols qu'avec les moyens de paiement actuellement en usage.

Il n'est cependant pas interdit de s'interroger, quels que soient les avantages qu'apporte l'informatique pour le stockage et l'accessibilité des informations, sur le degré de dépendance du citoyen par rapport à l'outil, sur

les modalités de contestations, sur les recours... En ce qui concerne les banques de données, elles doivent pouvoir inspirer une totale confiance.

2 - Les réseaux et les flux transfrontières

Les banques de données sont d'autant plus efficaces que leur contenu est accessible rapidement et à distance par l'intermédiaire des réseaux. Les destinataires disposent alors d'informations susceptibles d'être actualisées en permanence.

L'impact sur l'efficacité de la recherche est évident, mais d'autres conséquences, économiques ou financières, sont à noter : par exemple, les banques de données météorologiques permettent de prendre des décisions en matière d'agriculture. Il en est de même dans le domaine industriel où le développement ou la cessation de certaines activités est décidé avec plus d'opportunité quand l'entreprise accède à une ou plusieurs banques de données économiques.

Par ailleurs, la concentration des connaissances en des centres déterminés et la nécessité de véhiculer ces connaissances par des réseaux de transport posent divers problèmes :

- l'altération accidentelle ou volontaire du contenu des banques peut avoir des conséquences graves ;
- la protection des réseaux devient fondamentale ;
- le « maître du réseau » a un pouvoir considérable vis-à-vis des détenteurs et des utilisateurs des banques de données.

Dans ce cadre, un point particulier mérite, à titre d'exemple, d'être souligné : celui de la maintenance par réseau des systèmes informatiques (ou télémaintenance). En effet, jusqu'à ces dernières années, l'entretien et le dépannage des matériels informatiques étaient assurés sur place, en général par le constructeur qui fournissait le personnel ainsi que les pièces détachées nécessaires. Afin de diminuer le prix de ces interventions et d'en accroître l'efficacité, les grands constructeurs d'informatique développent la maintenance dite « à distance ». Chaque système informatique est alors relié par l'intermédiaire d'un réseau à un centre de maintenance — lui aussi informatique — qui enregistre les incidents relevés, les diagnostics émis et les remèdes à apporter. Tout incident est transmis au centre, et c'est lui qui donne les instructions convenables pour remettre le matériel, ou le logiciel, en bon état de fonctionnement.

Bien que l'efficacité de la maintenance en soit en principe accrue, il n'en ressort pas moins que — notamment lorsque le centre de maintenance est situé hors frontières — plusieurs problèmes se posent du fait, par exemple, que des renseignements sur le fonctionnement de chaque système informatique sont concentrés entre les mains de tiers et que l'altération du réseau ou du centre de maintenance se répercuterait simultanément sur tous les systèmes informatiques.

Par ailleurs, qu'arriverait-il si les relations entre l'Etat du client et l'Etat du constructeur se détérioraient au point de faire cesser ou de réduire les services du centre de maintenance ?

On retrouve dans cet exemple les problèmes d'autonomie et aussi de possibilité de déplacement des pouvoirs.

3 - L'informatique répartie et la bureautique

Les progrès technologiques et l'abaissement du coût des matériels permettent la diffusion des installations informatiques : bien que certaines formes concentrées subsistent, elles tendent à être de plus en plus associées à une informatique dite répartie. En outre, les matériels autonomes de plus petite puissance et souvent particulièrement adaptés à des tâches spécifiques se multiplient.

Les installations reliées à des centres informatiques peuvent simultanément contribuer à l'application principale centralisée et traiter indépendamment leurs tâches propres.

Du fait des progrès technologiques et logiciels, la notion de fichier, au sens où elle était entendue il y a quelques années, s'élargit : les informations peuvent être enregistrées dans plusieurs ensembles complémentaires, parfois accessibles par chacun des utilisateurs, parfois détenues et accessibles seulement par certains d'entre eux. Ces informations peuvent aussi transiter d'un système informatique à un autre, être associées ou dissociées à tout moment.

La notion d'application, associée à celle de la connaissance d'informations diversifiées en fonction des destinataires, voit son importance s'accroître : s'il est important de savoir quelles informations sont mémorisées, il est encore plus important de savoir comment certaines d'entre elles sont associées, quels résultats en sont déduits, et à qui ils sont diffusés.

Par ailleurs, les besoins de la bureautique provoquent l'étude et la commercialisation de matériels bien adaptés au travail de bureau et qui, pour être tels, offrent des commodités d'usage à caractère général : clavier, écran, fonctions d'accès aux informations et de modification de celles-ci, mémorisation... D'un coût déjà relativement modéré, de tels matériels peuvent être aussi utilisés en fonctionnement autonome par des petites entreprises, ou même des professions indépendantes : médecins et avocats pour leur information théorique et personnelle, pharmaciens pour les prescriptions et les médicaments délivrés, etc...

La multiplication de telles installations suscitera la création de nombreux petits fichiers qui, pour ne concerner qu'une population limitée, peuvent cependant enregistrer des informations particulièrement sensibles. La notion du « petit fichier » est d'ailleurs relative puisque certains équipements déjà commercialisés sont capables de mémoriser plusieurs centaines de milliers de caractères, c'est-à-dire, en d'autres termes, l'équivalent d'une centaine de pages dactylographiées. Cette capacité ne fera que s'accroître.

Il s'ensuit que les détenteurs de tels systèmes seront de plus en plus nombreux, et aussi que des informations concernant chaque particulier feront l'objet d'un nombre de plus en plus élevé d'enregistrements.

4 - La sécurité informatique

La notion de sécurité informatique est inséparable de celle de la protection des libertés nationales, industrielles ou privées. En effet, les systèmes informatiques deviennent de plus en plus le coffre-fort des connaissances, des leviers économiques et des méthodes de traitement.

Indépendamment de la fiabilité intrinsèque des matériels et des logiciels — qui dépend de leur conception, de leur réalisation et de leur entretien — la protection des traitements informatiques devient de plus en plus l'une des clefs de l'efficacité informatique.

Il est significatif de constater que les études sur la protection informatique se multiplient. Elles se multiplient d'autant plus que l'outil informatique est devenu une cible pour fraudeurs et destructeurs. Par ailleurs, les victimes des atteintes s'abstiennent souvent de faire part de leurs mésaventures, de sorte que l'étendue de ce phénomène est en fait assez mal connue.

Plusieurs aspects rendent la protection informatique difficile :

— d'une part, la sécurité absolue ne peut être qu'un objectif louable mais qu'il est utopique d'espérer atteindre : le coût des mesures s'accroît d'autant plus qu'on s'approche de la sécurité totale ; simultanément, ces mesures diminuent de plus en plus le rendement de l'application informatique ;

— d'autre part, la copie des informations est en informatique une opération techniquement très facile et qui peut ne pas laisser de trace : en matière de logiciels peut se développer une piraterie, difficile à contrer.

Par contre, la complexité de certains systèmes informatiques et de leurs logiciels restreint à des spécialistes la population capable de frauder. Cette nécessité de connaissances techniques, jointe à une sensibilisation croissante des détenteurs de fichiers et au développement de mesures de sécurité, constitue un obstacle incontestable à la réalisation des projets frauduleux, du moins de ceux que leurs auteurs voudraient laisser ignorer.

La protection informatique a fait des progrès importants. Elle doit encore en faire beaucoup ; mais la sensibilisation de l'opinion et des détenteurs de fichiers permet d'être raisonnablement optimiste dans ce domaine.

Cependant, le problème de l'exactitude des traitements peut présenter des difficultés, indépendamment de toute atteinte délibérée. En effet, la multiplicité des dispositifs de contrôle conçus par les constructeurs met pratiquement le traitement informatique à l'abri des erreurs d'origine technique : les anomalies sont souvent détectées et corrigées, ou provoquent l'émission de diagnostics ; dans ce cas, le traitement est interrompu. Par contre, un grand nombre d'applications nécessitent des logiciels spécifiques, parfois uniques : quelle que soit la conscience professionnelle des concepteurs et des réalisateurs, une erreur peut rester longtemps indécélable. En outre, les modifications successives — inévitables après une certaine durée de fonctionnement — peuvent conduire à une altération de la structure logique du traitement.

Que ces modifications ou ces altérations produisent ou non des résultats erronés, la complexité des logiciels peut rendre particulièrement

difficile l'application de l'art. 3 de la loi, qui stipule que « toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés ».

Ce droit de connaître suppose que les informations correspondantes sur les traitements soient en permanence disponibles et « à jour ». Il sera donc indispensable que les détenteurs de traitements et de fichiers soient en mesure d'expliquer en langage clair les procédés de traitement utilisés, et éventuellement d'en faire la preuve ou d'en fournir une trace.

Cette nécessité risque de se heurter à des obstacles matériels. En effet, les réalisateurs (et les concepteurs) des applications consacrent tous leurs efforts à la mise en œuvre du traitement considéré. La mise à jour des dossiers est un travail considérable, long — donc coûteux — qui survient après achèvement de l'application. Il convient en outre de la poursuivre sans aucune omission au fur et à mesure de la vie de l'application.

Cette mise en œuvre du droit de connaître les raisonnements utilisés, c'est-à-dire en fait les traitements, risque d'être encore beaucoup plus délicate que l'exercice du droit d'accès aux informations proprement dites.

Données nominatives, informatique et coopération internationale

Les quelques remarques faites au chapitre précédent sur l'évolution des techniques en matière d'informatique mettent une nouvelle fois en exergue la nécessité d'une coopération internationale ayant pour objet la protection des libertés face à l'utilisation des données nominatives, de pays à pays. Cette coopération internationale est voulue par la loi du 6 janvier 1978, à l'application de laquelle la Commission doit veiller.

Section I

LES TENDANCES RECENTES DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

On constate tout d'abord un décalage grandissant entre la volonté politique manifestée par la majorité des Etats au sein des organisations internationales et leur capacité d'initiative au plan interne.

Quatre Etats seulement, sur les neuf pays membres des communautés européennes, ont adopté une loi interne relative à l'informatique et aux libertés. Les vingt et un pays membres du Conseil de l'Europe viennent d'adopter un projet de convention sur la protection des données ; ceci par consensus... alors que sept Etats seulement ont promulgué une législation correspondante. Même constatation à l'OCDE.

Cette situation préoccupe vivement les instances parlementaires européennes qui, à plusieurs reprises, ont adopté des résolutions invitant fermement les gouvernements à promouvoir de telles législations. On remarque en revanche, et c'est peut-être le fait majeur de ces deux dernières années, une sensibilité géopolitique nouvelle.

Pour des raisons politiques évidentes, liées au sous-développement, les débats sur l'informatique et les libertés furent dans un premier temps ressentis par les pays du tiers monde comme « un luxe démocratique pour pays riches » et un moyen de voiler les conséquences néfastes de la dépendance technologique.

Cette réticence s'est considérablement atténuée depuis 1977. Deux raisons à cela :

— l'utilisation quasi généralisée de l'informatique, bien qu'à des degrés divers, par la quasi totalité des pays du globe, notamment par les administrations publiques, les organes de défense... et les agences de voyage ;

— le dialogue rendu possible, entre pays en voie de développement et pays industrialisés, grâce aux initiatives prises par l'« International Bureau for Informatic » (IBI).

La Conférence internationale sur les politiques de l'information organisée en 1978 à Torremolinos (Espagne), conjointement par l'IBI et l'Unesco, atteste de l'éveil de cette sensibilité nouvelle, s'agissant d'organisations majoritairement composées de pays du tiers monde. On retiendra, à cet égard, quelques extraits significatifs de la Résolution finale.

« La Conférence : [...]

— consciente de l'importance de l'informatique dans le développement de tous les pays (...);

— préoccupée du fait que l'information de la société, outre ses effets primaires souhaités, peut aussi comporter des effets secondaires négatifs;

— invite les gouvernements à reconnaître à toute personne le droit d'accéder aux informations la concernant qui sont enregistrées et la possibilité de faire rectifier les erreurs (...) ».

Cette sensibilité nouvelle se manifeste tout particulièrement en Afrique et sur le continent latino-américain.

Lors de la Conférence d'intégration pour l'informatique africaine, qui s'est tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) du 22 au 30 novembre 1979, certaines délégations ont suggéré la création, au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), d'un organisme inter-étatique chargé d'aider chaque Etat dans la définition de sa politique, notamment par la prise en compte des problèmes de sécurité et de confidentialité des données.

Lors de la récente Conférence internationale sur les FTFD, organisée en juin par l'IBI (International Bureau for Informatics) à Rome, le délégué du Zaïre s'est exprimé en ces termes :

« La création des réseaux d'informations peut affecter la vie et les droits des individus à l'intérieur des états du tiers monde (...). C'est dans les pays encore hésitants à s'engager dans le jeu démocratique que l'accumulation des données sur l'individu aura un impact certain sur l'orientation politique du pays. En effet, les données accumulées sur un individu peuvent être utilisées à des fins politiques au détriment de l'intéressé. La synthèse des découpages de plusieurs déclarations d'un individu permet de connaître ses opinions politiques. Celles-ci peuvent donner lieu à des réactions positives ou négatives par le pouvoir en place. Elles peuvent être utilisées pour contraindre quelqu'un à avoir une attitude politique favorable envers un régime politique ».

Le continent latino-américain s'est également associé au débat, notamment par les représentants du Brésil et de l'Argentine, lors de la Conférence précitée, organisée à Rome par l'IBI. Développant les idées émises lors de la Conférence latino-américaine sur l'informatique qui s'était tenue à Buenos Aires l'année précédente, les deux délégués ont souligné la nécessité pour les pays d'Amérique latine de se préoccuper de la protection des droits des personnes dans ce domaine, y compris lorsque les échanges

d'informations personnelles ont lieu de pays à pays. L'idée a été émise d'une approche régionale de ces questions, sur le plan latino-américain.

Cette prise de conscience se manifeste enfin au sein des organisations internationales elles-mêmes et ce n'est pas là le moindre paradoxe. La plupart des grandes organisations internationales ou régionales, on l'a indiqué, ont pris de multiples initiatives pour inviter leurs Etats membres à promulguer des législations nationales de type « Informatique et Libertés »... alors que ces mêmes organisations développent, pour leur propre compte, un nombre croissant de banques de données nominatives dépourvues de toute réglementation protectrice.

Cette situation est devenue un sujet de préoccupation constant pour la division des Droits de l'Homme de l'ONU dont certaines institutions spécialisées, telles que l'Office mondial de la Santé (OMS) ou le haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) détiennent des informations personnelles particulièrement sensibles.

Sont également confrontées à ce problème des organisations inter-gouvernementales ou non-gouvernementales aussi différentes qu'Interpol ou le Comité International de la Croix Rouge (CICR).

Répondant à ces préoccupations, la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités (communément appelée « sous-commission des Droits de l'Homme ») vient d'adopter, lors de sa session d'août 1980, la résolution suivante :

« Constatant enfin, qu'outre les Etats, les organisations internationales, inter-gouvernementales ou régionales détiennent pour leur propre compte un nombre croissant de fichiers de personnes informatisés » ;

« Convaincue de la nécessité d'entreprendre sans délai une action appropriée pour promouvoir des principes directeurs (...) en vue d'inviter (...) les agences internationales, inter-gouvernementales ou régionales qui ont recours à l'informatique, à adopter des règles protectrices inspirées de ces principes ».

Désigne « l'un de ses membres pour procéder à l'étude des principes directeurs pertinents dans ce domaine » à charge d'en faire rapport à la sous-commission lors de la session de 1981.

Dans un tout autre ordre d'idées, on retiendra enfin la récente prise de conscience de la communauté scientifique internationale.

Il est maintenant acquis, avec le recul de l'expérience qu'ont été sous-estimées les conséquences que les lois nouvelles relatives à l'informatique et aux libertés pouvaient avoir à long terme sur les activités statistiques et de recherche.

C'est ainsi que l'obligation de rectifier ou d'effacer les informations inexactes ou erronées peut avoir des incidences graves dans le domaine médical ; la connaissance d'une erreur de diagnostic, par exemple, doit être préservée tant par rigueur clinique que dans l'intérêt de la recherche fondamentale.

L'obligation de ne pas conserver les informations au-delà de la durée nécessaire à la réalisation du but recherché est contestée — pour des

raisons évidentes — par les historiens. Pour ceux-ci l'archivage des documents est un instrument irremplaçable de travail. Contestée également par les chercheurs en sciences humaines : lorsque des données ont été recueillies sur un échantillon de personnes en vue d'une étude précise, il est impossible de savoir à l'avance l'intérêt qu'il pourrait y avoir, dix années après, par exemple, à faire une étude comparative à partir du même échantillon. Il peut donc y avoir un intérêt scientifique à conserver de telles informations sans que cela puisse être discerné a priori.

Les scientifiques sont enfin inquiets des risques éventuels de « censure » qui pourraient résulter de ces législations lorsqu'elles prévoient un régime de licence ou d'autorisation préalable impliquant une appréciation des finalités de la recherche.

Ces réflexions sont à l'origine d'initiatives naissantes. Le Conseil nordique a organisé un colloque à Oslo, en 1979, consacré à l'étude de ces questions. Au plan européen, la Fondation européenne de la Science, qui regroupe les représentants de la plupart des instituts public de recherche de l'Europe occidentale, a élaboré une recommandation tendant à concilier les impératifs de la protection de la vie privée et les nécessités de la recherche.

La Fondation, qui est dotée du statut consultatif au Conseil de l'Europe, a saisi cette organisation de ses travaux et le Conseil vient de décider la création d'un comité d'experts chargé des propositions en ce sens au Comité des ministres. De telles initiatives ne devraient pas laisser indifférente l'Unesco, particulièrement concernée par les disciplines en cause.

Section II

BILAN DE L'ACTIVITE DES ORGANISATIONS DE COOPERATION INTERNATIONALE

1 - Le Conseil nordique

Cette organisation régionale, qui regroupe les pays Scandinaves, a joué un rôle de pionnier. Dès 1966, son conseil des ministres a créé un comité spécialisé chargé de promouvoir l'harmonisation des lois « Informatique et Libertés » entre les Etats membres. Le Comité, qui se réunit au moins une fois par an, est devenu, à l'expérience, un organe efficace de coopération entre les instances nationales chargées du contrôle des fichiers.

2 - Les Communautés européennes (CEE)

Des initiatives multiples ont été prises, tant au plan politique que technique.

Le Parlement européen, après avoir procédé à des auditions publiques « à l'américaine », a adopté une recommandation, demandant notamment à la Commission de Bruxelles :

- de prendre des initiatives pour transposer dans une directive communautaire le projet de convention du Conseil de l'Europe ;
- d'envisager au plan de la CEE la création d'une Commission européenne de la Protection des Données.

A la suite de cette prise de position, un conflit a surgi entre le Parlement et la Commission qui s'est abstenue de donner suite à ces deux suggestions.

La Commission, qui en qualité d'observateur coopérait très activement aux travaux du groupe d'experts du Conseil de l'Europe, avait pris conscience des difficultés qu'affrontaient les experts de Strasbourg. Elle a, en conséquence, adopté une position d'attente et entrepris sous l'égide de son groupe d'experts sur la protection des données, des travaux d'ordre technique destinés à aider les Neuf à définir leurs politiques dans ce domaine.

Les six études suivantes ont été menées à leur terme fin 1979 :

- qualité et quantité des données transfrontières,
- organisation et méthode de travail des autorités de protection des données,
- les problèmes que pose la distinction entre fichiers de personnes physiques et fichiers de personnes morales,
- aspects économiques internationaux de la protection des données,
- aspects techniques du droit d'accès,
- techniques d'inspection et protection des données.

Après l'adoption récente du projet de convention du Conseil de l'Europe (cf. infra) on s'attend à ce que des initiatives soient prises par la Commission dans le sens suggéré par le Parlement européen, sinon sous forme d'une directive, du moins par le biais de normes spécifiques. D'ores et déjà un groupe de travail étudie l'opportunité d'assurer la protection de la transmission, entre pays membres, des informations relatives à la Sécurité sociale des travailleurs migrants, dans l'attente de l'adoption de lois internes par la Belgique, l'Italie, l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ces règles spécifiques devraient bien évidemment respecter les principes de la Convention du Conseil de l'Europe.

3 - Le Conseil de l'Europe et l'OCDE

Dès 1972, ces deux organisations régionales ont envisagé l'élaboration d'une loi uniforme permettant d'assurer une protection des personnes rigoureusement équivalente d'un pays à l'autre. Mais en raison des différences sensibles existant entre les systèmes juridiques ou constitutionnels des Pays membres, cette réciprocité totale n'eut aboutit qu'à très long terme, pour ne pas dire à trop long terme.

Cette idée a donc été abandonnée au profit d'initiatives limitées à un simple rapprochement des législations, rapprochement subsidiairement complété par une réglementation des échanges d'informations personnelles de pays à pays (Flux Transfrontières de Données - FTFD), afin que soit compensée la marge de non réciprocité pouvant subsister entre les Etats malgré les efforts entrepris pour rapprocher les législations internes.

Deux facteurs, rares en droit comparé, ont rendu possible une telle convergence :

- d'une part, s'agissant d'un droit matériellement nouveau, il n'existait quasiment pas de législations internes préexistantes ; les différences entre

normes qui rendent difficiles les processus de rapprochement de législations établies n'ont pas constitué, en l'espèce, un obstacle ;

— d'autre part, mettant à profit cette situation de « non droit », le Conseil de l'Europe et l'OCDE ont proposé à l'adoption des Etats membres, sous forme de résolutions, de recommandations ou de conventions, des règles minimales, communément appelées « noyau dur », afin que les gouvernements en tiennent compte dans les réglementations en cours d'élaboration.

On retiendra tout particulièrement, outre les résolutions (73) 22 pour les fichiers du secteur privé et (74) 29 pour ceux du secteur public, la convention récemment adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et la recommandation adoptée par le Conseil des ministres de l'OCDE, également en septembre 1980.

Ces deux textes comportent de nombreux points communs, sous forme de principes minima que les parties s'engagent à respecter dans leur législation interne. A savoir :

— *principe de loyauté* : les informations ne doivent pas être recueillies ou traitées selon des procédés déloyaux ou illicites tels que les écoutes téléphoniques ;

— *principe d'exactitude* : le maître du fichier a l'obligation de vérifier l'exactitude des informations enregistrées et d'assurer leur mise à jour ;

— *principe de finalité* : la finalité justifiant la création d'un fichier doit être précisée avant sa mise en œuvre afin qu'à tout moment il soit possible de vérifier :

- si les informations collectées et enregistrées sont en rapport avec la finalité poursuivie (principe de pertinence) ;
- si ces informations ne sont pas utilisées dans un but autre que celui correspondant à la finalité du fichier (principe d'utilisation non-abusive) ;
- si la durée de conservation des informations n'excède pas celle permettant d'atteindre la finalité pour laquelle elles ont été enregistrées (principe du droit à l'oubli), sauf à les rendre anonymes.

— *principe de publicité* : il doit être tenu un registre public des fichiers nominatifs automatisés ;

— *principe de l'accès individuel* : toute personne, quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, a le droit de connaître si des informations la concernant font l'objet d'un traitement automatisé et, le cas échéant, d'en obtenir copie : en cas d'erreur, d'inexactitude ou d'enregistrement illégal, le titulaire du droit d'accès peut en obtenir la rectification ou la destruction ;

— *principe de sécurité* : des mesures appropriées doivent être prises pour assurer la sécurité des fichiers.

Très proches quant aux règles de fond, les deux textes présentent cependant plus que des nuances pour ce qui concerne leur inspiration, leur force contraignante, leur champ d'application et leur contenu :

— *Des inspirations différentes et cependant complémentaires* :

La démarche des experts de l'OCDE fut inspirée en premier lieu par le souci d'éviter que les réglementations nouvelles, relatives à l'« Informatique

et aux Libertés », ne viennent retentir de manière négative sur les flux transfrontières de données (FTFD) pris dans leur ensemble, qu'il s'agisse de flux d'informations nominatives ou non.

Cette préoccupation — éviter des entraves sous forme d'obstacles juridiques — est affirmée dans le préambule même de la recommandation :

« Reconnaissant :

- que les flux transfrontières de données de caractère personnel contribuent au développement économique et social ;
- que les droits internes concernant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel sont susceptibles d'entraver ces flux ;
- résolu à favoriser la libre circulation de l'information entre les pays membres et à éviter la création d'obstacles injustifiés au développement des relations économiques et sociales entre ces pays (...) ».

Il était sans aucun doute conforme à la vocation de l'OCDE, organisation à compétence tout d'abord économique, de favoriser cette approche liée au libre flux des informations tout en réservant une part non négligeable à l'aspect « droits de l'homme ».

Le Conseil de l'Europe bénéficie, en revanche, d'une expérience éprouvée dans le domaine de la protection des droits humains, expérience qui devait directement influencer la rédaction du projet. Dès le préambule, « la prééminence (...) des droits de l'homme et des libertés fondamentales » est affirmée avant tout autre principe, en soulignant que « la finalité de la convention est d'étendre la protection de ces droits et libertés fondamentales au respect de la vie privée » ainsi que le prévoit l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Après avoir réaffirmé « l'engagement du Conseil en faveur de la liberté d'information sans frontières » conformément à l'esprit de l'art. 10 de la convention précitée, ce n'est qu'au terme du préambule qu'apparaît le souci de concilier cette approche avec le principe de libre circulation de l'information tel qu'il est affirmé dans le texte de l'OCDE.

En réalité, à partir d'un même concept, « la libre circulation des informations », l'OCDE et le Conseil de l'Europe ont cheminé par des voies différentes bien que complémentaires :

- pour le Conseil, il s'agit d'abord de la « libre circulation des idées et des opinions », c'est-à-dire de la liberté d'expression telle que la reconnaît la théorie internationale des droits de l'homme ;
- pour l'OCDE, il s'agit surtout de la liberté d'échange des informations et des données, c'est-à-dire de l'application à un domaine, en l'espèce spécifique du principe de la liberté du commerce international.

— *Différences tenant à la valeur contraignante :*

Le texte de l'OCDE se présente sous forme d'une recommandation assortie de lignes directrices, elle n'est donc soumise qu'à la procédure d'adoption à l'unanimité des Etats membres, sans que celle-ci soit suivie de la procédure d'ouverture à la signature, elle-même suivie de la ratification.

La recommandation de l'OCDE n'est donc pas supérieure au droit interne, puisque non contraignante, si ce n'est au plan moral. Elle présente donc un intérêt certain pour les pays dépourvus de législation interne en leur indiquant les directives à suivre. En revanche, son intérêt est limité pour les Etats dotés d'une telle législation. Pour ceux-ci, seul un accord international produisant ses effets en droit interne apporte un réel changement.

Tel est bien le cas de la Convention de Strasbourg qui exige que les parties contractantes incluent les principes de la Convention dans leur droit interne avant de la ratifier. Il est donc probable que, dans un premier temps, seuls les sept Etats dotés d'une législation seront à même de ratifier à bref délai la convention.

— *Différences quant au champ d'application :*

L'un et l'autre textes s'appliquent, et c'est le minimum requis, aux fichiers de personnes physiques des secteurs public et privé. Au-delà de ce minimum, on constate :

— d'une part, que la recommandation de l'OCDE s'impose de plein droit aux fichiers manuels et exclut dans son principe la prise en considération des fichiers de personnes morales ;

— d'autre part, que la convention européenne prévoit en revanche la possibilité pour les parties contractantes qui le souhaitent, d'élargir le champ d'application de la convention à toutes les catégories de fichiers ou à une partie d'entre elles :

- soit, par exemple, en exerçant la faculté d'extension aux fichiers manuels ou aux fichiers de personnes morales, ainsi que le prévoit le texte,
- soit, au contraire, en déclarant par voie d'exception lors de la ratification, que la convention ne s'appliquera, par exemple, qu'aux seules catégories de fichiers d'ores et déjà réglementées par la loi (ex : fichiers de crédit, de gestion du personnel, de clientèle etc..).

En d'autres termes, par le jeu des facultés d'extension et d'exception, totales ou partielles, le champ d'application de la convention du Conseil de l'Europe est plus large que celui de la recommandation de l'OCDE, étant observé qu'une partie contractante ne peut se prévaloir de ces extensions et restrictions à l'égard d'une autre partie contractante que dans la mesure où elle les a elle-même mises en œuvre.

— *Différences concernant les règles de fond :*

Seule la convention du Conseil interdit, à moins que ne soient prises des garanties appropriées, le traitement des données à caractère racial, politique, religieux, celles concernant la santé et la vie sexuelle ainsi que celles relatives aux condamnations pénales.

Il est apparu que s'agissant de données sensibles par nature, elles devaient faire l'objet d'une protection accrue.

Cette interdiction sous conditions n'est pas inscrite, du moins explicitement, dans le texte de l'OCDE.

Ce n'est qu'indirectement, à la suite d'un compromis dû à une initiative suédoise, qu'au § 17 de la recommandation, il est prévu qu'un pays membre

peut limiter les flux de certaines catégories de données à caractère personnel faisant l'objet, dans son droit interne, de réglementations spécifiques.

En d'autres termes, ce qui est explicite au Conseil est implicite à l'OCDE ; l'essentiel étant que les deux textes se rencontrent sur ce point.

— *Différences tenant aux conditions d'adhésion :*

La règle de l'unanimité, statutaire à l'OCDE, a une double conséquence :

— l'applicabilité de la recommandation est acquise dès son adoption, intervenue le 23 septembre 1980, compte non tenu des abstentions et à la condition que les réserves de principes soient levées dans le délai de six mois ;

— elle ne peut lier que les Etats membres.

La convention du Conseil n'exige pas, en revanche, que la totalité des Etats membres soient liés pour que le texte entre en vigueur. Il suffit de cinq ratifications ; après quoi, même des Etats non membres peuvent adhérer (art. 23).

En ratifiant la convention, les Etats membres ou non membres se soumettent volontairement au régime suivant :

— il ne leur est plus permis dans le but de protéger la vie privée des personnes, d'ériger entre eux des obstacles juridiques aux flux transfrontières de données, que ce soit sous forme d'interdiction ou d'autorisation spéciale. Seule demeure offerte la faculté de soumettre ces flux à une simple déclaration, ceci dans le seul but d'être informé de la circulation des données personnelles entre le territoire national et celui d'autres Etats.

— des exceptions à ce principe ne sont admises que dans trois cas :

1) lorsque certaines catégories d'informations traitées sont considérées comme particulièrement sensibles (ex : opinions politiques) par un Etat contractant et que celui-ci prend, dans sa législation interne, ainsi qu'il a été indiqué, des mesures appropriées, assurant pour ces catégories d'informations un niveau de protection plus élevé que dans la législation d'un autre Etat contractant ;

2) Lorsque le transfert de données a lieu entre un Etat contractant et un Etat non contractant qui, de fait, ne présente pas de garanties suffisantes de protection ou, variante de la même situation, lorsque ce transfert ne fait que transiter sur le territoire d'un Etat contractant avant d'être réexpédié sur le territoire d'un Etat non contractant qui, en l'absence d'une législation spécifique, n'offrirait pas de garanties suffisantes ou dont les institutions ne reposeraient pas sur les valeurs fondamentales communes aux sociétés fondamentales communes aux sociétés démocratiques.

3) Lorsque l'emportent des prérogatives de souveraineté nationale. Dans ce cas, même si les garanties de protection présentent un degré égal de réciprocité, des interdictions ou limites peuvent néanmoins être opposées. Toutefois, ces dérogations ne peuvent être mises en œuvre que sous certaines conditions :

• le principe même de ces dérogations doit être prévu par une loi ; un

décret, par exemple, serait insuffisant, sauf délégation du législateur ainsi que prévoit l'art. 24 de la loi française ;

- elles ne peuvent intervenir que dans les cas suivants : protection de la sécurité de l'Etat, de la sûreté publique, de la monnaie, répression des infractions pénales ; et à condition qu'elles constituent « une mesure nécessaire dans une société démocratique », selon la terminologie adoptée par les accords internationaux les plus récents relatifs aux droits de l'homme et notamment par la convention européenne des droits de l'homme.

4 - L'organisation des Nations unies (ONU)

Dès 1968, par une résolution n° 2450, l'Assemblée générale de l'ONU avait demandé à ses organes compétents de prendre des initiatives dans le domaine de la protection des droits de l'homme, et notamment de la protection de la vie privée, au regard des technologies nouvelles. Suite à cette résolution, et après des études approfondies menées par la division des droits de l'homme de l'ONU, le secrétaire général soumettait aux instances compétentes un rapport approfondi qui proposait, en conclusion, les grandes orientations qui devaient inspirer des principes directeurs en ce domaine.

Ultérieurement inscrite à l'ordre du jour, cette question fut constamment renvoyée d'une session à l'autre pour les raisons politiques précédemment évoquées, à savoir les réticences des pays du tiers monde plus préoccupés des problèmes de dépendance technologique et culturelle que de protection de la personne.

Il a été indiqué combien ces positions politiques tranchées se sont récemment assouplies. De telle sorte qu'il devient possible de clarifier le débat et de distinguer — même s'ils sont en partie liés — problèmes socio-économiques globaux et protection des droits de l'homme.

Cette évolution a permis de réouvrir le dossier : lors de sa dernière session, la sous-commission des droits de l'homme de l'ONU a adopté une résolution en ce sens ; ceci à l'unanimité, ce qui mérite d'être souligné, les 2/3 des vingt-cinq membres de la sous-commission appartenant à des pays en voie d'industrialisation ou de développement.

Mettant un terme à la phase des études préalables, la sous-commission a chargé l'un de ses membres de soumettre à son approbation, à sa prochaine session, un projet de principes directeurs en vue d'inviter les Etats membres de l'ONU à adopter des règles directrices inspirées de ces principes.

Bien entendu, la question des flux transfrontières n'a pas été évoquée, dans le souci d'éviter que ne renaissent immédiatement d'anciens désaccords. Il s'agit donc d'une approche limitée, identique à celle retenue par le Conseil de l'Europe en 1973 et 74 lorsque furent adoptées les résolutions précitées qui ont posé en germe les éléments de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le noyau dur de la protection de la vie privée.

Mais la question est donc maintenant posée au niveau de l'instance internationale la plus élevée.

Section III

COOPERATION ENTRE LES INSTANCES NATIONALES :

Les responsables des organismes de protection se sont réunis en Allemagne fédérale, à Bonn en 1979 et au Canada, à Ottawa en 1980. Ils doivent se rencontrer à Paris en 1981.

Ils ont convenu d'établir entre eux des rapports suivis, de confronter leurs expériences et de promouvoir la coopération entre Etats. Il est de leur nature d'être associés aux discussions internationales sur les problèmes de l'Informatique et des Libertés. Ils ne le sont pas officiellement, mais par l'intermédiaire des experts qui appartiennent à leur administration.

Il semble souhaitable que sur le plan français, la participation de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés dans ces discussions internationales soit effective car cela correspond au vœu de la loi du 6 janvier 1978.

Une Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, pour quelle société ?

Après dix huit mois d'activité et au terme de son premier rapport, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés se doit d'exprimer son sentiment sur le phénomène informatique. La loi et son décret d'application lui fixent en effet des objectifs qui dépassent largement le contrôle des informations nominatives. Ils lui confient un rôle de réflexion générale quant aux effets de l'utilisation de l'informatique sur le droit à la protection de la vie privée, l'exercice des libertés et le fonctionnement des institutions démocratiques.

Ce rôle conduit ses membres à porter des appréciations où l'intuition et l'intime conviction se substituent parfois aux raisonnements logiques ou juridiques. Leur ambition est de réagir le plus sainement possible et d'être en ce domaine la « conscience sociale de la nation ». La collégialité corrige, s'il en est besoin, les excès de la logique ou ceux de l'émotion.

Il est encore trop tôt pour que la Commission puisse faire état d'une opinion globale sur les conséquences de l'informatisation de la société française, à propos de laquelle il existe plus de prévisions que de constats. Il lui sera plus facile de le faire lorsqu'elle aura le recul nécessaire et lorsqu'après avoir reçu la totalité des déclarations de traitement, elle saura vraiment « qui sait quoi » et « pourquoi » ?.

Les observations qu'elle peut dès maintenant formuler sont relatives aux premiers effets de la loi, aux problèmes qui subsistent et aux interrogations que pose l'avenir.

LES PREMIERS EFFETS DE LA LOI

La loi du 6 janvier 1978 est intervenue au moment opportun, au moment seuil, celui de l'explosion de l'informatique qui commence à pénétrer en profondeur dans la vie du plus grand nombre, le phénomène étant amplifié par le « miracle » des télécommunications.

Les utilisateurs étaient et sont encore animés de la volonté d'obtenir de l'outil dont ils disposent, la plus grande efficacité. Il fallait des limites à leur action. On peut penser que sans une loi, qu'ils sont maintenant désireux de respecter, beaucoup d'entre eux ne se seraient imposés aucune frontière. De très bonne foi, ils pouvaient croire que la fin justifiait les moyens.

La loi supprime les fichiers occultes, elle empêche les fichiers fourre-tout et elle interdit la mise en mémoire de certaines informations à caractère discriminatoire.

Elle ne permet pas aux administrations, détentrices d'une partie de la puissance publique, d'augmenter leur pouvoir par la mise en fiches des citoyens sous n'importe quel prétexte. En acceptant la loi, le pouvoir exécutif a consenti à se soumettre à un contrôle de la Commission qui doit être consultée avant la création de tout fichier du secteur public.

Ainsi, les fichiers administratifs n'existeront-ils qu'à bon escient, dans le seul intérêt du service public. Il y a lieu de remarquer que dans ce domaine, la division du pouvoir est garante des principes démocratiques : il ne faut pas trop regretter les cloisonnements administratifs qui évitent que le pouvoir procuré par la possession des informations soit le privilège de quelques-uns.

Lorsqu'elle a été consultée, la Commission a apporté avec souplesse les adaptations nécessaires, compte tenu des aspects juridiques, sociaux et techniques des problèmes posés.

On peut affirmer que sans elle, les fichiers des comptes bancaires, du casier judiciaire, des douanes, des cartes d'identité, auraient été très différents. Ils ont été élagués, à l'issue d'heureuses concertations, de tout ce qui ne correspondait pas à leur finalité et pouvait porter atteinte aux principes dont la Commission doit assurer la sauvegarde.

De même, les normes simplifiées ont incité les utilisateurs à faire en sorte que leurs fichiers puissent s'y référer, ce qui est une garantie pour eux qu'ils ne portent atteinte ni aux libertés, ni à la vie privée.

Un des effets indirects de la loi est de provoquer une réflexion sur l'usage de l'informatique de la part de ceux qui l'emploient.

QUELQUES-UNS DES PROBLEMES QUI SUBSISTENT

La commission entend développer son action contre certains abus de la technique considérés dans l'opinion publique comme une « tyrannie de l'ordinateur ». Elle croit devoir les souligner d'une manière générale, avant de les dénoncer cas par cas si sa mise en garde n'est pas suivie d'effets.

L'art. 1 de la loi selon lequel « l'informatique est au service de chaque citoyen » est encore trop ignoré. Des exemples nombreux prouvent qu'elle est souvent une fin et non un moyen.

L'automatisation bouleverse les relations humaines aussi bien dans l'entreprise que dans l'administration. Dans le premier cas, ses effets sont tempérés par les égards dus à la clientèle, souci que l'administration n'a pas toujours pour ses usagers.

Certains utilisateurs de l'informatique parmi les plus importants ont compris que ses avantages exigent en contre partie un effort supplémentaire d'explication envers le public. Parallèlement au développement de l'automatisation dans leurs services, ils ont cherché à faire comprendre leurs nouvelles méthodes et à personnaliser leurs prestations. De telles pratiques si elles se généralisaient contribueraient sans aucun doute à faire perdre au mythe de l'informatique une partie de la crainte qu'il inspire.

Mais au-delà de ces égards élémentaires, il existe une nécessité de retirer à la machine le pouvoir de domination qu'elle détient.

De plus en plus l'automatisme se substitue en effet à l'interprétation.

Il n'est pas normal que la cessation de fournitures, de prestations ou d'allocations, les unes et les autres indispensables à la vie d'un foyer, interviennent sans autre préalable que l'envoi de lettres recommandées anonymes que l'intéressé ne se donne plus la peine de retirer à la poste.

Comment peut-il attacher l'importance qui convient à des documents standardisés édités à la chaîne, où ne figure même pas une signature ?

La réclamation porte parfois sur quelques francs sinon quelques centimes.

L'ordinateur aveugle et sourd continue infatigablement sa tâche en ajoutant à chaque réclamation le coût des précédentes et les intérêts. Si des erreurs sont commises, il ne les corrige qu'après de longs délais qu'il ne tolérerait pas de ses correspondants.

L'automatisation procure aux effets de la mise en demeure un caractère immanent que la justice elle-même possède rarement.

Il est tentant d'employer pour la gestion des hommes des méthodes qui ont fait leurs preuves pour la gestion des marchandises, mais le respect de l'identité humaine voulu par la loi impose que des êtres de chair et de sang ne soient pas considérés comme des abstractions ou des numéros.

Sur le plan des libertés et des institutions, la Commission se doit de faire remarquer que la discussion parlementaire sur la légalisation des contrôles d'identité a lieu après qu'elle ait donné son avis sur les titres d'identité infalsifiables, alors qu'il eut été préférable qu'elle la précède.

Au moment où la police prend possession d'un matériel perfectionné, incontestablement nécessaire à ses missions, la Commission souhaite qu'il ne soit pas générateur de procédures nouvelles de contrôle. L'expérience prouve que lorsqu'un ordinateur existe il faut l'alimenter.

L'inflation du nombre des contraventions en matière de circulation automobile n'a plus de limites depuis que la constatation et le recouvrement sont automatiques. La procédure des amendes pénales elle-même laisse ainsi peu de place au pouvoir d'appréciation du juge.

Les études préalables à la loi considéraient que l'informatique tendrait à renforcer la centralisation administrative. La Commission constate que les principales demandes d'avis qui lui ont été présentées traduisent, en effet, une telle tendance. Les inconvénients de la centralisation ont été trop souvent décrits pour être à nouveau soulignés. Ce n'est pas le goût de la puissance qui justifie cette centralisation mais le plus souvent des raisons d'économie. Un choix est à faire.

En l'état actuel de ses travaux, la Commission voit s'élever devant elle une mosaïque. Les pièces en apparaissent une à une sans que l'ensemble puisse encore se deviner. La Commission sera sans doute plus sensible qu'elle ne l'a été, à ce phénomène centralisateur, lorsqu'elle progressera dans la connaissance des systèmes automatisés de l'administration française.

INTERROGATIONS DEVANT L'AVENIR

Aucun pays dans le monde n'a poussé aussi loin que la France la réflexion sur les conséquences de l'informatisation de la société. Les contacts nombreux que les membres de la Commission entretiennent avec des spécialistes étrangers lui permettent de dire que la pensée française a dans ce domaine une certaine primauté.

Cette réflexion a été organisée, alors qu'à l'étranger elle est souvent le fait d'universitaires, de sociologues ou de juristes plus ou moins isolés. A l'initiative du Gouvernement deux importants rapports ont été publiés, un colloque international a eu lieu.

Il serait souhaitable que les vastes confrontations qu'ils ont permis ne restent pas des spéculations intellectuelles et aboutissent à des résultats pratiques.

La loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés, qui conserve un caractère expérimental, est née du rapport demandé par le Gouvernement en 1974. Les intentions manifestées lors de la semaine Informatique et Société demandent également à passer dans les faits.

Les conséquences de l'informatisation sur l'emploi, l'éducation, la culture et les libertés restent une préoccupation constante des partis politiques aussi bien que des syndicats professionnels et ouvriers. Des intergroupes se sont constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat sur l'informatique et la télématique. Ils réunissent des parlementaires de formations différentes, animés du même souci d'être informés et désireux d'étudier ensemble un phénomène contemporain dont ils perçoivent toute la portée.

La Commission, institution nouvelle pour des temps nouveaux, entend participer à cette réflexion ainsi qu'elle en a reçu mission permanente de la loi et du décret d'application.

Le dernier SICOB a marqué l'explosion de l'informatique dans ce qu'il est convenu d'appeler la bureautique. Des secteurs entiers de l'activité humaine vont progressivement se transformer pour s'adapter à l'automatisation.

Le délai qui existe entre les découvertes scientifiques ou technologiques et leurs applications tend à diminuer. Même si un temps d'arrêt affectait ces découvertes, des progrès nombreux se manifesteraient encore dans les prochaines années. Mais les experts considèrent que l'informatique continuera à connaître de fulgurants développements pendant au moins quinze ans. Les seules limites à ses progrès paraissent être celles de la matière et de la vitesse de la lumière. Ces développements seront accompagnés d'un écroulement des coûts.

La Commission désire dans ce premier rapport attirer l'attention sur la dissémination prévisible des fichiers et sur la nécessité pour notre pays de conserver son identité culturelle.

De plus en plus, les personnes fichées seront elles-mêmes détentrices d'informations nominatives. Avec les micro-ordinateurs, les médecins, les avocats, les commerçants, les chercheurs posséderont des fichiers automa-

tisés. Ils leur appliqueront des traitements classiques et d'autres, imprévisibles, l'ingéniosité des néophytes pouvant procurer à des logiciels des structures inattendues. L'établissement des banques de données devenant rentable, on peut craindre qu'existe sur chaque individu, une accumulation d'informations et qu'elles soient réparties dans un nombre de plus en plus grand de fichiers. Compte tenu de l'accroissement des flux d'informations, le rôle de ceux qui contrôleront les réseaux de communication ou qui à distance, assureront l'entretien des systèmes mis en place, sera primordial.

Du point de vue de la défense des libertés, le contrôle des fichiers détenus par une multitude de professionnels et même de particuliers, sera délicat. Des adaptations à la loi seront sans doute nécessaires, mais il faudra plus que jamais compter sur l'autodiscipline. Celle-ci devra être acquise dès l'école.

Il n'est pas trop tôt pour former aujourd'hui les utilisateurs de demain. Les expériences menées actuellement sur l'introduction de l'ordinateur dans les établissements scolaires mériteraient d'être développées. La Commission a constaté l'accueil très favorable réservé par les enfants à cette nouvelle écriture. En même temps qu'ils en apprendront l'emploi, ils devront en connaître le bon usage.

La Commission contribuera à fournir les éléments de base d'une pédagogie des rapports avec l'informatique. A travers l'établissement des dossiers de formalités, elle commence à promouvoir un langage de description des systèmes informatiques.

La loi s'est préoccupée du respect de l'identité humaine afin que chacun puisse rester lui-même. On doit admettre que l'individu est une parcelle de la nation et que globalement celle-ci est également concernée par le développement de l'Informatique.

Ce développement s'opère dans un cadre international où les perspectives si indispensables de coopération ne doivent pas faire oublier les réalités d'une concurrence économique qui risque de s'exercer au détriment des pays les plus jaloux de la sauvegarde des libertés, y compris entre pays de tradition libérale et démocratique qui ont déjà mis en œuvre des législations protectrices.

Il est indispensable que la France ait ses propres banques de données sous peine de perdre son identité culturelle. Des efforts méritoires sont en cours, mais ils doivent être amplifiés car le retard s'accroît d'année en année. Si des mesures rapides ne sont pas adoptées à ce sujet, l'usage de la langue française est lui-même en péril.

Comme l'a souligné le Président de la République, l'intelligence artificielle n'est pas une intelligence qui domine, c'est une intelligence qui prépare et qui complète. Il restera toujours à l'homme « l'imagination, l'invention de nouveaux concepts scientifiques, la recherche de nouvelles valeurs artisanales, éthiques et morales ».

En y prenant garde, l'informatique peut-être mise au service d'une société plus qualitative. La Commission s'efforcera dans l'avenir d'être non

seulement un garde-fou mais de préconiser des orientations, afin que soient préservées les libertés, décentralisées les décisions, et accrue la solidarité entre les hommes.

ANNEXES

- 1 - La composition de la Commission
- 2 - L'organigramme des services
- 3 - Liste des délibérations de la Commission
- 4 - Les principaux avis rendus par la Commission
 - 5 - Modèle d'acte réglementaire
- 6 - Informatique et Libertés : le droit comparé
 - 7 - Convention du Conseil de l'Europe
 - 8 - Lignes conductrices de l'OCDE
 - 9 - Les systèmes d'identification
- 10 - Compte rendu d'une mission de la Commission aux Etats-Unis
 - 11 - Compte rendu d'une mission en Suède

Composition de la Commission

La Commission comprend 17 membres désignés pour cinq ans, ou pour la durée du mandat restant à couvrir.

Sa composition, à la date du 30 septembre 1980, est la suivante :

Deux députés élus par l'Assemblée nationale :

M. Raymond Forni, député de Belfort (PS)

M. Alain Madelin, député d'Ile-et-Vilaine (UDF)

Deux sénateurs élus par le Sénat :

M. Jacques Thyraud, sénateur du Loir-et-Cher (PR)

M. Pierre Vallon, sénateur du Rhône (UCDP)

Deux membres du conseil économique et social, élus par cette assemblée :

M. Claude Pitous M. Pierre Bracque

Deux conseillers d'Etat,, élus par l'Assemblée générale :

M. Roland Cadet M. Bernard Tricot

Deux conseillers à la Cour de cassation, élus par l'Assemblée générale :

M. Michel Monegier du Sorbier M. Alain Simon

Deux conseillers-maître à la Cour des comptes élus par l'Assemblée générale :

M. Henri Maleprade

M. Pierre Sénéchal

Une personnalité qualifiée désignée sur proposition du président de l'Assemblée nationale :

M. Jean-Claude Sarazin

Une personnalité qualifiée désignée sur proposition du Président du Sénat :

M. Henri Caillavet

Trois personnalités désignées en raison de leur compétence et de leur autorité :

M. Paul Alba

Mme Claire Gaudfemau

M. Robert Hirsch

Plusieurs changements sont intervenus dans la composition depuis 1978 :

M. Charretier a été remplacé par M. Madelin (Assemblée nationale)

M. Chenot a été remplacé par M. Roland Cadet (Conseil d'Etat)

M. Bellet a été remplacé par M. Alain Simon (Cour de cassation)

M. Moch a été remplacé par M. Bracque (Conseil économique et social)

M. Fossat a été remplacé par M. Pitous (Conseil économique et social)

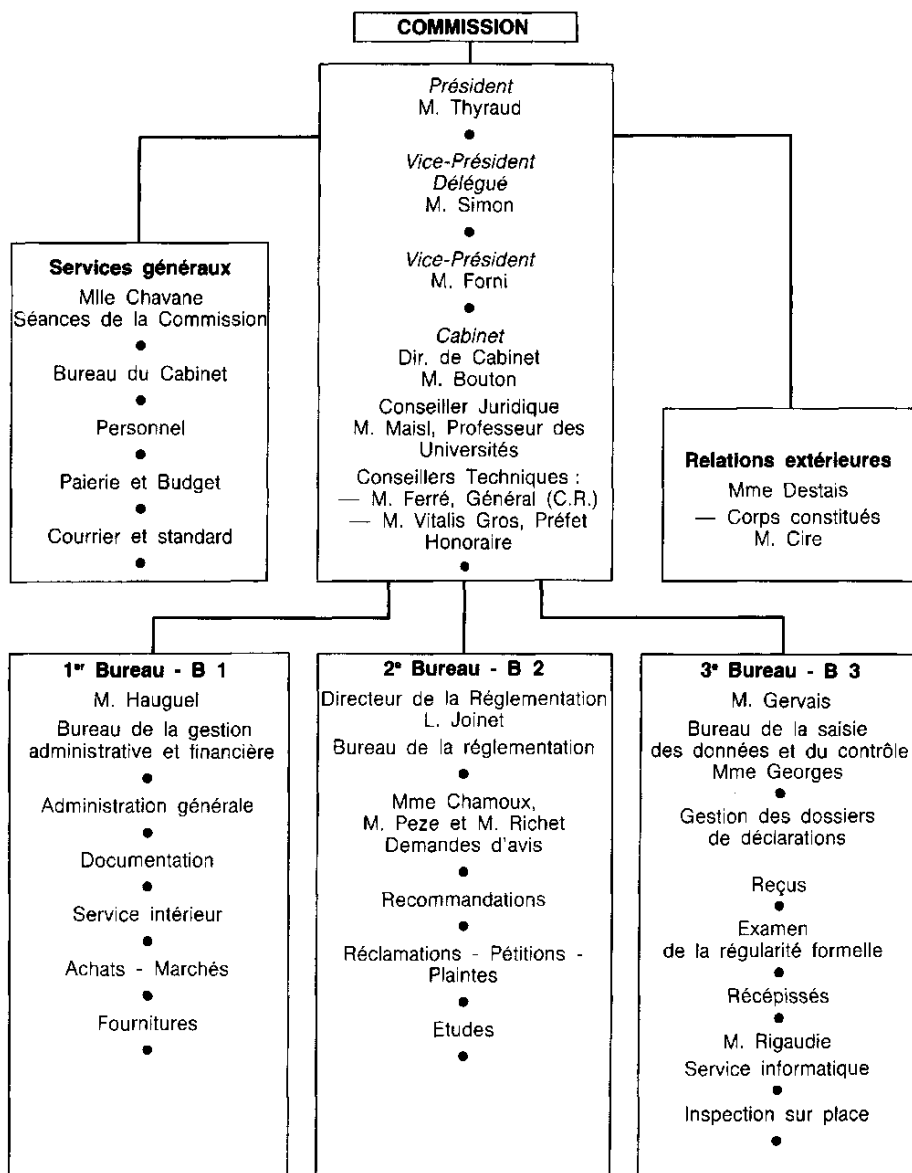
Au cours de sa réunion du 5 décembre 1978 la Commission avait élu :

Président : M. Bellet, premier président de la Cour de cassation, vice-président délégué : M. Jacques Thyraud, sénateur du Loir-et-Cher, vice-président : M. Raymond Forni, député du territoire de Belfort.

A la suite du départ de M. Bellet, de nouvelles élections ont eu lieu le 27 novembre 1979. M. Jacques Thyraud est devenu président, et M. Alain Simon, conseiller à la Cour de cassation, vice-président-délégué.

Organigramme des services

Commission nationale de l'informatique et des libertés



Liste des délibérations

NUMERO	DATE	NATURE	OBJET
79.02	8 août 1979	A	Casier judiciaire
79.03	23 octobre 1979	D	Adoption du modèle de formulaire
79.04	23 octobre 1979	D	Adoption du calendrier d'appel
79.05	18 déc. 1979	A	Ficoba
80.01	5 janvier 1980	D	Délégation de pouvoirs au président et au vice-président-délégué
80.02	22 janvier 1980	NS 1	Liquidation et paiement des rémunérations des personnels de l'Etat
80.03	22 janvier 1980	NS 2	Gestion des personnels de l'Etat
80.04	22 janvier 1980	NS 3	Liquidation et paiement des rémunérations des personnels des établissements publics ne relevant pas d'une collectivité territoriale et des personnes morales de droit privé gérant
80.05	22 janvier 1980	NS 4	Gestion des personnels des établissements publics ne relevant pas d'une collectivité territoriale et des personnes morales de droit privé gérant
80.06	22 janvier 1980	NS 5	Liquidation et paiement des rémunérations des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics
80.07	22 janvier 1980	NS 6	Gestion des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics
80.08	5 février 1980	A	FNID
80.09	19 février 1980	Rep	Fichier des praticiens
80.10	1 ^{er} avril 1980	Rec	Recommandation relative à la mise en œuvre du droit individuel d'accès aux fichiers automatisés
80.11	1 ^{er} avril 1980	D	Fixation du montant de la redevance perçue pour l'exercice du droit d'accès
80.12	15 avril 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé de gestion des autorisations d'accès portuaire (port autonome de Marseille)
80.13	15 avril 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé pour recueillir les renseignements concernant les départs en week-end et en vacances des automobilistes (Bison futé)

D : décision

A : avis (Art. 15)

A* : avis (Art. 1 - décret 7/7/78)

NS : norme simplifiée

Rep : réponse à une question

Rec : recommandation

80.14	15 avril 1980	A	Avis sur la mise en œuvre d'un traitement automatisé de la gestion des concessions au cimetière de Dijon
80.15	18 mars 1980	NS 7	Paie et gestion des personnels des personnes physiques et morales autres que celles gérant un service public
80.16	6 mai 1980	NS 8	Consommation de gaz, d'électricité, d'énergie de toute nature et d'eau et redevances d'assainissement facturables par les services publics concédés, affermés, en régie intéressée ou en régie directe
80.17	6 mai 1980	NS 9	Gestion des prêts de livres, de supports audiovisuels et d'oeuvres artistiques
80.18	6 mai 1980	NS 10	Mise en recouvrement de certaines taxes et redevances par les collectivités territoriales et les établissements publics les regroupant
80.18 bis	3 juin 1980	A*	Avis sur l'applicabilité de la loi du 06/01/78 à Interpol
80.19	4 juin 1980	A	Avis relatif à la création d'un traitement automatisé concernant la fabrication de cartes nationales d'identité
80.20	24 juin 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé de la comptabilité des caisses primaires d'assurance maladie
80.21	24 juin 1980	NS 11	Traitements relatifs à la gestion des fichiers de clients
80.22	8 juillet 1980	NS 12	Délibération concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatifs à la tenue des comptes de la clientèle et le traitement des informations s'y rattachant par les établissements bancaires et assimilés
80.23	8 juillet 1980	NS 13	Délibération concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatifs à la gestion des crédits et des prêts consentis à des personnes physiques par les établissements bancaires et assimilés
80.24	23 sept. 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé de l'accueil et l'information des personnes physiques venant s'installer dans la ville de Lyon
80.25	23 sept. 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé du suivi statistique de la demande de logements HLM à la Direction régionale de l'équipement (Aquitaine)
80.26	23 sept. 1980	A	Avis sur la création d'un traitement automatisé du quittancement et de la comptabilisation des loyers des logements appartenant à la SNCF

Principaux avis de la Commission

Pour illustrer la première « jurisprudence » de la Commission, quatre de ses principaux avis sont reproduits ci-après. L'ensemble des avis est à la disposition du public au Centre de documentation de la Commission.

Principaux avis

1 - Casier judiciaire	8 août 1979
2 - FICOBA	18 décembre 1979
3 - FNID	5 février 1980 -
4 - Avis relatif à la création d'un traitement automatisé concernant la fabrication des cartes nationales d'identité	4 juin 1980

1 - DELIBERATION N° 79-02 DU 8 AOUT 1979 PORTANT AVIS SUR LE PROJET D'AUTOMATISATION DU CASIER JUDICIAIRE

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice a, par lettre du 18 avril 1979, saisi la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés d'une demande d'avis sur un projet de loi instituant un casier judiciaire national automatisé.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés,

Vu les articles 15 et 20 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978,

Vu les articles 12, 18, 20 et 26, alinéa 2, du décret n° 78-774 du 17 juillet 1978, modifié par celui n° 78-1223 du 28 décembre 1978 et celui n° 79-421 du 30 mai 1979.

Après avoir entendu en son rapport M. Monegier du Sorbier et en ses observations M. Pelissolo, commissaire du Gouvernement, formule les observations suivantes.

I - Sur l'automatisation

Elle présente des avantages certains pour la tenue, la gestion, la conservation et l'utilisation du casier judiciaire, et rien dans les dispositions de la loi susvisée ne s'oppose à ce procédé.

II - Sur la centralisation

Si pour des raisons techniques, la centralisation apparaît actuellement opportune, il conviendrait, cependant, en raison des dangers qu'elle peut présenter notamment quant à l'accroissement des risques d'appropriation ou de destruction et en raison des progrès rapides de la technique, de réserver la possibilité de décentraliser ultérieurement le casier judiciaire.

III - Mesures de sécurité

Il faudra notamment, pour restreindre les dangers de la centralisation, que les textes d'application qui seront soumis à la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés prévoient :

- a) de strictes mesures de sécurité en ce qui concerne les bâtiments et le matériel ;
- b) les conditions de recrutement et les obligations du personnel qui devront être exactement précisées ;
- c) l'énumération limitative des personnes ou catégories de personnes qui auront le droit d'interroger tout ou partie du fichier en précisant, d'une part les conditions pratiques de cette interrogation (écran de visualisation, édition de document, etc.) à l'exclusion de toute interrogation téléphonique, et d'autre part les mesures prises pour empêcher un usage abusif du fichier par ces personnes ou catégories de personnes ;
- d) les conditions dans lesquelles, en cas de circonstances exceptionnelles (invasion, guerre civile, etc.) pourrait être évitée, au besoin par sa destruction, une appréhension illégitime du casier judiciaire.

IV - Problèmes de rapprochement et d'interconnexion du casier judiciaire automatisé avec d'autres fichiers

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés estime qu'il ne doit y avoir, hormis les cas où les informations sont rendues anonymes, aucun rapprochement ou aucune interconnexion, ni aucune consultation ou communication, entre le nouveau casier judiciaire et d'autres fichiers automatisés ou non, sauf ceux prévus par une loi.

V - Recours au répertoire national d'identification des personnes physiques

Dans les conditions où il est prévu par le dossier annexe IV joint, par le ministère de la Justice, au projet de loi, ce recours nécessaire pour vérifier l'identité des titulaires d'un casier judiciaire ne soulève pas d'objection de la part de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

VI - Droit d'accès

Le droit d'accès de tout intéressé à son propre casier judiciaire, en vue notamment d'en demander la rectification, ne peut être limité.

Si ce droit, prévu par les articles 34 et 35 de la loi du 6 janvier 1978, s'oppose aux dispositions de l'art. 774 du Code de procédure pénale aux termes desquelles l'intéressé ne peut obtenir délivrance que du bulletin n°

sur lequel ne figurent que certaines condamnations, cette opposition devrait être levée en permettant à toute personne d'avoir par l'intermédiaire du procureur de la République, communication de son propre casier judiciaire sans délivrance d'un bulletin ou d'un écrit. Il conviendra, en conséquence, de modifier en ce sens, le Code de procédure pénale dans la partie législative. Sous réserve des observations présentées ci-dessus, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés émet un avis favorable au projet de loi instituant un casier judiciaire automatisé.

2 - DELIBERATION N° 79-05 DU 18 DECEMBRE 1979 PORTANT AVIS SUR LE PROJET D'AUTOMATISATION DU FICHIER DES COMPTES BANCAIRES (FICOBA)

Le ministre du Budget a, par lettre du 12 octobre 1979, saisi la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés d'une demande d'avis sur un projet d'automatisation du fichier des comptes bancaires (FICOBA) préparé par la direction générale des Impôts.

Par lettre du 7 novembre 1979, le vice-président délégué de la Commission a fait part au ministre du Budget des réserves exprimées par la Commission lors d'un premier examen de ce projet au cours de sa séance du 6 novembre 1979.

Le directeur général des Impôts a été entendu par la Commission le 27 novembre 1979 et, des aménagements ayant été apportés au projet initial, un nouveau projet de texte réglementaire instituant FICOBA a été présenté par lettre du 13 décembre 1979.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés,

Vu l'art. 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978,

Vu les art. 12, 20 et 26 du décret n° 78-774 du 17 juillet 1978 (modifié),

Après avoir entendu en son rapport M. Maleprade et en ses observations M. Pelissolo, commissaire du Gouvernement,
prend acte de ce que :

- le fichier automatisé des comptes bancaires ne fournit aucune information sur les opérations passées à ces comptes ;
- les informations seront rattachées aux personnes physiques selon un identifiant spécifique et qu'il n'est prévu aucune interconnexion avec un autre système informatisé ;
- les fonctionnaires publics participant au fonctionnement de ce système sont tenus au secret fiscal de même que les agents ou représentants d'organismes dont la liste est limitativement énumérée dans le projet de texte réglementaire instituant FICOBA ;
- des mesures sont prévues pour assurer la sécurité des matériels et des locaux utilisés pour le fonctionnement de ce système automatisé ;
- des dispositions seront prises pour permettre l'exercice du droit d'accès par toute personne concernée auprès du centre des Impôts de son domicile fiscal.

Compte tenu des dispositions ainsi prises, sous réserve que soit supprimée la dernière phrase de l'art. 5 du projet d'acte réglementaire

subordonnant la forme de communication des renseignements à l'autorisation du directeur général des Impôts, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés émet un avis favorable au projet d'automatisation des comptes bancaires dit FICOBA.

3 - DELIBERATION N° 80-08 DU 5 FEVRIER 1980 PORTANT AVIS SUR LE PROJET DE FICHER NATIONAL INFORMATISE DE DOCUMENTATION (FNID) PRESENTE PAR LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

Le ministre du Budget a, par lettre du 17 octobre 1979, saisi la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés d'une demande d'avis sur un projet d'informatisation d'un fichier national de documentation institué à la direction générale des Douanes et Droits indirects.

Après audition le 18 décembre 1979 du directeur général des Douanes et Droits indirects, il a été convenu d'apporter certains aménagements au projet d'arrêté ministériel initialement prévu. Il ferait l'objet d'une publication au Journal officiel, tandis que serait abandonné le projet d'un décret en Conseil d'Etat conférant à l'ensemble de ce fichier un caractère confidentiel par application de l'art. 20 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'Informatique, aux fichiers et aux Libertés. Mais des mesures particulières seraient admises pour tenir compte de ce que certaines des informations collectées revêtent indiscutablement ce caractère, sans qu'il soit possible de les isoler des autres éléments recueillis.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés,

Vu les art. 15, 19, 30 et 34 à 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978,

Vu l'art. 6 de la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980,

Vu les art. 12 et 26 du décret n° 78-774 du 17 juillet 1978 (modifié),

Vu le décret n° 79-1160 du 28 décembre 1979,

Après avoir entendu en son rapport M. Maleprade et en ses observations M. Pelissolo, commissaire du Gouvernement,
prend acte de ce que :

— Le fichier prévu procède de la fusion de plusieurs fichiers manuels actuellement existants et ne rassemble que les éléments nécessaires au contrôle des déclarations et à la recherche de la fraude en matière douanière et de droits indirects.

— Les informations nominatives susceptibles d'être inscrites dans ce fichier sont les suivantes :

- identification, adresse et modalités d'activités de personnes physiques ou morales ayant fait l'objet de procès-verbaux ou a l'égard desquelles existent des indices ou présomptions de fraude ;
- identification, description et mouvements de navires utilisés à des fraudes ou suspectés de les avoir facilitées ;
- description des affaires dans lesquelles ces personnes ou ces navires sont impliqués ; indication des transactions auxquelles elles ont pu donner lieu.

— Ces informations, qui ne pourront être conservées que pendant dix ans, dans une mémoire informatisée, seront rattachées aux personnes physiques selon un identifiant spécifique et il n'est prévu aucune interconnexion avec un autre système informatisé.

— Sauf circonstance exceptionnelle, ne figureront pas au fichier celles relatives à des infractions ayant donné lieu à une sanction pécuniaire inférieure à 2 000 Francs.

— Le secret des informations sera sauvegardé par l'habilitation d'agents qualifiés pour les consulter et qui ne peuvent les communiquer qu'aux personnes désignées par des dispositions législatives, réglementaires ou des conventions internationales ratifiées et publiées ; toute modification à la liste des catégories de personnes pouvant bénéficier de cette communication, telle que portée à la connaissance de la Commission, devant lui être soumise au préalable.

— Des mesures sont prévues pour assurer la sécurité des matériels, des logiciels et des locaux utilisés pour ce système automatisé qui fonctionnera en temps réel.

— Le droit d'accès prévu par l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 s'exercera auprès du centre de documentation et d'évaluation de la direction générale des Douanes et Droits indirects, 55, rue d'Amsterdam - Paris 8^e.

Lorsque ce centre estimera que certaines des informations demandées, ou leur totalité intéressent la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique au sens de l'art. 39 de la loi précitée ou sont couvertes par une règle de secret résultant d'une convention internationale, il transmettra la demande à la Commission. Celle-ci délimitera alors, le cas échéant, les informations qui peuvent être communiquées et celles qui relèvent d'une vérification suivant la procédure de l'art. 39 précité.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés compte tenu des mesures ainsi prévues, émet un avis favorable à l'institution d'un fichier national informatisé de documentation (FNID) à la direction générale des Douanes et Droits indirects, mais à l'expresse condition que soient respectées les dispositions prévues à l'art. 6 de la loi n° 80-2 du 4 janvier 1980, relative à l'automatisation du casier judiciaire, instituant un art. 777-3 du Code de procédure pénale, aux termes desquelles : « aucun fichier ou recueil de données nominatives détenu par une personne quelconque ou un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la Justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévues par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation ».

4 - DELIBERATION N° 80-19 DU 3 JUIN 1980 PORTANT AVIS RELATIF A LA CREATION D'UN TRAITEMENT AUTOMATISE D'INFORMATIONS NOMINATIVES CONCERNANT LA FABRICATION DE CARTES NATIONALES D'IDENTITE

Par lettre du 11 mars 1980, le ministère de l'Intérieur a saisi la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés d'une demande d'avis préalable à la mise en œuvre d'un traitement dénommé « fabrication

de cartes nationales d'identité » dont la finalité principale est « d'éviter l'obtention frauduleuse des titres et leur falsification ».

Par lettre du 9 avril 1980, le ministère de l'Intérieur a soumis à la Commission une rédaction modifiée du projet de décret initialement joint à la demande d'avis.

Par lettre du 29 mai 1980, le ministère de l'Intérieur a communiqué une note relative aux mesures de sécurité prises dans les centres de fabrication des titres d'identité.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés ;

Vu les art. 15,19 et 20 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978,

Vu l'art. 12 du décret n° 78-774 du 17 juillet 1978 modifié ;

Après avoir entendu en son rapport M. Forni, commissaire rapporteur et pris connaissance des observations de M. Pelissolo, commissaire du Gouvernement, a formulé les observations suivantes :

I - Sur les informations pouvant être recueillies par voie de questionnaire lors de la demande

La Commission prend acte de ce qu'une notice explicative précisera à l'intention du demandeur les cas dans lesquels les réponses à certaines questions seront facultatives ; il en sera spécialement ainsi lorsqu'à raison de sa situation matrimoniale une femme mariée, divorcée ou veuve, ne souhaitera pas porter, conserver ou faire mention de son nom marital.

Sous réserve de ce qui précède, en cas de changement de nom, quelle qu'en soit la cause, il ne pourra être fait mention du nom antérieur.

II - Sur les informations, autres que celles figurant dans la zone de lecture optique, pouvant être reproduites sur le titre d'identité

La Commission prend acte de ce que, dans le dernier état du projet, il est prévu de porter sur la carte seulement des mentions figurant déjà sur les cartes nationales d'identité en vigueur à la date de la présente délibération ainsi que la mention faisant apparaître le sexe.

III - Sur la reproduction en fac-similé de la signature du demandeur

La Commission prend acte de ce qu'il n'entre pas dans l'intention du ministère de l'Intérieur d'utiliser la transposition et l'enregistrement de la signature sous forme numérique à des fins autres que d'impression. Elle émet en conséquence l'avis que ces informations ne devront en aucun cas être conservées en mémoire au-delà du délai strictement nécessaire à l'impression du fac-similé de ladite signature.

Elle constate que ce mode d'impression suivi d'une double plastification du titre ne permet plus au demandeur d'apposer sa signature manuscrite pour certifier que les renseignements mentionnés correspondent bien à sa personne ; elle demande qu'en contrepartie cette formalité soit juridiquement constatée, lors de la remise du titre, par la présentation d'un récépissé signé de la main du demandeur authentifiant les informations contenues dans le document.

IV - Sur l'utilisation de la carte à des fins de lecture optique automatique

La Commission constate que la lecture optique automatique est rendue possible :

- d'une part en raison de l'emploi de caractères internationalement normalisés dits « caractères OCRB » utilisés pour l'impression de l'ensemble des informations reportées sur le titre ;
- d'autre part, l'insertion d'une zone de lecture optique utilisant également les caractères OCRB.

Outre que la Résolution 77 (26) du Conseil de l'Europe du 28 septembre 1977 relative à l'établissement et à l'harmonisation des cartes nationales d'identité, adoptée par la France, ne prévoit l'usage de la lecture optique qu'à titre facultatif, le projet soumis à la Commission ne précise par ailleurs pas la finalité de la présence d'une telle zone. La Commission estime que la carte nationale d'identité doit avoir pour seule finalité la preuve de l'identité ; elle estime en conséquence, qu'il n'y a pas lieu de maintenir l'utilisation tant des caractères OCRB que d'une zone de lecture optique automatique.

V - Sur le numéro d'identification du titulaire de la carte

La Commission estime que ce numéro doit avoir pour seule finalité la gestion de la fabrication des cartes conformément à la pratique actuellement en vigueur. Elle considère que cet identifiant doit donc être attaché à la carte et non à la personne. Elle demande en conséquence qu'il ne comporte que le code du département de naissance suivi du seul numéro chronologique attribué à chaque carte nationale d'identité lors de sa fabrication et modifié lors de son renouvellement, à l'exclusion de toute autre information concernant directement ou indirectement la nature du titre, la nationalité, la date de naissance, etc.

VI - Sur la reproduction des photographies d'identité

La Commission constate que le procédé utilisé (mise en mémoire des images sous forme numérisée et impression par une imprimante à laser), s'il rend quasiment impossible la falsification pourrait comporter l'inconvénient de recourir au stockage de la photographie des Français.

La Commission prend acte de ce que, comme pour la signature, le ministère de l'Intérieur n'envisage pas de conserver ces informations au-delà du délai strictement nécessaire à l'impression des dites photographies.

VII - Sur les mesures de sécurité

La Commission a pris acte des dispositions adoptées par le ministère de l'Intérieur à ce sujet.

La Commission souhaite cependant :

- que l'accès au système ne soit autorisé que pour l'établissement des cartes ;
- que le système soit protégé contre toute interception d'informations transitant dans le réseau ;

- qu’aucune recherche dans les fichiers de travail ou de gestion ne soit techniquement possible à des fins autres que celle de l’établissement individuel des titres ;
- qu’en cas de circonstances exceptionnelles, il puisse être procédé à la destruction du système dans des conditions et selon une procédure qui devra être prévue sous forme d’instruction.

Note relative à l'élaboration de l'acte réglementaire autorisant la création d'un traitement automatisé d'informations nominatives

Créer un traitement d'informations nominatives peut être plus qu'adopter une nouvelle modalité technique de gestion ; cette création peut poser certains problèmes au regard de la vie privée et des libertés. Aussi la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés charge-t-elle la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés de veiller à ce que ces traitements soient effectués conformément aux dispositions de cette loi. A cette fin les traitements qu'on peut qualifier approximativement « du secteur privé » doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de la Commission. Pour ce qui est du « secteur public » le législateur s'est montré plus exigeant. L'art. 15 de la loi dispose :

« Hormis les cas où ils doivent être autorisés par la loi, les traitements automatisés d'informations nominatives opérés pour le compte de l'Etat, d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale, ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, sont décidés par un acte réglementaire pris après avis motivé de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés ».

La présente note est destinée à aider les personnes chargées de préparer de tels actes réglementaires. Elle comporte des indications sur

- les cas dans lesquels ces actes doivent intervenir ;
- les auteurs de ces actes et la procédure selon laquelle ceux-ci sont élaborés ;
- la forme des actes en question ;
- leurs contenus ;
- le dossier à remettre à la Commission ;
- les suites de la consultation de celle-ci ;
- la publicité donnée à l'acte réglementaire.

Un modèle d'acte réglementaire est joint en annexe ; il est purement indicatif et ne s'impose pas juridiquement aux autorités intéressées.

I - Quand y-a-t-il lieu à intervention d'un acte réglementaire ?

Le principe est posé à l'art. 15 précité : un tel acte est nécessaire :

- 1 - Pour décider qu'un traitement automatisé d'informations nominatives, sera opéré pour le compte :

- de l'Etat ;
- d'un établissement public (la loi ne distingue ni entre les établissements publics industriels et commerciaux, ni entre les établissements publics de l'Etat, ceux d'une collectivité territoriale et ceux qui ne sont rattachés à aucune collectivité de ce genre) ;
- d'une collectivité territoriale ;
- d'une personne morale de droit privé gérant un service public.

2 - Pour préciser le champ d'application de cette règle on indiquera :

- a) qu'aux termes de l'art. 4 de la loi « sont réputées nominatives... les informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes... » ;
- b) que ces personnes sont, d'après le même article, des personnes *physiques* ; ainsi les traitements d'informations relatives seulement à des personnes morales (sociétés, associations, fondations, établissements publics, etc) ne relèvent pas de l'art. 15 précité ;
- c) que sont visés à cet article les traitements effectués « pour le compte » d'une des personnes morales qu'il énumère ; ainsi, lorsqu'une société privée non gestionnaire d'un service public est chargée par une des personnes morales en question d'effectuer pour le compte de celle-ci un traitement celui-ci relève de l'art. 15.

3 - Cet article, on l'a vu, réserve le cas où le traitement considéré doit être autorisé par la loi. Ces cas doivent être déterminés en application de l'art. 34 de la Constitution. Ainsi relèveraient de la loi des traitements qui concerneraient l'exercice des droits civiques et libertés publiques, la mise en œuvre de la procédure pénale, etc.

4 - Inversement, il est des traitements automatisés d'informations nominatives qui ne posent aucun problème au regard des préoccupations du législateur. Aussi l'art. 17 de la loi dispose-t-il : « Pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés établit et publie des normes simplifiées inspirées des caractéristiques mentionnées à l'art. 19.

Pour les traitements répondant à ces normes, seule une déclaration simplifiée de conformité à l'une de ces normes est déposée auprès de la Commission. Sauf décision particulière de celle-ci, le récépissé de déclaration est délivré sans délai. Dès réception de ce récépissé, le demandeur peut mettre en œuvre le traitement. Il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités ».

5 - Enfin, le législateur a prévu des dispositions transitoires qui figurent à l'art. 48 de la loi : « A titre transitoire, les traitements régis par l'art. 15 ci-dessus, et déjà créés, ne sont soumis qu'à une déclaration auprès de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés dans les conditions prévues aux art. 16 et 17.

La Commission peut toutefois, par décision spéciale, faire application des dispositions de l'art. 15 et fixer le délai au terme duquel l'acte réglementaire créant le traitement doit être pris.

A l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, tous les traitements régis par l'art. 15 devront répondre aux prescriptions de cet article ».

II - Auteur de l'acte et procédure d'élaboration

1 - L'auteur d'un acte pris en vertu de l'art. 15 doit être l'autorité individuelle ou collégiale qui, au sein de la personne morale pour le compte de qui le traitement sera opéré, détient le pouvoir réglementaire soit d'une façon générale soit dans le domaine concerné par le traitement.

a) On rappelle que pour ce qui est de *l'Etat* :

— le pouvoir réglementaire est exercé normalement par décret signé par le Premier ministre ou, dans certains cas, par le Président de la République ;

— un ministre n'a pas, en principe, le pouvoir réglementaire ; il n'en va autrement que dans les cas où une loi ou un décret lui a attribué ce pouvoir sur des sujets bien déterminés, ainsi que lorsqu'il s'agit pour lui de régler l'organisation et le fonctionnement des services placés sous son autorité. En cas de doute sur le pouvoir réglementaire du ministre au regard de l'acte à prendre, il sera prudent de recourir au décret ;

— la forme normale d'exercice du pouvoir réglementaire ministériel, quand ce pouvoir existe, est l'arrêté. Bien que des circulaires puissent avoir un caractère réglementaire, il est recommandé pour des raisons de clarté de ne pas employer ce procédé pour l'application de l'art. 15.

b) *Pour les collectivités locales et les établissements publics qui les regroupent*, l'auteur de l'acte sera :

— pour une commune, le maire ;

— pour un district, le président « qui assure l'exécution des décisions du Conseil » (art. L. 164-6, alinéa I) ;

— pour une communauté urbaine, ce sera le président du bureau ;

— pour un syndicat de communes, comme pour un syndicat à vocation multiple (SIVOM), ou un syndicat mixte, ce sera le président du Comité.

c) Pour les établissements publics *en général* l'autorité ayant le pouvoir réglementaire est normalement le président du Conseil d'administration ou du conseil ou de l'institution collégiale qui joue le rôle de celui-ci. Ce peut être parfois le directeur de l'établissement ou encore une instance collégiale. Il convient de se référer aux textes d'organisation.

d) En ce qui concerne les *personnes morales de droit privé gérant un service public* l'auteur de l'acte sera la personne ou l'organisme habilité à prendre des mesures d'organisation dans le domaine d'activités concerné par le traitement, par exemple la gestion du personnel, les rapports avec le public, les relations avec les usagers du service, etc.

2 - Au cas où l'autorité compétente voudrait *déléguer*, pour la prise de l'acte réglementaire, son pouvoir à une autre personne ou à un autre organisme, elle devrait respecter les règles suivantes :

- avoir été habilitée à opérer cette délégation par l'organe qui l'a investie de cette compétence ;
- la délégation doit être expresse : il n'y a pas de délégation implicite ;
- la délégation doit avoir été autorisée par une disposition législative ou réglementaire ou statutaire ;
- l'acte portant la délégation doit avoir été publié. En cas de délégation, il est souhaitable qu'une copie de l'acte de délégation soit jointe à la demande d'avis ;
- la délégation doit avoir un objet précis et limité.

Cette délégation sera suivant le cas une délégation de signature ou de pouvoir :

1 - La délégation de signature est faite *intuitu personae* ; le signataire peut signer en lieu et place du délégant qui ne se dessaisit pas de ses pouvoirs et sous la responsabilité duquel la décision est prise. La délégation de signature se présente en fait comme une simple modalité de l'organisation interne d'un service.

2 - La délégation de pouvoirs est consentie à un titulaire d'une fonction ès qualités. C'est ainsi que le préfet délègue certains de ses pouvoirs au secrétaire général de la préfecture ou aux directeurs départementaux.

Ce délégant est alors dessaisi de ses propres prérogatives tant que dure la délégation qui ne prend fin que par son retrait explicite et non par les changements dans la personne du délégant ou du délégataire.

A la fois, pour éviter des difficultés contentieuses auxquelles l'exercice des délégations donne trop souvent lieu, et parce que le législateur a voulu que la décision de créer un traitement de la catégorie prévue à l'art. 15 soit prise à un échelon élevé de responsabilité, il est recommandé aux titulaires du pouvoir réglementaire de l'exercer eux-mêmes pour l'application de cet article.

3 - Quant à leur *procédure d'élaboration*, les actes réglementaires prévus à l'art. 15 sont soumis, outre les règles posées par la loi du 6 janvier 1978, à celles applicables à l'ensemble des actes de même nature pris au nom de la personne morale considérée, dans le domaine concerné par le traitement dont il s'agit. Ainsi les consultations et avis requis dans ce domaine doivent avoir lieu pour les règlements à prendre au titre de l'art. 15 comme pour les autres.

Des lois peuvent soumettre certains traitements à des autorisations particulières qui doivent être demandées avant que la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés soit saisie et qui doivent figurer au dossier soumis à celle-ci. Ainsi l'art. 6, 3^e alinéa de la loi 80-2 du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire dispose :

« Aucun fichier ou recueil de données nominatives détenu par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du

ministère de la Justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévues par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation ».

4 - Au cas où le règlement considéré doit faire l'objet d'une approbation d'une autorité de tutelle, cette approbation devrait être donnée après que la Commission ait émis au sujet du projet d'acte un avis favorable.

III - Forme de l'acte

a) Ce sont celles des règlements à la catégorie desquels appartient l'acte considéré. La loi n'impose aucun formalisme particulier. Les règlements pris en vertu de l'art. 15 ont entre autres raisons d'être celle d'informer le public. Il est donc recommandé de veiller particulièrement à ce qu'ils soient clairs et faciles à comprendre.

b) Les visas doivent, outre la référence à la loi du 6 janvier 1978 et à ses décrets d'application (du 17 juillet 1978 modifié par celui du 28 décembre de la même année) :

— mentionner le cas échéant les autres actes législatifs et réglementaires en application desquels ils interviennent ou qu'ils modifient ou encore sur l'application desquels ils ont des incidences ;

— faire état des consultations auxquelles il a été procédé ;

— si l'acte doit être pris par une autorité délégataire, citer le texte (ou les textes) autorisant cette délégation ainsi que la décision qui a prononcé celle-ci.

IV - Contenu de l'acte

Aux termes de l'art. 20 de la loi du 6 janvier 1978 :

« L'acte réglementaire prévu pour les traitements régis par l'art. 15 ci-dessus précise notamment :

— la dénomination et la finalité du traitement ;

— le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès défini au chapitre V ci-dessous ;

— les catégories d'informations nominatives enregistrées ainsi que les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations ».

Cette énumération n'est pas limitative. L'auteur de l'acte peut juger utile, pour l'information des intéressés, de faire figurer dans les règlements des indications, autres que celles prévues à l'art. 20, que la demande d'avis doit comporter en application de l'art. 19.

V - Le dossier à remettre à la Commission nationale

Il doit comprendre au moins deux documents :

a) *La demande d'avis* qui, aux termes de l'art. 19, doit préciser :

« — la personne qui présente la demande et celle qui a pouvoir de décider la création du traitement ou, si elle réside à l'étranger, son représentant en France ;

— les caractéristiques, la finalité et, s'il y a lieu, la dénomination du traitement ;

- le service ou les services chargés de mettre en œuvre celui-ci ;
- le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès défini au chapitre V ci-dessous ainsi que les mesures prises pour faciliter l'exercice de ce droit ;
- les catégories de personnes qui, à raison de leurs fonctions ou pour les besoins du service, ont directement accès aux informations enregistrées ;
- les informations nominatives traitées, leur origine et la durée de leur conservation ainsi que leurs destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations ;
- les rapprochements, interconnexions ou toute autre forme de mise en relation de ces informations ainsi que leur cession à des tiers ;
- les dispositions prises pour assurer la sécurité des traitements et des informations et la garantie des secrets protégés par la loi ;
- si le traitement est destiné à l'expédition d'informations nominatives entre le territoire français et l'étranger, sous quelque forme que ce soit, y compris lorsqu'il est l'objet d'opérations partiellement effectuées sur le territoire français à partir d'opérations antérieurement réalisées hors de France.

Toute modification aux mentions énumérées ci-dessus, ou toute suppression de traitement, est portée à la connaissance de la Commission.

Peuvent ne pas comporter certaines des mentions énumérées ci-dessus les demandes d'avis relatives aux traitements automatisés d'informations nominatives intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique ».

Cette demande doit être signée par une personne ayant qualité pour engager la personne morale pour le compte de qui le traitement sera opéré. Le mieux est que cette personne soit celle-là même qui sera ensuite appelée à signer l'acte.

b) Le projet d'acte réglementaire

L'art. 15 précité dispose que c'est *après* l'avis de la Commission que cet acte pourra être pris. Il n'y a donc pas lieu de le signer avant que cet avis soit donné.

c) On joindra aussi aux dossiers le texte des avis qui auraient pu être émis au cours de la procédure consultative préalable.

VI - Les suites de la consultation de la Commission

Les 2^e et 3^e alinéa de l'art. 15 disposent :

« Si l'avis de la Commission est défavorable, il ne peut être passé outre que par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ou, s'agissant d'une collectivité territoriale, en vertu d'une décision de son organe délibérant approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Si au terme d'un délai de deux mois renouvelable une seule fois sur décision du président, l'avis de la Commission n'est pas notifié, il est réputé favorable ».

VII - La publicité de l'acte réglementaire

a) Donner aux règlements relatifs aux traitements automatisés d'informations nominatives une publicité aussi effective que possible est un des objectifs du législateur de 1978.

Les actes recevront au moins la publicité prescrite par les lois ou règlements ou, à défaut, celle résultant de la pratique pour les règlements à la catégorie desquels ils appartiennent.

Dans le cas où ces règles écrites ou coutumières ne comporteraient pas une publicité suffisante en fait pour des actes qui peuvent concerner des aspects de la vie privée ou des libertés, il est recommandé aux autorités de qui relèvent les traitements en cause de prendre des dispositions spéciales pour bien informer le public en général et les personnes directement intéressées en particulier (insertion de l'acte dans les journaux locaux, reproduction dans des bulletins destinés aux personnels ou aux tiers, affichage, etc).

b) Par exception à cette volonté générale de publicité, le dernier alinéa de l'art. 20 précité dispose :

« Des décrets en Conseil d'Etat peuvent disposer que les actes réglementaires relatifs à certains traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique ne seront pas publiés ».

ANNEXE

— *Le modèle proposé d'acte réglementaire.*

1 - *Le projet d'acte réglementaire*

Décret ou arrêté ou décision ou délibération
relatif à l'informatisation de

.....
(l'autorité responsable)

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles

Vu le décret n° 78-774 du 17 juillet 1978 modifié par les décrets n° 78-1823 du 28 décembre 1978 et n° 79-421 du 30 mai 1979.

Vu les avis émis le par

Vu le décret, la décision ou délibération ou arrêté en date du autorisant le à déléguer sa signature (ou ses pouvoirs) à aux fins de

Vu (l'acte réglementaire de délégation)

Vu l'avis de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés en date du

Vu

..... Décrète ou arrête ou décide
ARTICLE 1^{er} : Il est créé à

Un traitement automatisé d'informations nominatives dont l'objet est de

ARTICLE 2 : Les catégories d'informations nominatives enregistrées sont les suivantes :

—

—

.....

ARTICLE 3 : Les destinataires ou catégories de destinataires de ces informations sont :

—

—

...

ARTICLE 4 : Le droit d'accès prévu par l'art. 34 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 s'exerce auprès de ...

ARTICLE 5 : Le ... est chargé de l'exécution du présent décret ou arrêté (article d'exécution) ou décision ou délibération qui sera publié

2 - Commentaire article par article :

ARTICLE 1^{er}

Le cas échéant préciser par quel service ou par quelle branche est créé le traitement et indiquer la finalité du traitement. L'énoncé de la finalité doit permettre d'apprécier, par rapport à la dénomination du traitement la pertinence des informations collectées, de leur communication ainsi que des programmes. Il s'agit d'indiquer de façon synthétique l'objet du traitement. Si le traitement a plusieurs fins, on les indiquera toutes, même si certaines sont secondaires. Il peut être utile, s'il existe, de mentionner le sigle ou le nom symbolique usuel du traitement (en terminologie informatique : le nom symbolique de l'application tel que : Siroco, Gamin, Eneide, etc.).

ARTICLE 2 :

Indiquer les différentes catégories d'informations nominatives enregistrées dans le traitement. Et éventuellement, il peut être utile de préciser la durée de conservation de ces informations dans le traitement automatisé, car soit en vertu de dispositions légales, soit spontanément, il peut être décidé de ne conserver que de manière temporaire les informations nominatives. La limitation de durée ne résulte pas toujours d'un délai préfixé. Par exemple certaines informations peuvent cesser d'être conservées lors du départ à la retraite, lorsque l'intéressé acquiert la majorité... D'autres formules de limitation de durée peuvent être envisagées.

ARTICLE 3

Indiquer, s'il y a lieu, quels sont les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication des informations contenues dans le traitement, en distinguant ceux qui sont internes à l'organisme de ceux qui lui sont externes. Il peut être utile bien que la loi ne l'impose pas d'indiquer si le traitement automatisé fait l'objet ou non d'interconnexion, de mise en relation ou de rapprochement avec un autre fichier, et lesquels. Car en fait, une interconnexion, une mise en relation ou un rapprochement apportent une nouvelle catégorie de destinataires.

ARTICLE 4 :

Indiquer le nom et l'adresse du service qui a été désigné pour permettre au public d'exercer son droit d'accès. Si votre organisme a décidé de permettre au public d'exercer son droit d'accès directement auprès d'un établissement décentralisé, indiquez le service central et le nom générique des établissements décentralisés : agence, bureau, service, etc.

ARTICLE 5, article d'exécution :

Les actes réglementaires à portée générale, quel qu'en soit l'auteur sont soumis à la publication : celle-ci est la condition nécessaire de leur entrée en vigueur et donc de leur opposabilité à leurs destinataires.

Le plus souvent, la publication consiste en une insertion de l'acte réglementaire dans un recueil officiel. Mais elle peut prendre d'autres formes.

Exemple :

— Au Journal officiel sera publié un décret, et généralement un arrêté d'un ministre.

Au plan local, la publication au recueil des actes administratifs de la préfecture ou l'affichage en mairie sont complétés par une publication dans la presse locale afin de toucher les personnes intéressées par cette décision.

— Au bulletin officiel périodique, sera publié un arrêté ministériel.

— Au recueil trimestriel des actes administratifs du département sera publié l'acte réglementaire d'autorités administratives agissant dans le cadre du département.

— Au bulletin officiel municipal ou dans un registre tenu à la disposition du public, l'acte réglementaire émanant des autorités municipales.

— Au bulletin officiel ou par la transcription dans un registre l'acte réglementaire émanant d'établissements publics ou d'organismes gérant un service public.

— pour les établissements publics et les organismes privés chargés d'une mission de service public, l'on utilisera un mode de publication de nature à informer les intéressés (exemple, : journal spécialisé d'annonces légales).

Informatique et Libertés : le droit comparé

La protection des libertés en matière de fichiers informatisés a donné lieu :

- soit à des *dispositions constitutionnelles* telles qu'il en existe :
 - En Autriche à la suite de la loi fédérale sur la protection des données à caractère personnel (Daten Schutzgesetz) du 18 octobre 1978.
 - En Espagne dans la constitution du royaume d'Espagne du 29 décembre 1978.
 - Au Portugal dans la constitution de la République portugaise du 2 avril 1976.
- Des dispositions constitutionnelles sont encore à l'état de projet :
 - aux Pays-Bas où une déclaration a été adoptée par la 2^e chambre des Etats généraux à sa session de 1975-1976 sur la nécessité d'envisager un amendement de la constitution en ce qui concerne les droits fondamentaux de la vie privée ;
 - en Suisse où un comité d'experts a été chargé de préparer une révision totale de la constitution fédérale. Dans ce rapport qui a été déposé en 1977 on peut lire que chacun peut consulter les dossiers qui le concernent à moins que les intérêts publics ou privés prépondérants n'exigent le maintien du secret.
- soit à des *législations nationales*
 - Par ordre chronologique les lois en vigueur sont les suivantes :

Pays	Date d'adoption	Libellé
Suède	11 mai 1973	• Loi sur les données Datalag
Etats-Unis	31 décembre 1974	• Privacy Act of 1974
RFA	27 janvier 1977	• Loi fédérale sur la protection des données
Canada	14 juillet 1977	• Canadian Human Rights Act
France	6 janvier 1978	• Loi relative à l'Informatique, aux fichiers et aux libertés

Pays	Date d'adoption	Libellé
Danemark	8 juin 1978	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les Fichiers privés • Lov on private registre • Loi sur les fichiers des autorités publiques • Lov on offentlige myndigheders registre
Norvège	9 juin 1978	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les données à caractère personnel • Lov on personregistre
Autriche	18 octobre 1978	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur la protection des données (Informatique et Libertés)
Luxembourg	11 avril 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Loi réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques

Sources : Communautés européennes, Conseil de l'Europe et OCDE.

Il existe par ailleurs :

- un projet de loi en Belgique relatif à la protection de certains aspects de la vie privée de juin 1976
- et certains rapports de commission et avant-projet de loi :

Rapports de Commission et avant-projet de loi

Espagne	9 novembre 1976	Antepoyecho de ley reguladora del access a la informaciony de los bancos de datas
Pays-Bas	30 novembre 1976	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport final de la Commission pour la protection de la vie privée à l'égard des fichiers de personnes Eindrapport van de Staatocommissie bescherming persoonlijke levenssfees inverbaud met persoonsregistraties • Projet de loi sur l'enregistrement des personnes Outwey wet of de persoons registraties
Royaume-Uni	décembre 1978	Report of the Committee on Data Protection
Japon	1976	• Rapport sur la protection des libertés individuelles
Italie	1980	• Commission chargée d'élaborer un projet de loi sur la protection des données
Finlande	1980	• Création du 4 ^e Comité chargé d'élaborer un projet de loi avant le 31 mai 1981 sur la protection des données
Australie	• 1980	• Privacy and personal information, report of the law reform Commission

Ces lois ou projets de lois peuvent être analysés à partir d'une dizaine de points qui font chacun l'objet d'un tableau comparatif reproduit ci-après (1).

I - Champ d'application

A - SECTEUR PUBLIC - SECTEUR PRIVE

1 - Secteur public uniquement

— administration fédérale

- Canada
 - Etats-Unis
- #### **2 - Lois séparées par les deux secteurs**

- Danemark

3 - Loi unique pour les deux secteurs

- Autriche
- Belgique
- Espagne
- France
- Luxembourg
- Pays-Bas
- Norvège
- République fédérale d'Allemagne
- Royaume-Uni (à détailler par des codes of practice)

B - TRAITEMENTS AUTOMATISES - TRAITEMENTS MANUELS

1 - Traitements tant automatisés que manuels

- Canada
- Etats-Unis
- Norvège

2 - Tous les traitements automatisés, certains traitements manuels

- France
- Pays-Bas

3 - Traitements automatisés uniquement

- Autriche
- Belgique
- Danemark
- Espagne
- Luxembourg
- République fédérale d'Allemagne
- Royaume-Uni
- Suède

C - PERSONNES PROTEGEES

1 - Ressortissants ainsi que non-ressortissants légalement résidents

- Canada
- Etats-Unis

(1) Sources des tableaux reproduits ci-après : Communautés européennes, Conseil de l'Europe, O.C.D.E.

2 - *Personnes physiques*

- Espagne
- France
- Pays-Bas
- République fédérale d'Allemagne
- Royaume-Uni
- Suède

3 - *Personnes physiques et morale*

- Autriche
- Belgique
- Danemark
- Luxembourg
- Norvège

* *

*

II - Objet de réglementation et partie responsable

Pays	Objet	Partie responsable
Autriche		Titulaire des droits : entreprise, association
Belgique	Banque de données	Le responsable de la banque de données
Canada	Information Bank	Government Institution
Danemark	Fichiers Register	
Espagne	Banco de datos	Administrador
Etats-Unis	Record	Agency
France	Traitement automatisé	Service ou organisme
Luxembourg	Banque de données	Propriétaire/Gestionnaire
Norvège	Fichier de personnes Personregistre	Maître du fichier Houdet/Bewerher
R.F.A.	Datei	Speicherude Steelle
Royaume-Uni	Automatic Handling	Data User
Suède	Fichier Register	Responsable du fichier Registeransvarig

III - Autorité de surveillance

Pays	Nom	Membres	Observations
Autriche	Commission La protection des données	4 membres nommés par le Président de la République. Représentants des partis politiques, des partenaires sociaux et des pouvoirs fédéral, régional, communal	Rapport au Gouvernement
Belgique	Office de protection de la vie privée	1 - Commission d'Inspection 2 - Conseil de surveillance (chacun deux chambres, comportant un président + 2 membres) nommés par le Roi sur proposition, du Parlement	Le Conseil est l'instance de recours
Canada	Commissaire à la protection de la vie privée	nommé par le ministre de la Justice, sur recommandation du président de la Commission des droits de la personne, au sein de celle-ci	Rapport au Parlement
Danemark	Commission de contrôle des fichiers informatiques Registertilsyn	Président + 6 membres nommés par le ministre de la Justice	Rapport au Folketing
Espagne			Certains pouvoirs de contrôle seront exercés par le ministère de la Présidence du Conseil
Etats-Unis			Aucun organe spécial ; la surveillance relève de la compétence des Tribunaux fédéraux.
France	Commission nationale de l'Informatique et des Libertés CNIL	17 membres composés de 2 membres de : l'Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique et social, Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes ; 2 experts et 3 autres membres nommés par le Gouvernement	Rapport au Président de la République et au Parlement

Pays	Nom	Membres	Observations
Luxembourg	Commission consultative	5 membres nommés par le Grand-Duc, représentant les secteurs public et privé, informaticiens et juristes.	
Norvège	Commission de surveillance des données Datatilsyn	7 membres nommés par le Roi	
Pays-Bas	Commission d'enregistrement registratorkamer	1 Président + 10 membres nommés par la Couronne	Rapport au Parlement et à la Couronne
R.F.A.	Commissaire fédéral à la protection des données	Nommé par le Président fédéral	Rapport au Bundestag
Royaume-Uni	Data Protection Authority	8 à 12 membres nommés par la Couronne	
Suède	Commission d'inspection des données Datatilsyn	Directeur général + 8 membres nommés par le Roi.	

IV - Formalités à observer lors de la création d'un fichier

Pays	Déclaration ou Inscription	Autorisation	Acte législatif ou réglementaire	Répertoire public	Règlement interne
Autriche	Tous les fichiers sauf privés à des fins internes	Fichiers publics : les traitements doivent être autorisés par la loi ou découler directement de la mission légale		Tous les fichiers privés sauf internes	Fichiers publics
Belgique		Tous les fichiers autres que C	Certains fichiers publics	Régistre de tous les fichiers	Figure dans B ou C
Canada		Autorisation par le ministre désigné en cas de création de nouveaux fichiers ou modification de fichiers existants			Fichiers publics
Danemark	Bureau de crédit Bureau de traitement	Fichiers publics de l'Etat par le ministre ; Ceux des communes par le Conseil municipal. Flux transfrontières par le <u>Registertilsyn</u>			Fichiers publics
Espagne		Tous les fichiers sauf C Flux transfrontières	Certains fichiers de l'Administration	Régistre national de banque de données	Figure dans B
Etats-Unis	Tous les fichiers fédéraux				
France	Fichiers privés et publics	Flux transfrontières	Fichiers publics	Liste des traitements : tous les fichiers	Figure dans A ou C

Pays	Déclaration ou inscription	Autorisation	Acte législatif ou réglementaire	Répertoire public	Règlement interne
Luxembourg		Fichiers Privés	Fichiers publics	Répertoire des Banques de données	
Norvège		Fichiers automatisés ; Fichiers manuels sensibles Bureaux de crédit, bureau de traitement, publicité sélective, études de marché et sondage d'opinion Flux transfrontières		Registre systématique	Figure dans B
Pays-Bas	Tous les fichiers automatisés autres que B Certains fichiers manuels	Fichiers sensibles			Fichiers B et certains fichiers A
République fédérale d'Allemagne	Fichiers publics Fichiers privés opérant pour des tiers : auprès de l'instance de tutelle			Registre : fichiers publics	
Royaume-Uni	Tous les fichiers visés par un code of practise				
Suède		Tous les fichiers sauf C	Certains fichiers publics		Figure dans B ou C

V - Normes pour le contenu et le traitement des données

Pays	Obtenues loyalement et licitement	Finalité et utilisation conformes	Adéquates, pertinentes, non excessives	Exactes et mises à jour	Conservation limitée	Interdiction ou restriction des données ou utilisations sensibles	Restriction des interconnexions ou partages
Autriche	•	•	•	•	•		
Belgique	•	•	•	•	•	•	•
Canada		•	•	•			
Danemark	•	•	•	•	•	•	
Espagne		•	•	•		•	
Etats-Unis	•	•	•	•			
France	•	•	•	•	•	•	•
Luxembourg		•	•	•		•	
Norvège	•	•	•	•	•	•	•
Pays-Bas	•	•	•	•	•	•	•
R.F.A.		•	•	•	•	•	
Royaume-Uni		•	•	•		•	
Suède		•	•	•	•	•	

VI - Droits de la Personne Concernée

Pays	D'être informé, de pouvoir vérifier, de l'enregistrement de données à son égard	De connaître l'information et sa finalité	De demander la rectification ou l'effacement	De pouvoir donner son consentement pour l'enregistrement ou la diffusion
Autriche	•	•	•	•
Belgique	•	•	•	•
Canada	•	•	•	•
Danemark	•	• (1)	•	•
Espagne	•	•	•	
Etats-Unis	•	•	•	•
France	•	•	•	•
Luxembourg	•	•	•	•
Norvège	•	•	•	•
Pays-Bas	•	•	•	•
R.F.A.	•	•	•	•
Royaume-Uni		• (2)	•	
Suède	•	•	• (3)	•

(1) Secteur public uniquement

(2) Pas de règle générale ; sera déterminé secteur par secteur

(3) Droit implicite découlant d'une obligation au maître du fichier.

VII - Exceptions - Dérogations et Dispositions spéciales

Pays	Visant à restreindre la circulation et l'usage des données	Visant à faciliter la circulation et l'usage des données
Autriche	Sûreté de l'Etat ; prévention du crime ; armée et défense	Mass Média
Belgique		Institut national de statistiques ; banque de données de personnes morales
Canada	Informations concernant les relations internationales ; Sûreté nationale ; prévention des crimes ; investigation d'infraction aux lois ; informations confidentielles ou privilégiées	
Danemark	Intérêt majeur ou privé s'oppose à la divulgation	Finalités scientifiques, statistiques, recherches bibliographiques, ouvrages de référence
Espagne	Registres réservés à l'Etat	Recherche scientifique
Etats-Unis	CIA prévention des crimes, protection du président ; fonction publique	Recensement ; recherche statistique ; archives
France	Sûreté de l'Etat, Défense et Sécurité publique, données médicales	Traitements manifestement inoffensifs ; mass média
Luxembourg		Fichiers publics ; fichiers portant uniquement sur le propriétaire
Norvège	Informations concernant la santé	
Pays-Bas	Investigations de crimes ; fiscalité	Fichiers publics ; catalogues, livres ; notes personnelles ; statistiques, fins scientifiques, archives
R.F.A.	Sauvegarde de la Constitution, défense, police ; ministère public ; services financiers ; protection de secrets	Données « libres », mass média
Royaume Uni	Informations concernant la santé ; police, sécurité nationale	Statistiques ; recherches ; archives
Suède	Certains registres établis par le Roi ou le Parlement	

VIII - Dispositions concernant les flux transfrontières de données

Pays	Extension du champ d'application de la loi nationale à des traitements à l'étranger	Déclaration ou autorisation obligatoire pour flux vers l'étranger	Déclaration ou autorisation obligatoire pour flux venant de l'étranger	Dérogation en cas de garanties suffisantes	Dérogation en cas d'accord international	Maître du fichier ou son représentant doit être ressortissant ou résident	Dispositions en cas de personnes fichées résidant à l'étranger	Loi ne protège que les nationaux et résidents
Autriche		•	•	•	•			
Belgique						•	•	
Canada								•
Danemark		•		•	•			
Espagne		•	•		•			
Etats-Unis								•
France		•	•			•		
Luxembourg	•							
Norvège		•			•			
Pays-Bas	•			•				
R.F.A.					•			
Royaume-Uni		•			•			
Suède		•		•				

IX - Sanctions

Sanctions pénales			
Pays	Délits contre les dispositions fondamentales	Délits contre la procédure	Domages - Intérêts
Autriche	Violation de secret Intrusion injustifiée dans les traitements automatiques	Verwaltungsauber- tretung	Zivibrechtliche Haftung
Belgique	Délits des maîtres de fichiers contre leurs obligations - non-observation par un membre de l'office des incompatibilités ; contraindre une personne d'exercer son droit d'accès		
Danemark	Infractions et Omissions contre la loi		
Espagne	Obtention, divulga- tion et accès illicites. Flux transfrontières illicites	Infractions par les administrés et par l'administration	
Etats-Unis	Nisdemeanor	Nisdemeanor	Réparation des dommages
France	Divulgarion illicite Détournement de la finalité	Non-observation des formalités et procé- dures	
Luxembourg	Collecte, enregis- trement, conservation et transmission illi- cites ; détournement de la finalité ; exer- cice frauduleux du droit d'accès	Non-observation des formalités et procé- dures	
Norvège	Infractions et omissions contre la loi		Réparation des pertes
Pays-Bas	Délit	Contravention	Réparation des dommages et pertes
R.F.A.	Délit	Acte punissable	
Royaume- Uni	Breach of Code of Practise	Summary Offense	
Suède	Dataintrang	Infractions contre la procédure	Réparation des dommages

X - Frais

Pays	Droits d'inscription d'un fichier	Droits à payer par la personne concernée	Remboursement en cas de rectification
Autriche	•	•	•
Belgique		•	
Canada		•	
Danemark	•	•	
Espagne	• (1)	•	
Etats-Unis		•	
France	•	•	• (2)
Luxembourg		•	•
Norvège	•	•	
Pays-Bas	•	•	•
R.F.A.		•	•
Royaume-Uni	•		
Suède		• (3)	

(1) Le maître du fichier doit verser une caution

(2) En outre, la personne peut obtenir dans ce cas une copie gratuite

(3) Une communication gratuite tous les douze mois.

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg édition provisoire septembre 1980

PREAMBULE

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, dans le respect notamment de la prééminence du droit ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant qu'il est souhaitable d'étendre la protection des droits et des libertés fondamentales de chacun, notamment le droit au respect de la vie privée, eu égard à l'intensification de la circulation à travers les frontières des données à caractère personnel faisant l'objet de traitements automatisés,

Réaffirmant en même temps leur engagement en faveur de la liberté d'information sans considération de frontières,

Reconnaissant la nécessité de concilier les valeurs fondamentales du respect de la vie privée et de la libre circulation de l'information entre les peuples,

Sont convenus de ce qui suit :

CHAPITRE I - DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er}

Objet et but

Le but de la présente convention est de garantir, sur le territoire de chaque partie, à toute personne physique, quelles que soient sa nationalité ou sa résidence, le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant (« protection des données »).

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente convention :

a) « données à caractère personnel » signifie : toute information concernant

une personne physique identifiée ou identifiable (« personne concernée ») ;

b) « fichier automatisé » signifie : tout ensemble d'informations faisant l'objet d'un traitement automatisé ;

c) « traitement automatisé » s'entend des opérations suivantes effectuées en totalité ou en partie à l'aide de procédés automatisés : enregistrement des données, application à ces données d'opérations logiques et/ou arithmétiques, leur modification, effacement, extraction ou diffusion ;

d) « maître du fichier » signifie : la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui est compétent selon la loi nationale, pour décider quelle sera la finalité du fichier automatisé, quelles catégories de données à caractère personnel doivent être enregistrées et quelles opérations leur seront appliquées.

Article 3

Champ d'application

1) Les parties s'engagent à appliquer la présente convention aux fichiers et aux traitements automatisés de données à caractère personnel dans les secteurs public et privé.

2) Tout Etat peut, lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou à tout moment ultérieur, faire connaître par déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe :

a) qu'il n'appliquera pas la présente convention à certaines catégories de fichiers automatisés de données à caractère personnel dont une liste sera déposée. Il ne devra toutefois pas inclure dans cette liste des catégories de fichiers automatisés assujetties selon son droit interne à des dispositions de protection des données. En conséquence, il devra amender cette liste par une nouvelle déclaration lorsque des catégories supplémentaires de fichiers automatisés de données à caractère personnel seront assujetties à son régime de protection des données ;

b) qu'il appliquera la présente convention également à des informations afférentes à des groupements, associations, fondations, sociétés, corporations ou à tout autre organisme regroupant directement ou indirectement des personnes physiques et jouissant ou non de la personnalité juridique ;

c) qu'il appliquera la présente convention également aux fichiers de données à caractère personnel ne faisant pas l'objet de traitements automatisés.

3) Tout Etat qui a étendu le champ d'application de la présente convention par l'une des déclarations visées aux alinéas 2 b) ou c) ci-dessus peut, dans ladite déclaration, indiquer que les extensions ne s'appliqueront qu'à certaines catégories de fichiers à caractère personnel dont la liste sera déposée.

4) Toute partie qui a exclu certaines catégories de fichiers automatisés de données à caractère personnel par la déclaration prévue à l'alinéa 2 a) ci-dessus ne peut pas prétendre à l'application de la présente convention à de telles catégories par une partie qui ne les a pas exclues.

5) De même, toute partie qui n'a pas procédé à l'une ou à l'autre des extensions prévues aux paragraphes 2 b) et c) du présent article ne peut se prévaloir de l'application de la présente convention sur ces points à l'égard de toute partie qui a procédé à de telles extensions.

6) Les déclarations prévues au paragraphe 2) du présent article prendront effet au moment de l'entrée en vigueur de la convention à l'égard de l'Etat qui les a formulées si cet Etat les a faites lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou trois mois après leur réception par le secrétaire général du Conseil de l'Europe si elles ont été formulées à un moment ultérieur. Ces déclarations pourront être retirées en tout ou en partie par notification adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet trois mois après la date de réception d'une telle notification.

CHAPITRE II - PRINCIPES DE BASE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

Article 4

Engagements des parties

1) Chaque partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux principes de base pour la protection des données énoncés dans le présent chapitre.

2) Ces mesures doivent être prises au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente convention à son égard.

Article 5

Qualité des données

Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont :

- a) obtenues et traitées loyalement et licitement ;
- b) enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités ;
- c) adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées ;
- d) exactes et si nécessaire mises à jour ;
- e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.

Article 6

Catégories particulières de données

Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi

que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoie des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales.

Article 7

Sécurité des données

Des mesures de sécurité appropriées sont prises pour la protection des données à caractère personnel enregistrées dans des fichiers automatisés contre la destruction accidentelle ou non autorisée, ou la perte accidentelle, ainsi que contre l'accès, la modification ou la diffusion non autorisés.

Article 8

Garanties complémentaires pour la personne concernée

Toute personne doit pouvoir :

- a) connaître l'existence d'un fichier automatisé de données à caractère personnel, ses finalités principales, ainsi que l'identité et la résidence habituelle ou le principal établissement du maître du fichier ;
- b) obtenir à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs la confirmation de l'existence ou non dans le fichier automatisé, de données à caractère personnel la concernant ainsi que la communication de ces données sous une forme intelligible ;
- c) obtenir, le cas échéant, la rectification de ces données ou leur effacement lorsqu'elles ont été traitées en violation des dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base énoncés dans les art. 5 et 6 de la présente convention ;
- d) disposer d'un recours s'il n'est pas donné suite à une demande de confirmation ou, le cas échéant, de communication, de rectification ou d'effacement, visée aux paragraphes b et c du présent article.

Article 9

Exceptions et restrictions

- 1) Aucune exception aux dispositions des art. 5, 6 et 8 de la présente convention n'est admise, sauf dans les limites définies au présent article.
- 2) Il est possible de déroger aux dispositions des art. 5, 6 et 8 de la présente convention, lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique :
 - a) à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales ;
 - b) à la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui.
- 3) Des restrictions à l'exercice des droits visés aux paragraphes b, c et d de l'art. 8 peuvent être prévues par la loi pour les fichiers automatisés de données à caractère personnel utilisés à des fins de statistiques ou de recherches scientifiques, lorsqu'il n'existe manifestement pas de risques d'atteinte à la vie privée des personnes concernées.

Article 10

Sanctions et recours

Chaque partie s'engage à établir des sanctions et recours appropriés visant les violations aux dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base pour la protection des données énoncés dans le présent chapitre.

Article 11

Protection plus étendue

Aucune des dispositions du présent chapitre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte à la faculté pour chaque partie d'accorder aux personnes concernées une protection plus étendue que celle prévue par la présente convention.

CHAPITRE III - FLUX TRANSFRONTIERES DE DONNEES

Article 12

Flux transfrontières de données à caractère personnel et droit interne

- 1) Les dispositions suivantes s'appliquent aux transferts à travers les frontières nationales, quel que soit le support utilisé, de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé ou rassemblées dans le but de les soumettre à un tel traitement.
- 2) Une partie ne peut pas, aux seules fins de la protection de la vie privée, interdire ou soumettre à une autorisation spéciale les flux transfrontières de données à caractère personnel à destination du territoire d'une autre partie.
- 3) Toutefois, toute partie a la faculté de déroger aux dispositions du paragraphe 2) :
 - a) dans la mesure où sa législation prévoit une réglementation spécifique pour certaines catégories de données à caractère personnel ou de fichiers automatisés de données à caractère personnel, en raison de la nature de ces données ou de ces fichiers, sauf si la réglementation de l'autre partie apporte une protection équivalente ;
 - b) lorsque le transfert est effectué à partir de son territoire vers le territoire d'un Etat non contractant par l'intermédiaire du territoire d'une autre partie, afin d'éviter que de tels transferts n'aboutissent à contourner la législation de la partie visée au début du présent paragraphe.

CHAPITRE IV - ENTRAIDE

Article 13

Coopération entre les parties

- 1) Les parties s'engagent à s'accorder mutuellement assistance pour la mise en œuvre de la présente convention.

2) A cette fin,

a) chaque partie désigne une ou plusieurs autorités dont elle communique la dénomination et l'adresse au secrétaire général du Conseil de l'Europe ;

b) chaque partie qui a désigné plusieurs autorités indique dans la communication visée à l'alinéa précédent la compétence de chacune de ces autorités.

3) Une autorité désignée par une partie, à la demande d'une autorité désignée par une autre partie :

a) fournira des informations sur son droit et sur sa pratique administrative en matière de protection des données ;

b) prendra, conformément à son droit interne et aux seules fins de la protection de la vie privée, toutes mesures appropriées pour fournir des informations de fait concernant un traitement automatisé déterminé effectué sur son territoire à l'exception toutefois des données à caractère personnel faisant l'objet de ce traitement.

Article 14

Assistance aux personnes concernées ayant leur résidence à l'étranger

1) Chaque partie prête assistance à toute personne ayant sa résidence à l'étranger pour l'exercice des droits prévus par son droit interne donnant effet aux principes énoncés à l'art. 8 de la présente convention.

2) Lorsque une telle personne réside sur le territoire d'une autre partie, elle doit avoir la faculté de présenter sa demande par l'intermédiaire de l'autorité désignée par cette partie.

3) La demande d'assistance doit contenir toutes les indications nécessaires concernant notamment :

a) le nom, l'adresse et tous autres éléments pertinents d'identification concernant le requérant ;

b) le fichier automatisé de données à caractère personnel auquel la demande se réfère ou le maître de ce fichier ;

c) le but de la demande.

Article 15

Garanties concernant l'assistance fournie par les autorités désignées

1) Une autorité désignée par une partie qui a reçu des informations d'une autorité désignée par une autre partie, soit à l'appui d'une demande d'assistance, soit en réponse à une demande d'assistance qu'elle a formulée elle-même, ne pourra faire usage de ces informations à des fins autres que celles spécifiées dans la demande d'assistance.

2) Chaque partie veillera à ce que les personnes appartenant ou agissant au nom de l'autorité désignée soient liées par des obligations appropriées de secret ou de confidentialité à l'égard de ces informations.

3) En aucun cas, une autorité désignée ne sera autorisée à faire aux termes de l'art. 14 paragraphe 2) une demande d'assistance au nom d'une

personne concernée résidant à l'étranger, de sa propre initiative et sans le consentement exprès de cette personne.

Article 16

Refus des demandes d'assistance

Une autorité désignée, saisie d'une demande d'assistance aux termes des art. 13 et 14 de la présente convention, ne peut refuser d'y donner suite que si :

- a) la demande est incompatible avec les compétences, dans le domaine de la protection des données, des autorités habilitées à répondre ;
- b) la demande n'est pas conforme aux dispositions de la présente convention ;
- c) l'exécution de la demande serait incompatible avec la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public de la partie qui l'a désignée, ou avec les droits et libertés fondamentales des personnes relevant de la juridiction de cette partie.

Article 17

Frais et procédures de l'assistance

1) L'entraide que les parties s'accordent aux termes de l'art. 13, ainsi que l'assistance qu'elles prêtent aux personnes concernées résidant à l'étranger aux termes de l'art. 14, ne donnera pas lieu au paiement des frais et droits autres que ceux afférents aux experts et aux interprètes.

Ces frais et droits seront à la charge de la partie qui a désigné l'autorité qui a fait la demande d'assistance.

2) La personne concernée ne peut être tenue de payer, en liaison avec les démarches entreprises pour son compte sur le territoire d'une autre partie, des frais et droits autres que ceux exigibles des personnes résidant sur le territoire de cette partie.

3) Les autres modalités relatives à l'assistance concernant notamment les formes et procédures ainsi que les langues à utiliser seront établies directement entre les parties concernées.

CHAPITRE V - COMITE CONSULTATIF

Article 18

Composition du comité

1) Un comité consultatif est constitué après l'entrée en vigueur de la présente convention.

2) Toute partie désigne un représentant et un suppléant à ce comité. Tout Etat membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas partie à la convention a le droit de se faire représenter au comité par un observateur.

3) Le comité consultatif peut, par une décision prise à l'unanimité, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas partie à la convention à se faire représenter par un observateur à l'une de ses réunions.

Article 19

Fonctions du comité

Le comité consultatif :

- a) peut faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la convention ;
- b) peut faire des propositions d'amendement à la présente convention conformément à l'art. 21 ;
- c) formule un avis sur toute proposition d'amendement à la présente convention qui lui est soumis conformément à l'art. 21, paragraphe 3) ;
- d) peut, à la demande d'une partie, exprimer un avis sur toute question relative à l'application de la présente convention.

Article 20

Procédure

- 1) Le comité consultatif est convoqué par le secrétaire général du Conseil de l'Europe. Il tient sa première réunion dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente Convention. Il se réunit par la suite au moins une fois tous les deux ans et, en tout cas, chaque fois qu'un tiers des représentants des parties demande sa convocation.
- 2) La majorité des représentants des parties constitue le quorum nécessaire pour tenir une réunion du comité consultatif.
- 3) A l'issue de chacune de ses réunions, le comité consultatif soumet au comité des ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur ses travaux et sur le fonctionnement de la convention.
- 4) Sous réserve des dispositions de la présente convention, le comité établit son règlement intérieur.

CHAPITRE VI - AMENDEMENTS

Article 21

Amendements

- 1) Des amendements à la présente convention peuvent être proposés par une partie, par le comité des ministres du Conseil de l'Europe ou par le comité consultatif.
- 2) Toute proposition d'amendement est communiquée par le secrétaire général du Conseil de l'Europe aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à chaque Etat non membre qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la présente convention conformément aux dispositions de l'art. 23.
- 3) En outre, tout amendement proposé par une partie ou par le comité des ministres est communiqué au comité consultatif qui soumet au comité des ministres son avis sur l'amendement proposé.
- 4) Le comité des ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par le comité consultatif et peut approuver l'amendement.
- 5) Le texte de tout amendement approuvé par le comité des ministres conformément au paragraphe 4 du présent article est transmis aux parties pour acceptation.

6) Tout amendement approuvé conformément au paragraphe 4 du présent article entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les parties auront informé le secrétaire général qu'elles l'ont accepté.

CHAPITRE VII - CLAUSES FINALES

Article 22

Entrée en vigueur

- 1) La présente convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.
- 2) La présente convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la convention conformément aux dispositions du paragraphe précédent.
- 3) Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 23

Adhésion d'Etats non membres

- 1) Après l'entrée en vigueur de la présente convention, le comité des ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la présente convention par une décision prise à la majorité prévue à l'art. 20 d) du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au comité.
- 2) Pour tout Etat adhérent, la convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument d'adhésion près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Article 24

Clause territoriale

- 1) Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente convention.
- 2) Tout Etat peut, à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le secrétaire général.

3) Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au secrétaire général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le secrétaire général.

Article 25

Réserves

Aucune réserve n'est admise aux dispositions de la présente convention.

Article 26

Dénonciation

- 1) Toute partie peut, à tout moment, dénoncer la présente convention en adressant une notification au secrétaire général du Conseil de l'Europe.
- 2) La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le secrétaire général.

Article 27

Notifications

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente convention :

- a) toute signature ;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c) toute date d'entrée en vigueur de la présente convention conformément à ses art. 22, 23 et 24 ;
- d) tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente convention.

La convention sera ouverte à la signature le 28 janvier 1981.

**Recommandation du Conseil de l'OCDE
concernant les lignes directrices régissant la
protection de la vie privée et les flux transfrontières de données
de caractère personnel**

ORGANISATION DE COOPERATION
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris, le 1^{er} octobre 1980

(recommandation adoptée par le Conseil lors de sa 523^e séance le 23 septembre 1980) *

Le Conseil,

Vu les art. 1 c), 3 a) et 5 b) de la convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques en date du 14 décembre 1960 ;

Reconnaissant :

Que, bien que les législations et politiques nationales puissent différer, il est de l'intérêt commun des pays membres de protéger la vie privée et les libertés individuelles et de concilier des valeurs à la fois fondamentales et antagonistes, telles que le respect de la vie privée et la libre circulation de l'information ;

Que le traitement automatique et les flux transfrontières de données de caractère personnel créent de nouvelles formes de relations entre pays et exigent l'instauration de règles et pratiques compatibles ;

Que les flux transfrontières de données de caractère personnel contribuent au développement économique et social ;

que les droits internes concernant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel sont susceptibles d'entraver ces flux transfrontières ;

Résolu à favoriser la libre circulation de l'information entre les pays membres et à éviter la création d'obstacles injustifiés au développement des relations économiques et sociales entre ces pays ;

Recommande :

1) Que les pays membres tiennent compte, dans leur législation interne, des principes concernant la protection de la vie privée et des libertés individuelles exposés dans les lignes directrices figurant en annexe à la présente recommandation dont elle fait partie intégrante ;

* Les gouvernements de l'Australie, du Canada, de l'Islande, de l'Irlande et du Royaume-Uni et de la Turquie se sont abstenus.

- 2) Que les pays membres s'efforcent de supprimer ou d'éviter, de créer, au nom de la protection de la vie privée, des obstacles injustifiés aux flux transfrontières de données de caractère personnel ;
- 3) Que les pays membres coopèrent pour mettre en œuvre les lignes directrices énoncées en annexe ;
- 4) Que les pays membres conviennent dès que possible de procédures spécifiques de consultation et de coopération en vue de l'application des présentes lignes directrices.

ANNEXE

PARTIE UN : LIGNES DIRECTRICES REGISSANT LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE ET LES FLUX TRANSFRONTIERES DE DONNEES DE CARACTERE PERSONNEL

Définitions

1) Aux fins des présentes lignes directrices:

- a) par « maître du fichier », on entend toute personne physique ou morale qui, conformément au droit interne, est habilitée à décider du choix et de l'utilisation des données de caractère personnel, que ces données soient ou non collectées, enregistrées, traitées ou diffusées par ladite personne ou par un agent agissant en son nom ;
- b) par « données de caractère personnel », on entend toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée);
- c) par « flux transfrontière de données de caractère personnel », on entend la circulation de données de caractère personnel à travers les frontières nationales.

Champ d'application des lignes directrices

- 2) Les présentes lignes directrices s'appliquent aux données de caractère personnel, dans les secteurs public et privé, qui, compte tenu de leur mode de traitement, de leur nature ou du contexte dans lequel elles sont utilisées, comportent un danger pour la vie privée et les libertés individuelles.
- 3) Les présentes lignes directrices ne devraient pas être interprétées comme interdisant :
 - a) d'appliquer, à diverses catégories de données de caractère personnel, des mesures de protection différentes selon leur nature et le contexte dans lequel elles sont collectées, enregistrées, traitées ou diffusées ;
 - b) d'en exclure l'application à des données de caractère personnel qui, manifestement, ne présentent aucun risque pour la vie privée et les libertés individuelles, ou
 - c) d'en limiter l'application au traitement automatique des données de caractère personnel.
- 4) Les exceptions aux principes énoncés dans les parties deux et trois des présentes lignes directrices, y compris celles intéressant la souveraineté nationale, la sécurité nationale et l'ordre public, devraient être :
 - a) aussi peu nombreuses que possible, et
 - b) portées à la connaissance du public.

5) Dans le cas particulier des pays à structure fédérale, l'application des présentes lignes directrices peut être influencée par la répartition des pouvoirs dans l'Etat fédéral.

6) Les présentes lignes directrices devraient être considérées comme des normes minimales susceptibles d'être complétées par d'autres mesures visant à protéger la vie privée et les libertés individuelles.

PARTIE DEUX: PRINCIPES FONDAMENTAUX APPLICABLES AU PLAN NATIONAL

Principe de la limitation en matière de collecte

7) Il conviendrait d'assigner des limites à la collecte des données de caractère personnel et toute donnée de ce type devrait être obtenue par des moyens licites et loyaux et, le cas échéant, après en avoir informé la personne concernée ou avec son consentement.

Principe de la qualité des données

8) Les données de caractère personnel devraient être pertinentes par rapport aux finalités en vue desquelles elles doivent être utilisées et, dans la mesure où ces finalités l'exigent, elles devraient être exactes, complètes et tenues à jour.

Principe de la spécification des finalités

9) Les finalités en vue desquelles les données de caractère personnel sont collectées devraient être déterminées au plus tard au moment de la collecte des données et lesdites données ne devraient être utilisées par la suite que pour atteindre ces finalités ou d'autres qui ne soient pas incompatibles avec les précédentes et qui seraient déterminées dès lors qu'elles seraient modifiées.

Principe de la limitation de l'utilisation

10) Les données de caractère personnel ne devraient pas être divulguées, ni fournies, ni utilisées à des fins autres que celles spécifiées conformément au paragraphe 9, si ce n'est :

- a) avec le consentement de la personne concernée ; ou
- b) lorsqu'une règle de droit le permet.

Principe des garanties de sécurité

11) Il conviendrait de protéger les données de caractère personnel, grâce à des garanties de sécurité raisonnables, contre des risques tels que la perte des données ou leur accès, destruction, utilisation, modification ou divulgation non autorisés.

Principe de la transparence

12) Il conviendrait d'assurer, d'une façon générale, la transparence des progrès, pratiques et politiques ayant trait aux données de caractère personnel. Il devrait être possible de se procurer aisément les moyens de déterminer l'existence et la nature des données de caractère personnel, et les finalités principales de leur utilisation, de même que l'identité du maître du fichier et le siège habituel de ses activités.

Principe de la participation individuelle

13) Toute personne physique devrait avoir le droit :

- a) d'obtenir du maître d'un fichier, ou par d'autres voies, confirmation du fait que le maître du fichier détient ou non des données la concernant ;
- b) de se faire communiquer les données la concernant ;
- l) dans un délai raisonnable ;
- II) moyennant, éventuellement, une redevance modérée ;
- III) selon des modalités raisonnables ; et
- IV) sous une forme qui lui soit aisément intelligible ;
- c) d'être informée des raisons pour lesquelles une demande qu'elle aurait présentée conformément aux alinéas a) et b) est rejetée et de pouvoir contester un tel rejet ; et
- d) de contester les données la concernant et, si la contestation est fondée, de les faire effacer, rectifier, compléter ou corriger.

Principe de la responsabilité

14) Tout maître de fichier devrait être responsable du respect des mesures donnant effet aux principes énoncés ci-dessus.

PARTIE TROIS : PRINCIPES FONDAMENTAUX APPLICABLES AU PLAN INTERNATIONAL : LIBRE CIRCULATION ET RESTRICTIONS LEGITIMES

15) Les pays membres devraient prendre en considération les conséquences pour d'autres pays membres d'un traitement effectué sur leur propre territoire et de la réexportation des données de caractère personnel.

16) Les pays membres devraient prendre toutes les mesures raisonnables et appropriées pour assurer que les flux transfrontières de données de caractère personnel, et notamment le transit par un pays membre, aient lieu sans interruption et en toute sécurité.

17) Un pays membre devrait s'abstenir de limiter les flux transfrontières de données de caractère personnel entre son territoire et celui d'un autre pays membre, sauf lorsque ce dernier ne se conforme pas encore pour l'essentiel aux présentes lignes directrices ou lorsque la réexportation desdites données permettrait de contourner sa législation interne sur la protection de la vie privée et des libertés individuelles. Un pays membre peut également imposer des restrictions à l'égard de certaines catégories de données de caractère personnel pour lesquelles sa législation interne sur la protection de la vie privée et les libertés individuelles prévoit des réglementations spécifiques en raison de la nature de ces données et pour lesquelles l'autre pays membre ne prévoit pas de protection équivalente.

18) Les pays membres devraient éviter d'élaborer des lois, des politiques et des procédures, qui, sous couvert de la protection de la vie privée et des libertés individuelles, créeraient des obstacles à la circulation transfrontières des données de caractère personnel qui iraient au-delà des exigences propres à cette protection.

PARTIE QUATRE: MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES A L'ECHELON NATIONAL

19) Lors de la mise en œuvre, au plan intérieur, des principes énoncés dans les parties deux et trois, les pays membres devraient établir des procédures

juridiques, administratives et autres, ou des institutions pour protéger la vie privée et les libertés individuelles eu égard aux données de caractère personnel. Les pays membres devraient notamment s'efforcer de :

- a) adopter une législation nationale appropriée ;
- b) favoriser et soutenir des systèmes d'auto-réglementation (codes de déontologie ou autres formes) ;
- c) permettre aux personnes physiques de disposer de moyens raisonnables pour exercer leurs droits ;
- d) instituer des sanctions et des recours appropriés en cas d'inobservation des mesures mettant en œuvre les principes énoncés dans les parties deux et trois, et
- e) veiller à ce que les personnes concernées ne fassent l'objet d'aucune discrimination inéquitable.

PARTIE CINQ : COOPERATION INTERNATIONALE

20) Les pays membres devraient, sur demande, faire connaître à d'autres pays membres les modalités détaillées de l'application des principes énoncés dans les présentes lignes directrices. Les pays membres devraient également veiller à ce que les procédures applicables aux flux transfrontières de données de caractère personnel, ainsi qu'à la protection de la vie privée des libertés individuelles, soient simples et compatibles avec celles des autres pays membres qui se conforment aux présentes lignes directrices.

21) Les pays membres devraient établir des procédures en vue de faciliter :

- I) l'échange d'informations relatives aux présentes lignes directrices ; et
- II) l'assistance mutuelle lorsqu'il s'agit des questions de procédure et d'échange réciproque d'information.

22) Les pays membres devraient s'employer à établir des principes, au plan intérieur et international, afin de déterminer le droit applicable en cas de flux transfrontières de données de caractère personnel.

Les systèmes d'identification

(Exposé présenté devant la Commission, en mars 1980, par M. Jean-Claude Pelissolo, Commissaire du Gouvernement).

Les problèmes de l'identité et de l'identification ne sont pas méconnus de la loi du 6 janvier 1978. Dans son article 1^{er}, la loi française prévoit en effet que « l'informatique ne doit porter atteinte ni à *l'identité humaine*, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ».

Néanmoins, la réflexion sur l'informatique et les libertés s'est jusqu'ici bien plus fondée sur le problème des fichiers que sur celui des systèmes d'identification. Même s'il s'agit de problèmes connexes, je pense qu'il s'agit de questions relativement distinctes tant par les techniques concernées que par leurs conséquences possibles.

Une réflexion spécifique est donc nécessaire. Elle demandera vraisemblablement un certain temps pour se constituer et il ne m'appartient pas d'en esquisser ici les différentes dimensions. Je voudrais seulement, à votre demande M. le Président, situer *le contexte* d'apparition de ces systèmes, indiquer les *principales techniques* étudiées à l'heure actuelle, faire le point sur leurs *applications* présentes et prévisibles. Je me permettrai, en conclusion, de mentionner certaines des questions soulevées, pour les pouvoirs publics, par le développement de ces nouvelles technologies.

/ - LE CONTEXTE - UN PROBLEME RENOUVELE

Le problème de l'identification, c'est-à-dire de la reconnaissance certaine d'un être, s'est naturellement toujours posé.

Pour comprendre pourquoi ce problème est devenu de plus en plus complexe, il faudrait dresser un historique intégrant bien des variables : l'accélération de l'accroissement démographique, la multiplication des échanges, etc. Trois étapes paraissent essentielles dans cette complexification des problèmes d'identité :

1.1 - Le développement des organisations publiques et privées : pour reconnaître les individus qu'ils gèrent, les Etats et les organisations ont eu besoin de les identifier de manière de plus en plus systématiquement définie. Ainsi le développement des numéros d'identification préexiste-t-il largement à l'apparition de l'informatique.

1.2 - Une seconde étape a toutefois été marquée par l'utilisation des machines, mécanographiques puis informatiques. Lorsqu'il s'agissait notam-

ment de retrouver un individu dans un fichier, il fallait être certain qu'il n'y avait pas de confusion. D'où la volonté de mettre sur pied des identifiants non-ambigus. Vous savez que les patronymes ne constituent pas une méthode sûre, de ce point de vue. Après le recensement de 1975, l'INSEE a fait paraître un article savoureux qui s'intitulait : « M. Dupont s'appelle Martin et son prénom est Jean ». Cet article montrait l'extraordinaire diffusion de l'appellation Jean Martin qui interdisait toute identification à partir de ces seules données, en tout cas par une machine.

Le développement de l'informatique s'est donc accompagné de l'adoption de systèmes d'identifiants, utiles en particulier pour gérer de manière non-ambiguë les fichiers de gestion.

1.3 - Une troisième étape est en train d'apparaître aujourd'hui avec l'extension de ce qu'on appelle les « applications avancées » de l'informatique. Ces applications peuvent se caractériser par deux traits :

— il s'agit d'applications en « temps réel » impliquant un dialogue instantané entre l'homme et la machine ;

— il s'agit d'applications « ouvertes », c'est-à-dire qu'elles n'ont pas pour finalité la gestion interne d'un organisme mais qu'elles supposent, soit un échange d'informations entre deux organismes, soit, un échange avec le public.

Ces deux caractéristiques montrent que les problèmes d'identification se posent désormais en termes renouvelés. L'essentiel ne devient plus de gérer des fichiers mais de savoir *contrôler l'accès* à ces applications. On ne peut pas en effet laisser n'importe qui accéder à n'importe quel type d'information ni pouvoir opérer à distance une transaction en temps réel, sans avoir les moyens de reconnaître son identité. Par exemple : un employé de banque, avec son terminal, et un fichier de comptes.

Dans ce contexte, les techniques d'identification deviennent un élément central pour le développement des applications informatiques. J'insiste sur le fait que ceci correspond à deux besoins distincts :

— un besoin de base : l'identification pour permettre, interdire, ou hiérarchiser l'accès aux systèmes ;

— un besoin plus ponctuel : la mémorisation. Il faudrait d'ailleurs distinguer deux besoins différents dans la mémorisation :

- le besoin de sécurité : garder la mémoire des interventions en cas d'incident,
- le besoin de gestion : enregistrer les opérations effectuées pour les applications génératrices de droit, de décisions, ou de transactions financières.

// - LES TECHNIQUES - DES SOLUTIONS DIVERSES ET ENCORE TRES EVOLUTIVES

J'ai indiqué que les applications actuelles pouvaient se caractériser par deux termes ; applications « ouvertes », applications « temps réel ». Ceci a pour conséquence que la « qualité » technique d'un système d'identification

peut s'apprécier selon deux critères, qui sont d'ailleurs presque les critères d'appréciation de l'état de développement d'une langue :

- l'étendue du territoire sur lequel le système est utilisé,
- l'immédiateté avec laquelle l'individu désigné peut être reconnu de manière non-ambiguë.

III. 1- Le premier critère soulève moins des problèmes techniques que des problèmes d'accord entre organismes. Certes, pour qu'un identifiant soit utilisé par plusieurs organismes, il ne faut pas qu'il ait été défini en fonction des besoins spécifiques d'un seul. Mais l'expérience montre que le plus difficile est souvent, pour les utilisateurs intéressés, de se mettre d'accord.

A titre d'exemple :

- le numéro de Sécurité sociale (système promu par la SS puis par l'INSEE),
- le numéro SIREN (système promu par l'Etat),
- le numéro de fournisseur dans le système GENCOD (système promu par les entreprises de commerce elles-mêmes).

II. .2 - La véritable difficulté technique réside dans le fait de mettre sur pied des systèmes dont le traitement automatique permet d'établir la vérification.

Pour simplifier, je dirais qu'il y a quatre grandes approches en ce domaine qui peuvent d'ailleurs se combiner les unes avec les autres :

— *Il y a l'approche dérivée de la métrologie.* A la manière d'un mètre-étalon, on conserve quelque part l'original parfait de toutes les identités utilisées. Lorsque l'on a un doute sur une identité utilisée, on se reporte à ce fichier central pour vérifier l'authenticité des renseignements fournis (cf. RNIPP).

— *Il y a l'approche que je qualifierais de « Sherlock Holmes ».* Il s'agit de multiplier la comparaison entre diverses indices afin de déterminer de manière parfaitement logique, la matière d'une identité. Depuis longtemps les statisticiens savent ainsi identifier un individu précis dans une population fine, dès qu'ils possèdent suffisamment de caractéristiques sur cette personne. Un peu de cette façon, des programmes informatiques savent rapprocher les renseignements concernant le même individu même s'ils sont dans des fichiers distincts n'employant pas d'identifiant commun : il s'agit de logiciels d'appariement. En pratique, cette approche débouche soit sur la détention de gros fichiers, soit sur des interconnexions systématiques.

— *Troisième approche, dérivée, celle-ci, des techniques de lutte contre les faux-monnayeurs.* On fabrique des titres d'identité (cartes, badges, etc.) qui contiennent en eux-mêmes des possibilités de vérification de leur authenticité : papier spécial, filigrane, fil magnétique, etc. A côté de ces contrôles physiques, l'information permet également des contrôles logiques portant sur la cohérence ou la vraisemblance des informations portées sur le titre ; c'est par exemple le rôle des clés de contrôle. Il est possible de combiner cette approche avec les deux précédentes. D'une part, les numéros portés sur les titres peuvent être « signifiants », c'est-à-dire contenir explicitement des indications relatives à l'individu lui-même (cf. numéro de SS). D'autre part, il est possible d'utiliser la technologie des microprocesseurs pour

accroître notablement la masse des informations contenues sur le titre lui-même (cf. procédé innovation ; carte CP 8).

— *Quatrième approche, encore embryonnaire* : l'identification d'un individu à partir d'une de ses caractéristiques permanentes. Il s'agit là des prolongements de l'anthropométrie, encore que les caractéristiques les plus simples (taille, poids, physionomie) soient trop susceptibles de variation pour être utilisées en ce domaine. Les recherches portent plutôt sur les empreintes digitales soit par codification poussée d'une empreinte, soit par codification plus simple de l'empreinte des dix doigts. Dans le même esprit, les « progrès » de la biologie permettent de multiplier aujourd'hui les identifications physiques ou biologiques ; des identificateurs « indélébiles » font ainsi l'objet de recherches portant soit sur la structure de l'ADN soit sur une décomposition du facteur rhésus. On peut rattacher à cette approche différents travaux menés en reconnaissance des formes et portant sur l'analyse des voix, l'analyse automatique des signatures, etc.

/// - LES APPLICATIONS - UN DEVELOPPEMENT VARIABLE ET HETEROGENE

Toutes ces techniques se développent à l'heure actuelle en même temps, ce qui conduit à une situation d'assez grande hétérogénéité. Il y a une véritable mosaïque et des tentatives d'« identifiant unique » comme la RNIPP ne doivent pas faire illusion. Il y a un foisonnement d'initiatives en tous sens qui ne permettent pas de percevoir quels types de solutions techniques vont s'imposer.

Par ailleurs, les perspectives d'utilisation de ces systèmes demeurent très variables selon les secteurs.

Ce n'est pas chez les utilisateurs classiques de l'informatique, entreprises et administrations que se trouvent les perspectives importantes de recours aux systèmes évolués d'identification. Seuls des impératifs particuliers (sécurité, systèmes de gestion de temps ; accès à distance à une banque de données) peuvent expliquer l'appel à de telles technologies. Mais celui-ci demeure, au total relativement limité.

Deux types d'utilisation paraissent au contraire déterminants pour l'avenir de ces techniques d'identification : la monnaie électronique et les réseaux « grand public » sur lesquels se poseront des problèmes d'accès aux banques de données et de transaction à distance (réservation de place, vente par correspondance...). Pour illustrer ces questions, je me limiterai à l'application d'une technologie particulière : la carte à mémoire protégée, du type carte CP 8.

De format comparable à celui des cartes de crédit, une telle carte intègre en un seul composant électronique placé au dos de la carte : une mémoire, un microprocesseur qui en gère l'utilisation, des circuits électroniques permettant d'échanger des informations avec l'extérieur. A l'heure actuelle, une telle carte peut comporter plus de 4 000 positions élémentaires, ce qui correspond à environ 500 caractères alphanumériques. Une telle carte

fabriquée industriellement coûte entre 10 et 30 F ; le prix des terminaux de lecture peut varier de 500 à 2 000 F.

Une telle technologie permet le transport commode, peu onéreux et bien protégé d'un véritable fichier individuel permettant à la fois l'identification du porteur et la mémorisation d'un certain nombre d'informations (relatives, par exemple, à des transactions). Plusieurs applications sont imaginables dans le domaine de la santé, du commerce, de l'accès aux banques de données, des relations entre les administrés et certaines administrations. Des réflexions assez poussées ont lieu actuellement au sein de la profession bancaire pour l'utilisation de telles cartes comme instrument de transfert électronique de fonds. Je voudrais rapidement indiquer quel est l'intérêt d'une telle application et le schéma d'utilisation envisagé.

a) l'intérêt d'une telle application :

— Tout d'abord, elle devrait permettre une diminution très sensible des titres de paiement en papier ; ceux-ci présentent en effet des inconvénients :

- la monnaie fiduciaire pose des problèmes d'approvisionnement, de transport, de conservation et de manipulation ; elle comporte par ailleurs des risques de perte, de vol, de contrefaçon.
- Le chèque connaît, pour les banquiers, un coût de traitement important et allant croissant ; il peut être perdu ou volé au détriment du porteur, tandis que le commerçant redoute le chèque sans provision.

— La carte de crédit, dont l'utilisation demeure encore marginale (moins de 3 % des transactions) engendre en réalité un lourd traitement de documents papiers en aval de la transaction.

— En revanche, la carte CP 8 présente des avantages sur le plan de la sécurité et de son utilisation.

- La sécurité de la carte résulte de la nature indélébile de la mémoire et du contrôle de l'accès aux informations qu'elle enregistre (codes secrets d'habilitation de l'émetteur et du porteur notamment) et est renforcée par la sécurité des appareils de transaction (validation ou invalidation automatique de la carte, validation des transactions, simultanéité des enregistrements...).
- Son utilisation est intéressante pour le porteur qui obtient, dans la limite du pouvoir d'achat négocié avec son banquier, l'équivalent d'un chéquier d'une centaine de formules, toutes certifiées ; pour le commerçant qui est assuré de la légitimité du porteur et qui ne craint plus le non paiement pour défaut de provision ; pour le banquier, c'est essentiellement la diminution des coûts de traitement, liés aux documents-papier.

b) Son schéma d'utilisation envisagé

Celui-ci correspond en fait aux opérations résultant des relations bilatérales entre les divers aspects économiques :

- consommateur - banquier,
- consommateur - commerçant,
- commerçant - banquier.

— Dans le cadre de la relation « consommateur - banquier », le système effectuera à la fois la personnalisation de la carte (mémorisation des informations relatives au porteur et à sa banque, à la durée de la carte) et sa

valorisation (attribution d'un certain pouvoir d'achat dans la limite de la garantie de paiement accordé).

— Lors de la relation « consommateur-commerçant » les appareils installés aux points de vente comme aux guichets doivent permettre l'enregistrement de l'opération commerciale et son règlement avec la carte CP 8. En particulier, ils devront :

- reconnaître la légitimité du porteur de la carte,
- autoriser l'exécution de la transaction envisagée,
- recevoir les paramètres de la transaction, les traiter et les enregistrer dans la mémoire indélébile de la carte, en même temps que dans celle du commerçant et garantir la concordance absolue entre les deux enregistrements,
- restituer tout ou partie du contenu de la carte sur écran de visualisation ou sur papier.

— La relation « commerçant - banquier » sera assurée grâce à un support d'information intermédiaire spécialement conçu — la cartouche CP 8 : celle-ci contient une mémoire effaçable et recyclable permettant d'enregistrer plusieurs centaines de transactions ; elle recevra les données représentant l'exécution des transactions ; une fois chargée, elle sera lue et transmise automatiquement vers le système de traitement.

CONCLUSION

En conclusion, il ne m'appartient pas de dresser un panorama des problèmes soulevés pour le développement de ces techniques d'identification ou d'imaginer le contenu possible de législations spécifiques. Je voudrais seulement indiquer trois principes qui me paraissent applicables en ce domaine :

1) Tout d'abord, il ne me semble pas qu'il y ait à faire respecter un postulat général d'intérêt de l'homogénéité. J'ai indiqué que le problème est neuf ou du moins renouvelé, que les techniques étaient très diverses et évolutives, que leurs applications étaient variables et hétérogènes. Toute cette hétérogénéité me semble être une bonne chose en ce domaine. Les Américains ont dans leur portefeuille une multitude de cartes de crédit ou autre ; rien ne prouve que cela les gêne et qu'il faille promouvoir des « cartes uniques ». Il peut y avoir des besoins d'homogénéisation, mais à chaque fois ceux-ci devront être prouvés.

2) En second lieu, il me semble que ces systèmes posent un problème de *limites du rôle de l'Etat*. L'Etat a en effet des rôles traditionnels : tenue de l'état civil, protection de la sécurité des échanges et des paiements. Il ne me semble pas nécessaire que l'Etat profite de l'évolution technologique pour accroître son propre rôle. Même si des besoins d'homogénéisation apparaissent, il n'est pas évident que ceux-ci doivent être mis en place sous l'égide de l'Etat.

En tout cas, il s'agit d'un aspect important d'un problème plus général : la responsabilité de l'Etat par rapport aux informations et aux données. Je crois ici important de rappeler qu'en permanence la politique d'utilisation de

l'informatique mise en œuvre par la Mission à l'Informatique et l'Agence s'intéresse aux conditions de développement de l'informatisation et jamais au contenu, en tant que tel, des données informatisées.

3) En troisième lieu, il me semble que nous sommes dans un domaine où il faut typiquement procéder par *expérimentation*. Il faut en effet respecter une très grande diversité d'approches. Il faut également veiller aux conséquences possibles de telles technologies. Tout ceci me semble aller dans le cadre voulu par le gouvernement d'expérimentations et d'évaluation globale de ces expérimentations.

Je crois important que votre Commission puisse discuter par avance de tels systèmes avant même leurs mises en œuvre, dès ce stade de l'expérimentation.

C'est pourquoi je crois utile que la Commission réfléchisse sur des modalités appropriées à l'examen de ces expérimentations.

Je suis pour ma part prêt à examiner avec vous la définition de telles procédures. En ce sens, il me semblerait possible, Monsieur le Président, de consacrer un prochain exposé à la présentation des principales expérimentations menées en ce domaine sous l'égide de la Mission à l'Informatique.

L'expérience américaine : rapport du voyage d'étude de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés aux Etats-Unis (janvier 1980)

Introduction

Section I - Secteur public :

Législation applicable et pratiques administratives

I - L'accès aux documents administratifs : Le Freedom Information Act » (FOIA)

A - Le champ d'application du FOIA

B - L'exercice du droit d'accès

C - Les voies de recours

II - La protection de la vie privée : Le « Privacy Act»

A - Le champ d'application du Privacy Act

B - Les obligations mises à la charge des détenteurs de fichiers

C - Les voies de recours

III - Bilan d'application du FOIA et du Privacy Act

A - Etudes de cas : Le FBI et le Département d'Etat

B - Les difficultés que rencontre l'application du FOIA et du PA

Section II - Secteur privé : Une approche sectorielle

I - Crédit à la consommation, institutions financières et protection de la vie privée

A - Le « Fair Credit reporting Act »

B - Le « Equal Credit opportunity Act »

C - Le « Fair Debt Collection practices Act »

II - Autres lois sectorielles applicables au secteur privé

A - Le « Right to financial Privacy Act »

B - Le « Fair Credit billing Act »

C - Le « Bank Secrecy Act »

D - Le « Tax Reform Act »

E - Le « Family Educationnal right and Privacy Act »

Section III - Le cas particulier des activités de recherche en sciences humaines : L'approche déontologique

Section IV - Evolutions récentes, au plan politique, de la législation américaine sur la protection de la vie privée

I - Les initiatives d'origine gouvernementale

A - Le « Privacy of Medical Information Act »

B - Le « Privacy of Research Records Act »

- C - Le « Fair financial Information practices Act »
 - D - L'amendement au « Privacy act »
 - E - « The employée's privacy protection »
 - F - Les flux transfrontières de données
 - II - Les initiatives d'origine parlementaire
 - A - Les études de criminologie informatique du Stanford Research Institute
 - B - Le « Federal computer Systems protection act »
- Conclusion : Les enseignements de l'approche américaine**

Section I

LE SECTEUR PUBLIC : LEGISLATION APPLICABLE ET PRATIQUES ADMINISTRATIVES

I - L'accès aux documents administratifs : le Freedom of Information Act (FOIA)

Le FOIA est la consécration du principe selon lequel l'information détenue par l'administration appartient au peuple américain. L'accès à cette information est une possibilité offerte à chaque personne de s'assurer du fonctionnement démocratique — et non bureaucratique — des services publics.

Une première loi, votée en 1954, avait amorcé la lutte contre le secret bureaucratique. Avec le FOIA, adopté en 1966, on passe du « besoin de savoir » au « droit de savoir », par un renversement de la charge de la preuve :

- il n'est plus exigé du demandeur qu'il motive sa requête,
- il appartient au gouvernement, sous contrôle des juridictions compétentes, de faire la preuve du caractère secret de l'information alors qu'auparavant il pouvait en décider arbitrairement,
- il est interdit à l'administration de classer « confidentiel » la totalité d'un document : seuls les parties, passages, voire phrases ou mots considérés comme tels peuvent être « déclassifiés » et faire l'objet d'un cache assorti, en marge, de la référence du texte de loi qui autorise cette déclassification.

A - CHAMP D'APPLICATION DU FOIA

Le FOIA ne concerne que les informations détenues par l'administration fédérale, non publiées aux Journaux officiels, et quel qu'en soit le support. Sont donc exclues du champ d'application de la loi :

- les informations fédérales déjà publiées,
- les informations détenues, à raison de leur compétence, par les autorités des Etats de l'Union ainsi que celles émanant du secteur privé,
- les informations fédérales détenues par les pouvoirs législatifs et judiciaires ainsi que les « dossiers du Président ».

A ces restrictions de portée générale s'ajoute un élément de la procédure précitée, dite de « déclassification » : pour certaines catégories

d'informations limitativement prévues par la loi, l'administration peut, sous contrôle du juge, s'opposer à la communication.

Lors du débat parlementaire, il a été précisé que ces dérogations ne devaient pas donner lieu à des refus automatiques mais qu'une appréciation d'opportunité devait être faite cas par cas afin que tel document, bien qu'entrant dans les catégories visées, soit néanmoins communiqué, compte tenu des circonstances de l'espèce.

Sous cette réserve, sont ainsi exclues du champ d'application de la loi, les neuf catégories d'informations suivantes :

1) les documents intéressant la défense et la politique étrangère, répondant à des critères fixés par un ordre de l'exécutif,

2) les instructions internes concernant les personnels des administrations :

Les tribunaux interprètent avec pragmatisme cette exception. Ils ont ainsi confirmé le refus de communiquer à des tiers les informations concernant l'utilisation d'un parking par des fonctionnaires. En revanche, la Cour suprême a déclaré communicable un répertoire consignait la synthèse, cas par cas, des poursuites disciplinaires intentées contre des Cadets des Forces armées aériennes ; ceci au motif que de tels documents présentent un intérêt public suffisant pour ne pas rester à la disposition exclusive du gouvernement, s'agissant d'informations qui concernent les Cadets dont l'éducation est financée par le budget public et qui fournissent l'essentiel des futurs cadres de l'armée (Cour suprême : *Rose c/Dt. of the Air Force* - 425 - US.352-1976).

3) les informations déclassifiées en application de dispositions législatives exprès et spécifiques,

4) les informations couvertes par le secret des affaires,

5) les notes et rapports préparatoires aux décisions internes de l'administration.

La jurisprudence de la Cour suprême a apporté de strictes limites à l'interprétation de cette dérogation :

— d'une part elle estime qu'une fois la décision prise, l'exception de « déclassification » ne peut plus être opposée par l'administration,

— d'autre part, même au cours de la phase décisionnelle, les informations purement factuelles (et non, par exemple, des analyses, interprétations, options...) sont communicables, à moins qu'il ne soit pas possible de dissocier ces informations du processus de la décision elle-même.

6) la protection de la vie privée

Dans ce cas, le « droit à la protection de la vie privée » doit l'emporter sur le « droit de savoir ». Cette exception vise essentiellement certaines

demandes qui portent sur des informations nominatives concernant une personne autre que le requérant.

7) les fichiers ou dossiers dits « d'investigations » destinés à assurer le respect des lois

Le simple fait de classer des fichiers ou documents dans cette catégorie ne peut conférer le caractère confidentiel à la totalité des informations qu'ils contiennent. Chaque document ou partie de document doit être analysé puis qualifié en tenant compte des critères suivants, limitativement fixés par la loi :

- procès en cours,
- risque d'atteinte au droit à un juste procès,
- atteinte à la vie privée,
- protection de la source de l'information, spécialement pour ce qui concerne les fichiers de police, de justice ou de renseignement (« Intelligence »),
- protection de certaines techniques d'enquête,
- risque de péril pour la vie ou l'intégrité physique des personnels chargés de veiller à l'application des lois.

8) les informations concernant le crédit public

9) certaines informations géologiques ou géographiques.

B - L'EXERCICE DU DROIT D'ACCES

Les administrations sont tenues de tenir à jour des annuaires ou répertoires permettant au public de localiser avec des chances suffisantes les administrations détentrices de telles ou telles catégories d'informations. Si celles-ci sont détenues par une administration représentée localement, le demandeur peut s'adresser directement à ce service.

La consultation sur place est autorisée, mais d'une manière générale, il est conseillé de présenter une demande écrite inspirée du modèle ci-après :

« En application de la loi sur le libre accès aux documents administratifs (art. 552 du titre 5 du Code des Etats-Unis) j'ai l'honneur de vous demander l'accès aux informations suivantes : [« décrire de la manière la plus claire et le plus précise possible les documents ou dossiers concernés »].

Je sollicite l'accès à ces informations pour les motifs suivants : [« ne donner ces précisions que si vous estimez que cela peut faciliter la recherche et la communication des informations »].

« Si les recherches ou reproductions doivent donner lieu au versement d'une redevance, je vous prie de bien vouloir m'en préciser le montant avant d'entreprendre toutes investigations. [« Variante : je vous prie de ne donner suite à ma demande que si le montant de la redevance est inférieur à la somme de X francs »].

[« Autre variante : ainsi que vous le savez, la loi vous donne la faculté d'accorder des exonérations ou réductions lorsque la communication des

informations doit servir à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général. Ma requête me paraît entrer dans ce cas, aussi vous prierai-je de bien vouloir m'accorder une telle exonération ou réduction »].

« Si la communication de certaines informations m'était refusée, je vous serais obligé de m'en préciser les motifs et de m'indiquer les voies de recours que la loi met à ma disposition ».

« Je vous prierai de bien vouloir me répondre le plus rapidement possible et au plus tard dans les dix jours, ainsi que le prévoit la loi ».

Si l'administration n'est pas à même de respecter le terme prévu, elle peut notifier au demandeur une prorogation de délai qui ne saurait toutefois excéder 10 jours supplémentaires.

Il se peut cependant que, dans certains cas et malgré un effort manifeste, l'administration ne puisse tenir ce double délai. Le demandeur peut alors saisir la juridiction compétente qui appréciera la « bonne volonté » des responsables du service concerné. On citera en ce sens une importante décision de la Cour d'appel du district de Columbia, de juin 1976 (Open american C/Watergate special prosecution force - 547, F.2 D. 605 - D.C. Cire 1976), selon laquelle « le délai prévu par la loi est indicatif et non impératif lorsque sont réunies certaines conditions et notamment lorsque l'administration démontre : »

« — qu'elle a reçu une « avalanche » de requêtes »,

« — que ses moyens n'étaient pas adaptés à un tel afflux »,

« — qu'elle a néanmoins fait les efforts qui étaient raisonnablement en son pouvoir »,

Dans ce cas, elle peut être admise à outrepasser le délai légal de dix jours renouvelable une fois.

Lors du débat parlementaire de 1974, le Sénat a exigé que le montant de la redevance perçue à l'occasion de l'exercice du droit d'accès ne soit pas utilisé à des fins dissuasives. Ne doivent donc être pris en considération que le coût du temps de recherche et de la copie des pièces.

Les administrations sont en conséquence tenues de publier une table des tarifs, établie en 1977 en tenant compte des critères moyens suivants :

— le coût du temps de recherche est évalué à 23 F de l'heure sans que puisse être comptabilisé le temps éventuellement passé aux formalités de déclassification de certaines informations (caches et références légales en marge) ;

— le coût de la copie est fixée à 0,50 F la page standard. Toutefois il n'est pas procédé au recouvrement de la redevance lorsque son montant cumulé est inférieur, selon les administrations, à 14 F ou 19 F.

On notera en outre que les administrations ont la faculté d'instaurer la gratuité totale ou partielle ; celle-ci est de droit lorsque la consultation a lieu sur place. Des exonérations ou réductions peuvent être accordées lorsque la communication est sollicitée dans un but d'intérêt public.

C - LES VOIES DE RECOURS

Le recours juridictionnel doit être précédé d'un recours hiérarchique formulé selon le modèle (facultatif) suivant :

« J'ai l'honneur de faire appel d'une décision de refus opposée à une requête formée en application de l'article 552 du Titre 5 du Code des Etats-Unis et qui concerne le FOIA ».

« J'ai reçu une lettre signée de Monsieur [X] représentant votre administration, rejetant ma demande d'accès aux informations suivantes [suit la description de ces informations]. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie de cette lettre et de ma requête initiale ».

« J'espère qu'après examen de ces documents, vous conclurez favorablement à la communication de ces informations ».

« Ainsi qu'il est prévu par la loi, j'attends votre réponse dans un délai de vingt jours ».

[« Variante : si vous estimiez ne pas devoir conclure favorablement, je vous informe que je porterai le litige devant les tribunaux »]

Si tel est le cas, le litige peut être porté devant la juridiction soit du lieu de résidence ou de travail du demandeur, soit du lieu de conservation des informations. A noter que la Cour du District de Columbia peut être saisie en toute hypothèse, la totalité des administrations fédérales ayant leur siège à Washington.

La preuve du caractère non communicable de l'information incombe à l'administration ; celle-ci ne peut s'opposer à la communication des documents litigieux au juge, quel que soit leur caractère confidentiel. Il appartient, en effet, au juge et non plus à l'administration de qualifier finalement le caractère communicable ou non de chaque information contestée.

La juridiction doit statuer à bref délai. Si elle donne tort à l'administration, il peut être ordonné que les frais et honoraires d'avocat seront à sa charge.

Elle peut en outre demander l'ouverture de poursuites disciplinaires si elle estime que l'administration a fait preuve de « tracasserie administrative ».

II - La protection de la vie privée : le Privacy Act

Après un « débat-marathon », riche en tractations et suspens, la « public law 93-579 », dite « Privacy Act of 1974 », a été adoptée in-extremis, à la veille de l'ajournement du 93^e congrès, et signée par le président Ford, le 31 décembre 1974.

Deux projets étaient en concurrence : l'un, présenté par Sam. J. Ervin, député, avait été voté par le Sénat ; l'autre, présenté par MM. Moorhead -Koch-Goldwater, avait été approuvé par la Chambre des représentants. Les partisans du projet Moorhead, plus modéré, soutenus par l'administration, ont finalement eu, pour l'essentiel, gain de cause.

A - LE CHAMP D'APPLICATION DU PRIVACY ACT

La protection prévue par la loi ne s'applique :

- qu'aux informations se rapportant à des personnes physiques ayant la qualité de citoyen américain ou de résident légal permanent,
- détenues par le seul Gouvernement fédéral,
- quelle que soit la nature du support (automatisé ou non) de ces informations.

Sont donc exclues du champ d'application de la loi :

- les informations relatives à des étrangers,
- les informations concernant les personnes morales,
- les informations concernant les personnes physiques lorsqu'elles sont collectées par les autorités des Etats de l'Union ; on notera que certains Etats ont adopté des lois locales généralement inspirées du « Privacy Act »,
- les informations collectées par les entreprises et organismes privés (ces informations font par ailleurs l'objet de réglementations spécifiques, par secteur d'activités - cf. infra).

A ces restrictions de portée générale s'ajoutent des dérogations spéciales plus restrictives, sur certains points, que celles prévues par le FOIA. Ces restrictions qui concernent essentiellement les fichiers de la CIA et du FBI, des services d'immigration et de lutte contre le trafic de la drogue, limitent les conditions d'exercice du droit d'accès. Restrictions relatives et non absolues. Le principe selon lequel toute personne peut exercer son droit d'accès demeure mais l'administration concernée peut opposer un refus ; alors que s'agissant d'une demande fondée sur le FOIA, le service concerné doit donner suite à la demande, quitte à rendre opaques les informations qu'il estime ne pas devoir communiquer. On notera que, dans un souci de « fair play », le Guide de l'Usager, publié par l'« Office of Management and Budget », conseille aux requérants de fonder leur demande tant sur le FOIA que sur le « Privacy Act », afin de bénéficier de la loi la plus favorable. La visite de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés au FBI a permis de constater :

- que l'option de la loi la plus favorable est généralement respectée,
- que les demandes fondées sur le seul « Privacy Act » ne sont pas systématiquement rejetées.

Il convient enfin de souligner que pour « traquer les abus d'exceptions » la loi impose au Président de présenter au Congrès un rapport annuel donnant la liste des cas dans lesquels les administrations fédérales ont bénéficié des restrictions prévues par la législation ainsi que les motifs avancés dans chaque cas d'espèce.

B - LES OBLIGATIONS MISES A LA CHARGE DES DETENEURS DE FICHIERS

Le législateur américain a écarté la proposition tendant à créer — conformément aux modèles européens — une instance de contrôle

spécialisée telle que la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, en France, ou la Datainspektion suédoise.

Ceci explique la minutie avec laquelle la loi a été rédigée, minutie qui lui confère une certaine rigidité, faute d'une instance apte à l'adapter aux situations concrètes en constante évolution.

Parmi les obligations mises à la charge des administrations, on retiendra tout spécialement les règles suivantes :

1 - Obligations concernant la collecte et le stockage des informations

Toute administration qui détient des informations à caractère personnel doit :

- conserver dans ses fichiers et dossiers les seules informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission telle que définie statutairement ou en vertu d'un ordre spécifique du Président,
- obtenir l'information, autant que faire se peut, directement auprès de la personne concernée,
- informer la personne à laquelle sont demandées des informations, de l'autorité qui en a autorisé la collecte, du caractère obligatoire ou facultatif de la réponse et des conséquences d'un refus de répondre, de l'utilisation qui en sera faite et des conditions éventuelles de leur transmission à d'autres administrations,
- s'efforcer de tenir les informations à jour et d'en vérifier impérativement l'exactitude lorsqu'elles font l'objet d'une communication.

2 - Obligation de limiter la circulation des informations

Le « droit à la confiance » exige le consentement écrit de la personne concernée, préalablement à la diffusion de toute information, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de chaque administration. Cette autorisation n'est toutefois pas requise dans les cas suivants :

- communication dans un but conforme à la finalité pour laquelle les informations ont été collectées ou enregistrées,
- accès par des fonctionnaires habilités lorsque cet accès est nécessaire à l'accomplissement de leur mission,
- accès reconnu aux institutions et services suivants : Congrès, tribunaux, contrôleur général (équivalent français de la Cour des comptes), services de la statistique, du recensement, des archives nationales ainsi que ceux chargés de l'application des lois et de la poursuite des infractions,
- les informations dont la communication est autorisée par le FOIA.

Ceci étant, sauf dispositions législatives contraires, concernant essentiellement la santé, toute personne peut s'opposer à l'utilisation de son numéro de Sécurité sociale par une administration.

De même, les listes d'adresse de personnes (mailing lists) ne peuvent être vendues ou louées par une administration qu'en vertu d'une loi spécifique.

3 - Obligation de faciliter l'exercice du droit d'accès

Les conditions générales d'exercice du droit d'accès sont sensiblement

les mêmes que celles prévues par le FOIA. On ne retiendra donc que certaines conditions particulières.

Afin de permettre à chaque personne de « savoir si et où quelqu'un sait », chaque administration doit publier au Journal officiel la liste et les caractéristiques de ses fichiers en précisant : la dénomination et l'emplacement du fichier, les catégories de personnes concernées, la nature des informations stockées et leur utilisation habituelle, les mesures internes prises pour assurer la protection des informations, les qualité et adresse du responsable du fichier, et les modalités prévues pour l'exercice du droit d'accès.

Ce droit peut être exercé sans que soit requise la justification d'un intérêt légitime. Il est seulement exigé par la jurisprudence une « description raisonnable » des informations demandées, « suffisante pour être compréhensible par un fonctionnaire familiarisé avec le sujet auquel se rapportent les informations, lui permettant de localiser le dossier avec un effort moyen ».

Une copie des informations doit être délivrée sous forme compréhensible.

Si le demandeur estime que l'information est inexacte, incomplète ou inopportune, il peut en demander la correction ou l'effacement. S'il obtient satisfaction, les organismes auxquels ces informations ont été antérieurement communiquées doivent être informés des modifications intervenues.

L'administration est en droit d'exiger la preuve de l'identité du demandeur. Celui-ci peut, soit joindre la copie d'un titre officiel d'identité, soit faire authentifier sa signature par un notaire.

Le montant de la redevance d'accès est fixé librement par chaque administration.

C - LES VOIES DE RECOURS

Si une administration ne respecte pas les règles précitées, un recours est ouvert à la personne qui s'estime lésée : celle-ci pourra intenter une action civile ; si elle obtient satisfaction, elle peut se voir attribuer des dommages-intérêts dont le minimum est fixé à 1 000 \$, les frais de procédure et les honoraires pouvant être mis à la charge de l'administration.

Le tribunal doit toutefois établir le caractère « intentionnel » du quasi-délit.

L'action pénale est également ouverte en cas d'infraction (enregistrement ou diffusion illégale d'informations nominatives). Seule une peine d'amende peut être prononcée, dont le maximum est fixé à 5 000 \$.

III - Bilan d'application du « Freedom Of Information Act » et du « Privacy Act »

A - ETUDES DE CAS : LE FBI ET LE DEPARTEMENT D'ETAT

Au cours de son séjour à Washington, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés a visité les services chargés de l'application des deux lois précitées au FBI et au Département d'Etat.

1 - L'expérience du FBI

Dès réception, la demande est transmise au service de validation qui vérifie si le requérant donne des précisions suffisantes en ce qui concerne son identité et la description des informations demandées. Compte tenu de la « sensibilité » des informations communicables, le service de validation exige que la signature du demandeur soit authentifiée par un notaire.

Après validation, la requête est transmise à la section de la documentation pour consultation du répertoire des archives afin d'extraire les documents concernés. Après vérification de la correspondance des identités, copie des documents est transmise à une équipe de spécialistes qui, après analyse du texte, coche les passages non communicables. Ceux-ci sont ensuite rendus opaques à l'aide d'un crayon marqueur, avec référence en marge du texte législatif ou réglementaire autorisant la restriction au droit d'accès. Cette mention doit permettre au demandeur d'exercer un éventuel recours juridictionnel. Au total, près de trois cents personnes aident directement ou indirectement à satisfaire aux demandes d'accès.

La plupart des demandes sont présentées en application du « Privacy Act ». Lors de son entrée en vigueur, près de 18 000 demandes ont été adressées au FBI.

La première vague de curiosité passée, ce nombre est tombé à 15 000 en 1979, soit une moyenne de soixante demandes par jour ouvrable. Ce taux tend à se stabiliser et à se spécialiser. La plupart des requêtes émanent de trois catégories relativement définies :

- les demandeurs à titre professionnel (chercheurs, criminologues, historiens, journalistes...);
- les détenus (16 % environ);
- les demandeurs d'habitude.

2 - L'expérience du Département d'Etat

Après validation de la demande, celle-ci est transmise à un service spécialisé pour recherche des informations, reproduction, analyse et éventuellement de classification.

Initialement, la déclassification était opérée à la source par le service qui avait collecté l'information. Afin de réduire les délais de réponse, ces opérations sont désormais effectuées par le service central des Archives du Département d'Etat qui a été entièrement réorganisé à cet effet. Tous les documents qui parviennent au Département sont répertoriés, indexés et analysés en vue de leur éventuelle déclassification puis aussitôt saisis et archivés dans une banque de données.

L'automatisation des archives nouvelles a permis de réduire de 9 mois à 29 jours les délais moyens de réponse. Conformément à la loi, il est envisagé de ramener ce délai moyen à 20 jours à compter de la réception de la demande et non de la délivrance du récépissé, qui est systématiquement adressé dans les 10 jours de la réception. En 1978, il a été répondu à environ 4 500 demandes concernant essentiellement des dossiers relatifs au personnel et à la Santé (Privacy Act), à la sécurité et à la politique

étrangère (FAOI). Ces demandes émanent principalement de fonctionnaires pour ce qui concerne les dossiers relatifs au personnel, ainsi que des milieux de la recherche et de la presse. Les représentants de la Commission ont pu constater, lors de la visite au bureau du courrier, qu'un colis de plusieurs kilos de documents était adressé à un historien suite à une demande concernant les pourparlers de paix au Vietnam.

Le nombre des appels interjetés, hiérarchiques ou juridictionnels, s'élève à 400, soit un taux d'appel de 9 %.

B - LES DIFFICULTES QUE RENCONTRE L'APPLICATION DU « FREEDOM OF INFORMATION ACT » ET DU « PRIVACY ACT » :

1 - Difficultés tenant à la coordination des deux textes

L'un comme l'autre permettent d'accéder à des informations nominatives. Sauf déclassification motivée par la protection de la vie privée, le FOIA permet d'accéder à de telles informations même lorsqu'elles concernent des tiers (ex : curriculum vitae d'un fonctionnaire) alors que le « Privacy Act » ne peut être invoqué que par la personne concernée par les informations nominatives dont la communication est demandée. Si la procédure et les restrictions prévues par le FOIA sont moins contraignantes que celles imposées par le « Privacy Act », ce dernier confère des droits plus étendus : droit de rectification, droit de notification en cas de transmission des informations hors du service qui les détient.

Paradoxalement, seuls les citoyens américains et les résidents légaux permanents peuvent se prévaloir du Privacy Act alors que le FOIA peut être invoqué par toute personne, y compris par un étranger résidant hors des Etats-Unis.

Pour ces diverses raisons, il se peut donc que sur la base du « Privacy Act », une personne se voit refuser l'accès à des informations la concernant alors qu'elle obtiendra satisfaction en réitérant sa demande sur la base du FOIA sans, toutefois, pouvoir les contester.

Dans son « guide pratique de l'utilisateur », l'« Office of Management and Budget » (OMB) suggère donc aux demandeurs, dans l'attente d'une modification des textes, d'invoquer les deux lois dans leur requête.

2 - Difficultés tenant au système fédéral des Etats-Unis

La constitution américaine restreignant les pouvoirs du Congrès aux seules matières fédérales, le « Privacy Act » comme le FOIA ne sont pas applicables aux informations détenues par les autorités des Etats. Il en résulte une prolifération de lois locales. Presque tous les Etats ont adopté des lois inspirées du « Privacy Act ». Au cours des années 78 et 79, 36 Etats ont, en outre, élaborés près de 350 projets de loi relatifs à la garantie de l'accès aux documents administratifs, à la protection de la vie privée, tant dans le secteur public que privé.

3 - Les réticences de l'administration

Jusqu'à une période récente, et spécialement lorsqu'étaient en place les administrations Nixon et Ford, on a pu relever une certaine « mauvaise

volonté » de la part de l'exécutif (le président Ford n'a-t-il pas usé — en vain — de son droit de veto lorsque le FOIA fut amendé en 1972 ?).

Il convient cependant de souligner que, plus que la mauvaise volonté, ce sont des difficultés d'ordre technique qui ont été à l'origine de ce comportement. Par exemple, l'obligation de publier au Journal officiel un descriptif détaillé de tous les fichiers fédéraux entraîne le maniement de nombreux documents, un temps de travail initialement sous-estimé et des frais importants. En 1978, le Journal officiel a vu son tirage accru de 3 000 pages sous le seul effet de l'application du « Privacy Act », cette tâche entraînant une dépense d'environ 750 000 dollars.

Toutefois, avec l'élection du président Carter, qui attachait une grande importance à l'application loyale de ces lois par l'administration, on a assisté à une évolution contraire.

4 - La passivité relative des usagers

Celle-ci a été mise en évidence par un récent sondage, effectué par l'Institut Louis Harris et le professeur Westin. Il montre que 76 % des personnes interrogées estiment que le droit à la protection de la vie privée tel qu'il est réglementé par le « Privacy Act » devrait figurer dans la Constitution en tant que droit fondamental de la personne. Près de 65 % estiment que ce droit est menacé, mais 79 % pensent que leur employeur ne sait que peu de choses sur leur compte et 78 % répondent qu'ils ne sont jamais victimes de telles atteintes.

On note cependant que si 699 324 demandes d'accès ont été formulées en 1977, ce nombre s'est élevé à 748 633 en 1978, soit 49 335 demandes supplémentaires.

On notera en revanche que le taux des appels demeure faible, en raison du coût, des délais et des aléas d'un procès : sur 4 588 refus de communication opposés en 77/78 (3 203 en 1977, ramenés à 1 385 en 1978), seuls 141 recours juridictionnels ont été formés.

5 - Le débat sur l'opportunité de créer une instance de contrôle

Lors de l'adoption de ces textes par le Congrès, la création d'une instance de contrôle de même nature que les deux commissions françaises, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés ou la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, a été rejetée au profit d'un système purement légal : la loi prévoit de manière détaillée les règles de fond applicables ainsi que les droits et obligations des détenteurs de fichiers publics.

Le contrôle du respect de ces règles relève, a posteriori, de la seule compétence des tribunaux saisis, selon le cas, d'une action civile ou pénale ; ce qui revient à faire reposer sur la seule initiative des citoyens le contrôle de l'application de la loi.

Cette approche extra-institutionnelle est sans aucun doute à l'origine de la complexité et du caractère « tatillon » de la loi américaine (le « Privacy Act » est le texte législatif de protection des données le plus long que

connaisse le droit comparé). La lenteur et le coût des procès décourage nombre de demandeurs bien intentionnés. De telle sorte que le débat sur l'opportunité de la création d'une Commission fédérale de Contrôle est à nouveau ouvert depuis que la Commission d'Etude de la Protection de la Vie Privée (cf. infra) a conclu en ce sens, reprenant ainsi l'idée du sénateur Ervin qui, dans sa proposition de loi, prévoyait la création d'un « Privacy Board » doté de moyens importants et de pouvoirs étendus, y compris de contrôle préventif.

A vrai dire, une telle forme de contrôle est déjà présente, à l'état embryonnaire, dans la législation américaine :

- d'une part, l'« office of Management and Budget » est habilité à donner des directives aux administrations fédérales pour ce qui concerne l'application de la loi ;
- d'autre part, préalablement à la mise en oeuvre de tout nouveau traitement ou de tout changement important prévu dans un traitement existant, l'administration concernée doit en saisir conjointement le Congrès et l'« office of Management and Budget » afin que ceux-ci puissent évaluer leur impact sur la vie privée et suggérer d'éventuelles limitations.

Section II

SECTEUR PRIVE : UNE APPROCHE SECTORIELLE

1 - Crédit à la consommation, institutions financières et protection de la vie privée

Le développement conjugué du crédit et de l'informatique a considérablement accru les risques d'atteintes à la vie privée. Cette évolution est la conséquence des nouvelles formes que prennent les procédures mises en oeuvre par les établissements spécialisés. La pratique du « crédit scoring » qui permet de détecter le « débiteur à risques » à l'aide d'un profil pré-établi, en est l'illustration la plus manifeste.

La réglementation mise en place aux Etats-Unis intervient à trois niveaux :

- *les agences de renseignements sur la solvabilité* :

Il s'agit de sociétés dont l'objet social est de recueillir des renseignements sur la surface financière des consommateurs, personnes physiques. Ceci a priori, tout consommateur étant considéré comme un demandeur potentiel de crédit ;

- *les sociétés de crédit proprement dites*, qui prennent, au vu des renseignements fournis, la décision d'octroyer ou non le crédit ;
- *les agences de recouvrement* de créances qui interviennent auprès des « mauvais payeurs » pour le compte des établissements spécialisés.

Chacun de ces niveaux d'intervention fait l'objet d'une réglementation spécifique :

- le « Fair Credit Reporting Act » (1971) pour les agences de renseignement sur la solvabilité,

- l'« Equal Credit Opportunity Act » (1977) pour les établissements de crédit,
- le « Fair Debt Collection Practices Act» 1977 pour les agences de recouvrement des créances.

D'autres lois sectorielles sont enfin venues compléter ce dispositif protecteur.

A - LE FAIR CREDIT REPORTING ACT (FCRA)

L'expansion du marché du crédit et des assurances a donné naissance à un commerce du renseignement de type nouveau qui, dès les années 50, a mis à profit les capacités de stockage et de traitement de l'information que permet l'informatisation des fichiers. Dans une étude inédite, M. Owanno indique que vers les années 70, la vitesse de croisière a été atteinte. (Pour la seule année 1973, les agences spécialisées ont fourni 170 millions de rapports dont la majeure partie a été élaborée à l'aide de fichiers automatisés). Cette branche nouvelle — et à l'époque, anarchique — de l'industrie du renseignement est à l'origine du FCRA, voté par le congrès dès 1970 ; la « Federal Trade Commission » étant en outre chargée d'en suivre l'application.

1 - Les règles établies par le FCRA

a) Champ d'application :

Bien que le titre de la loi semble limiter celle-ci aux seules opérations de crédit, elle s'applique également à la collecte de renseignements dans les domaines de l'assurance et de l'embauche.

Seules les personnes physiques, citoyens américains et étrangers résidant légalement sur le territoire des Etats-Unis, bénéficient, en tant que consommateurs, de la protection de la loi. Depuis un arrêt « Michel Goldgan » de la Cour suprême de New York, le commerçant qui sollicite un crédit commercial, même s'il a la qualité de commerçant - personne physique, ne peut invoquer le bénéfice du FCRA.

Seules les informations à caractère subjectif recueillies auprès de tiers font l'objet d'une protection, à l'exclusion des données objectives recueillies directement auprès de la personne concernée. Celle-ci n'a donc pas la possibilité d'exercer sur ce point son droit individuel d'accès en vue d'obtenir, par exemple, la rectification d'une erreur matérielle qui aurait pu se produire lors de la saisie des données.

b) Les règles de fond :

— Le principe de finalité

La loi régleme la finalité des agences de renseignements sur la solvabilité. Celles-ci ne peuvent recueillir ou communiquer des informations personnelles consignées dans un rapport qu'aux fins suivantes :

- exécution d'une décision de justice ;
- exécution d'instructions écrites de la personne concernée ;
- passation d'un contrat de crédit à la consommation ;
- souscription d'une assurance ;

- offre d'embauche ;
- transactions commerciales ;
- examen préalable de la situation financière d'une personne sollicitant un avantage auprès d'une administration publique, lorsque la loi en a subordonné l'octroi à une telle vérification.

L'utilisateur de ces renseignements doit en outre se porter garant qu'il n'en fera pas l'emploi à d'autres fins. Des sanctions civiles et pénales sont prévues en cas de demande ou de fourniture des renseignements dans des cas non prévus par la loi.

— *Le principe d'exactitude et le droit à l'oubli*

Le détenteur des dossiers doit prendre toutes mesures utiles pour vérifier l'exactitude des renseignements recueillis lors de leur collecte et assurer ultérieurement leur mise à jour. Conséquence de cette obligation : il doit « purger » ses fiches à période fixe. En ce sens, les agences ne peuvent communiquer des informations défavorables lorsque celles-ci ont plus de sept années d'ancienneté ; deux exceptions sont toutefois prévues :

- le délai est porté à quatorze années en cas de faillite ;
- cette obligation ne s'applique pas aux demandes de crédit ou d'assurance sur la vie d'un montant supérieur à 50 000 dollars, ainsi qu'aux demandes d'emploi dont la rémunération est égale ou supérieure à 20 000 dollars par an.

— *Le droit individuel d'accès et de rectification :*

Avant de communiquer un rapport à un tiers autorisé l'agence de renseignements doit en informer la personne concernée. Sauf en cas d'embauche, lorsque l'employeur se propose de recruter une personne qui n'a pas posé sa candidature.

Le droit d'accès est exercé en trois temps :

— la procédure de pré-notification :

Il s'agit d'une mesure de publicité individualisée, destinée à informer une personne de l'utilisation d'un dossier la concernant afin qu'elle soit en mesure d'exercer son droit d'accès. Lorsque, dans la phase pré-contractuelle, une personne fait l'objet d'une demande de renseignements, elle doit être informée de cette démarche ainsi que de la faculté qui lui est offerte de demander par écrit, gratuitement, des précisions sur la nature et l'étendue de l'enquête. Cette mesure a pour objet de lui permettre de faire certaines investigations et, si elle l'estime opportun, d'opposer un refus de contracter ;

— la procédure d'accès :

Le droit d'accès n'est pas général. Le consommateur ne peut exercer ce droit qu'à la double condition :

- de se voir opposer un refus de contracter ou une décision défavorable ;
- qu'il lui soit indiqué que le refus ou la décision négative n'a été prise, en totalité ou en partie, que sur la base de renseignements défavorables figurant dans le rapport d'une agence de crédit dont la raison sociale et l'adresse doivent lui être communiquées.

L'intéressé n'a alors que la possibilité d'obtenir des précisions auprès de l'agence, sur les dits renseignements ; ceci, uniquement par une communication orale et sommaire.

— La procédure de rectification :

Conséquence de ce qui précède, le droit de rectification ne peut donc être exercé qu'en cas de décision défavorable. Si l'inexactitude alléguée s'avère fondée, l'agence de renseignements doit procéder aux rectifications requises et, en cas d'impossibilité technique, effacer les informations en cause.

Si l'agence conteste le bien-fondé de la demande, l'intéressé peut rédiger une courte note faisant valoir ses observations. Celle-ci doit être jointe au dossier, dont elle est réputée faire partie.

2 - Les critiques faites au « Fair Credit Reporting Act »

Le bilan de sept années d'application de la loi met en évidence l'insuffisance ou l'inefficacité, voire l'inapplicabilité de certaines de ses dispositions. Ce bilan, dressé tout à la fois par la « Federal Trade Commission » (FTC) chargée de suivre l'application de la loi, et la Commission d'Etude de la Protection de la Vie Privée, porte sur les points suivants :

a) *Un champ d'application trop limité :*

La loi ne s'appliquant qu'aux détenteurs primaires de l'information (agences de renseignements) et non aux utilisateurs secondaires que sont leurs clients (sociétés de crédit, compagnies d'assurances, employeurs), ces derniers ne peuvent être mis en cause.

b) *L'efficacité relative des procédures de pré-notification, d'accès et de rectification :*

Une enquête diligentée par une compagnie d'assurance montre que seulement 0,2 % des candidats à une police d'assurance utilisent leur faculté de connaître la nature de l'enquête à laquelle il est procédé. Le rapport de la FTC indique en outre que parmi ces 0,2 %, rares sont ceux qui sont correctement informés.

Le droit d'accès perd beaucoup de son utilité dès lors qu'il n'est ouvert qu'après qu'une décision défavorable ait été opposée. En d'autres termes, en cas d'inexactitude, ce droit ne produit effet qu'après que les intérêts de la personne à protéger aient été lésés. Il n'est donc pas possible de faire rectifier une erreur — même évidente — tant que cette condition n'est pas réalisée. La loi est fréquemment détournée de son but ; certaines sociétés excluent la possibilité d'exercer le droit d'accès en excipant de ce que la décision de refus a été prise sur la base d'informations données par l'intéressé lui-même ou provenant d'une source autre que l'agence de renseignements. Il arrive fréquemment qu'en cas de désaccord il en soit simplement fait mention dans le rapport sans que soient annexées les observations écrites de la personne concernée. Lorsque l'auteur du rapport admet une correction, il n'est pas tenu d'en informer les tierces personnes auxquelles l'information erronée a pu être transmise.

c) L'absence de limites à la diffusion de l'information à des tiers:

Dans le silence de la loi, la pratique des interconnexions et rapprochement des informations tend à s'intensifier. Selon le rapport de la Commission d'Etude de la Protection de la Vie Privée, de telles pratiques sont courantes de la part des sociétés de crédit, des compagnies d'assurance, des agences de recouvrement de dettes, des divers services officiels de contrôle et d'inspection, des employeurs, des administrations publiques telles que le fisc, les services de la statistique et même le FBI et la CIA. (Le rapport indique que parmi les sociétés les plus importantes qui ont été interrogées, six d'entre elles ont admis avoir répondu en deux ans (1975/1976) à 1474 demandes en provenance du FBI).

La jurisprudence de la Cour suprême, loin d'apporter un frein à de telles pratiques, n'a fait que les encourager : par un arrêt controversé (USA c/ Miller 1976) la Cour a estimé que les rapports de renseignements étaient devenus la propriété de la banque et que celle-ci pouvait donc en autoriser librement la communication.

Afin de remédier à ces imperfections, le président Carter a proposé au Congrès d'adopter le « Fair Financial Information Practices Act » qui répond à la plupart de ces critiques (cf. infra).

On ne citera que pour mémoire, et de manière succincte, les lois qui sont venues compléter le dispositif protecteur initialement mis en place par le « Fair Credit Reporting Act ».

B - LE « EQUAL CREDIT OPPORTUNITY ACT » (1974)

Amendée en 1976, cette loi prohibe les pratiques discriminatoires dans l'octroi du crédit. Les critères suivants ont été retenus comme étant discriminants : la race, la religion, l'origine nationale, le sexe, la situation matrimoniale, l'âge, l'octroi de prestations d'aide sociale.

Tout refus de crédit doit être notifié par écrit et motivé. En cas de désaccord, l'intéressé peut s'adresser aux tribunaux.

C - LE « FAIR DEBT COLLECTION PRACTICES ACT » (1977)

Ce texte régleme les pratiques des agences de recouvrement de créances. Elle limite les catégories d'informations qui peuvent être collectées par ces agences ainsi que les procédés utilisés pour obtenir ces informations. Elle prohibe la communication à un employeur ou à des tiers, des informations concernant la dette recouvrable. Elle interdit enfin la publication de listes de débiteurs.

II - Autres lois sectorielles applicables au secteur privé

On mentionnera pour mémoire :

A - LE « RIGHT TO FINANCIAL PRIVACY ACT » (1978)

Cette loi tend à limiter l'accès, par les administrations fédérales, aux informations détenues par les banques sur leurs clients. La loi dispose à cet effet que :

- toute demande émanant d'une autorité fédérale doit être formulée par écrit,
- cette autorité fédérale doit en informer préalablement la personne concernée,
- la communication des renseignements éventuellement obtenus à d'autres autorités fédérales n'est autorisée que si ces dernières étaient également habilitées à l'accès aux dites informations,
- l'autorité qui transmet l'information doit en avertir l'intéressé.

B - LE « FAIR CREDIT BILLING ACT » (1974)

Le texte prévoit des garanties lorsque surgit une contestation à propos de l'utilisation d'une carte de crédit, spécialement lorsqu'est alléguée une erreur de facturation.

La société mise en cause ne peut diffuser l'information tant que la procédure prévue pour régler de tels litiges n'est pas terminée.

Son esprit, sinon sa lettre, est proche du « Equal Credit Opportunity Act ».

C - LE « BANK SECRECY ACT » (1970)

Il réglemente les conditions dans lesquelles les établissements bancaires peuvent être tenus de déclarer certaines opérations financières au Secrétaire du Trésor, et de conserver (pendant 5 ans pour les chèques) certaines informations.

D - LE « TAX REFORM ACT (1976)

Cette loi oblige les services fiscaux à notifier trois jours à l'avance à la personne concernée qu'une demande portant sur des informations confidentielles va être adressée à sa banque. L'intéressé dispose alors de deux semaines pour prendre toutes dispositions que pourrait nécessiter la protection de sa vie privée. Pendant cette période, les services fiscaux ne peuvent prendre connaissance des informations recherchées sans mandat de justice.

E - LE « FAMILY EDUCATIONAL RIGHTS AND PRIVACY ACT » (1974)

Cette loi, plus connue sous le nom « d'Amendement Buckley-Pell », reconnaît aux élèves de 18 ans ou aux parents des enfants mineurs, dès lors que ces informations sont détenues par un établissement d'enseignement qui reçoit des subventions fédérales, un droit d'accès aux informations les concernant.

Section III

LE CAS PARTICULIER DES ACTIVITES DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES : L'APPROCHE DEONTOLOGIQUE

Selon les responsables de la Rand Corporation, les auteurs des législations relatives à la protection de la vie privée n'ont pas tenu suffisamment compte des nécessités de la recherche, spécialement dans le

domaine des sciences humaines. Il s'agit d'un secteur qui utilise de grandes quantités d'informations sur les personnes. La plupart des travaux sont effectués sur des échantillons, ce qui amène, suivant les cas, à collecter soit peu d'informations sur un grand nombre de sujets, soit une grande quantité d'informations sur un nombre réduit de personnes. Or, il n'est pas toujours possible ou opportun — d'obtenir l'accord de l'intéressé : pour des raisons techniques (ex : domicile non connu) ou en raison de la nature même de la recherche.

Afin de concilier « recherche scientifique et protection de la vie privée » la Rand Corporation a développé une déontologie interne dans le cadre des lois existantes. Un comité spécial a été mis en place :

LE COMITE DE PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

Ce comité veille au respect de la déontologie interne de la Rand Corporation. On retiendra parmi ses missions :

- 1) Le Contrôle a priori de tout projet de recherche utilisant des données nominatives.
- 2) La formation permanente des chercheurs afin de les sensibiliser à la protection de la vie privée des personnes objet de la recherche.
- 3) L'assistance dans le domaine de la sécurité des systèmes.
- 4) La faculté d'édicter des procédures et règles protectrices pour l'exécution d'un projet, telles que :
 - précaution à prendre lors de la saisie des données ;
 - limitation de la durée de leur conservation.
- 5) La mise au point de procédures sélectives d'accès aux banques de données nominatives, afin que le personnel habilité ne puisse connaître que les informations en relation avec la recherche dont il a la charge. Par exemple :
 - les documents classés confidentiels sont dotés de codes auxquels seuls certains chercheurs ont accès. Dans certains cas, il existe en outre des codes sélectifs d'accès, établis selon le degré de confidentialité des données à protéger ;
 - le système identifie toute personne tentant d'accéder à de telles informations sans y être habilitée. Il a été signalé que, dans la plupart des cas, ces intrusions non autorisées sont accidentelles.
- 6) Le contrôle de tous les mouvements de supports d'enregistrement (bandes, disques...).
- 7) La réalisation d'enquêtes sur les anomalies constatées et la proposition de mesures adéquates. On constate à l'expérience que ces anomalies peuvent être regroupées en trois catégories :

- dissémination involontaire de certaines informations à la suite de manipulations mal contrôlées mais sans préjudice pour les personnes concernées ;
- dissémination intentionnelle, mais de bonne foi, ayant entraîné un préjudice pour la personne concernée ; on a observé qu'il n'y avait généralement préjudice que lorsque les informations étaient communiquées à d'autres équipes de recherche ;
- dissémination intentionnelle et de mauvaise foi (détournement volontaire de données protégées).

On remarquera que de tels faits sont devenus rares et qu'ils n'ont encore jamais donné lieu à un procès.

A noter qu'aux Etats-Unis tous les organismes de recherche recevant un financement de l'Etat doivent se doter d'un « Comité de Protection de la Vie Privée ».

Section IV

EVOLUTION RECENTE, AU PLAN POLITIQUE, DE LA LEGISLATION AMERICAINE SUR LA PROTECTION DES DONNEES

Le « Privacy Act » avait institué une commission consultative à mandat limité, la Commission d'Etude de la Protection de la Vie Privée, composée de sept membres (trois personnalités qualifiées nommées par le Président, deux désignées par le Sénat, deux par la Chambre des représentants). La Commission, qui avait pour mission de faire des propositions au Congrès et au Président, dans le délai de deux ans, a remis son rapport en juillet 1977. Celui-ci porte essentiellement sur l'extension de la législation sur la « privacy » aux fichiers du secteur privé.

La prise en compte des conclusions de la Commission a donné lieu à une intense activité législative d'origine gouvernementale ou parlementaire.

1 - Les initiatives d'origine gouvernementale

Sur la base des travaux de la Commission, l'administration Carter a élaboré un projet de loi, le « Comprehensive Privacy Act » (H.R. 1984). Ce projet diverge de la conception européenne sur deux points :

- le principe d'une loi cadre, du type de la loi française, est rejeté au profit de l'approche sectorielle par secteurs d'activités (santé, institutions financières, recherche, assurances) ;
- la création d'une instance spécialisée, chargée du contrôle de l'application de la loi, a été abandonnée.

En revanche, les règles de fond concernant la collecte, l'enregistrement, le traitement des informations et la finalité des fichiers sont proches de celles adoptées par les législations européennes.

Dans son message, sur la « privacy », adressé au congrès le 2 avril 1979, le président Carter a résumé les grandes lignes de sa politique « de protection de la vie privée dans une société de l'information », et présenté un certain nombre d'initiatives.

A - THE PRIVACY OF MEDICAL INFORMATION ACT

Le projet régleme les fichiers de santé détenus par les hôpitaux, cliniques et organismes d'assistance médicale :

- sauf cas d'urgence, la personne concernée doit être associée aux décisions relatives à la communication des informations à l'extérieur ; il est interdit de se faire délivrer une autorisation en blanc ;
- le droit d'accès du gouvernement à ces banques de données n'est justifié que pour mener des études de politique de la santé, de planification, ou des contrôles de gestion, ou a raison d'un procès ;
- toute personne a le droit d'accéder directement aux informations la concernant et de vérifier leur exactitude sauf lorsqu'il pourrait en résulter un dommage pour sa santé ; elle doit alors désigner un intermédiaire de son choix ;
- l'obtention frauduleuse d'informations médicales constitue un délit.

B - THE PRIVACY OF RESEARCH RECORDS ACT

Le projet tend à établir un juste équilibre entre les exigences de la recherche qui, le plus souvent, présente un intérêt public, et la nécessaire protection de la vie privée :

- les chercheurs ne sont autorisés à communiquer à l'extérieur des informations confidentielles qu'après en avoir informé l'intéressé, sauf en cas d'urgence médicale ou pour éviter qu'un dommage ne soit causé à autrui ;
- le chercheur doit s'assurer que les personnes sur lesquelles porte une recherche ne sont pas, par ailleurs, l'objet de recherches de même nature ;
- la communication, non autorisée, par un chercheur, d'informations confidentielles, constitue un délit.

C - FAIR FINANCIAL INFORMATION PRACTICES ACT

Ce projet tend à instaurer, pour la première fois, une législation protectrice de la vie privée du consommateur — une législation de portée générale — dans les domaines de l'assurance, du crédit, de la banque et des transferts électroniques de fonds. A cette occasion, les garanties prévues par le Fair Credit Reporting Act seraient renforcées : le consommateur aurait par exemple le droit de lire les informations le concernant et, s'il le souhaite, d'en obtenir copie ; alors que la loi actuelle (cf. supra) ne l'autorise qu'à prendre connaissance succinctement de la nature de ces informations.

Pour ce qui concerne les transferts électroniques de fonds (ex : cartes de paiement direct) les informations collectées à l'occasion des opérations effectuées — et qui font indirectement apparaître des habitudes de vie — ne pourraient être utilisées pour établir des profils individuels de comportement.

D - AMENDEMENT AU « PRIVACY ACT »

Une décision récente de la Cour suprême (Surcher c/Standford Daily - 1978) a autorisé les services de police à rechercher et saisir les documents et notes professionnelles d'un journaliste même si celui-ci n'est pas suspecté d'avoir commis une infraction.

Cette jurisprudence, fort contestée compte tenu des risques graves d'atteinte à la liberté de la presse qu'elle comporte, est à l'origine de cet amendement, selon lequel : d'une part, il est interdit de saisir les documents professionnels (notes, bandes magnétiques, pellicules, films...) d'un journaliste ; d'autre part, les documents non professionnels ne peuvent être saisis que sur mandat de justice.

E - THE EMPLOYEES PRIVACY PROTECTION

Il n'est en revanche pas envisagé de proposer une loi relative à la protection des fichiers de personnel des entreprises privées. Il est simplement recommandé à celles-ci d'adopter un règlement intérieur de caractère déontologique.

F - LES FLUX TRANSFRONTIERES DE DONNEES

Ces initiatives d'ordre interne doivent être resituées dans leur contexte international. Dès 1976, un groupe de travail interministériel sur les « flux transfrontières de données » (FTED) a été créé au sein du département d'Etat afin d'aider le Gouvernement à élaborer une politique dans ce domaine et de coordonner les prises de position des délégations américaines dans les instances internationales compétentes.

Parallèlement à ce groupe de travail, un comité consultatif (The « Public Advisory Committee on Transborder Data Flow ») regroupant des représentants du secteur privé a été installé, dans un souci de concertation.

II - Les initiatives d'origine parlementaire

A - LES ETUDES DE CRIMINOLOGIE INFORMATIQUE DU « STANFORD RESEARCH INSTITUTE »

Au cours de leur visite au Stanford Research Institute, les représentants de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés ont eu un entretien approfondi avec l'un des plus grands spécialistes de la criminologie informatique, le professeur Donn B. Parker dont les travaux ont inspiré la proposition de loi précitée du Sénateur Ribicoff, le « Federal Computer Systems Protection Act ».

Selon le professeur Parker, qui a analysé près de 700 cas de fraude informatique, il n'existe pas d'infractions typiquement informatiques mais une version informatique de certaines infractions traditionnelles telles que le vol, l'abus de confiance, le sabotage, le chantage... Les malversations portant sur de faibles sommes sont généralement commises oralement, au moment de la saisie des données ; les procédés modernes de sécurité (codes, clefs d'accès...) permettent de plus en plus de les réduire.

Les opérations portant sur des sommes importantes impliquent généralement la participation active ou complice de plusieurs membres du personnel qui peuvent appartenir tant aux services administratifs et techniques qu'à la direction. Elles supposent, en effet, la réalisation d'un plan

complexe concernant tout à la fois la programmation, le système d'exploitation et les procédures administratives (ex : création de fausses clientèles, de fausses polices d'assurance...).

Le professeur Parker estime toutefois que si la délinquance informatique est en constante augmentation elle demeure négligeable tant au regard du montant des malversations financières traditionnelles que, surtout, des pertes accidentelles d'argent, par erreur ou inattention, qui, de loin, demeurent la cause la plus importante des « hémorragies » de fonds. En conclusion, il estime que le but à rechercher est moins de parvenir à l'élimination des malversations que de trouver un juste équilibre entre le coût de la fraude et le coût de la sécurité.

B - LE « FEDERAL COMPUTER SYSTEMS »

La proposition de loi Ribicoff s'efforce de répondre au plan pénal, à ces préoccupations. Quatre incriminations, sanctionnées par des peines d'amende et/ou d'emprisonnement, sont prévues :

- l'introduction frauduleuse d'enregistrements ou d'informations dans un système informatique,
- l'utilisation non autorisée des services d'un système informatique,
- l'altération ou la destruction d'informations ou de fichiers,
- le détournement, par des moyens électroniques ou assimilés d'argent, de titres, de valeurs, de biens, de services ou d'informations précieuses.

Des initiatives de même nature ont été prises ou sont en passe de l'être dans de nombreux Etats. La Floride, l'Arizona, la Californie, le Colorado, l'Illinois, le Michigan, le Nouveau Mexique, la Caroline du nord, le Rhode Island et l'Utah — au total dix Etats — ont adopté une loi sur la répression de la délinquance informatique. Cinq autres Etats ont mis à l'étude de tels projets.

Les modalités de travail de la Datainspection (Suède)

(Compte rendu de deux missions d'études auprès de la Commission suédoise d'inspection des données effectuées en 1979 par des agents des services de la Commission française)

La « Datainspection » (DI) est chargée de veiller à l'application des lois relatives à l'informatique, aux fichiers et aux Libertés.

Le Data Act, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1973, institue un dispositif protecteur de portée générale. Deux autres lois ont un caractère catégoriel. Elles fixent des dispositions plus strictes à l'égard de deux secteurs considérés comme particulièrement sensibles, les activités de crédit et le recouvrement des créances.

Les missions françaises s'étant rendues en Suède dans la période d'installation de la CNIL, elles se sont attachées à observer le fonctionnement de la DI, composée d'une commission assistée de services ; ainsi qu'à comprendre l'évolution de son activité depuis 1973.

I - Composition et organisation de la Commission

1 - COMPOSITION

La Commission est composée de 11 membres, à savoir :

1 magistrat (président)

4 parlementaires

1 syndicaliste employeur

1 syndicaliste employé

1 syndicaliste cadre

1 informaticien

1 fonctionnaire connaissant bien la pratique de l'administration

1 médecin

Sept membres suppléants sont prévus. En cas d'absence, le directeur général est remplacé par le chef du département des Licences (cf. infra organigramme).

2 - DEROULEMENT DES SEANCES DE LA COMMISSION

La Commission tient environ dix séances par an (une séance par mois utile). Initialement, elle tenait deux réunions par mois.

Depuis 1979, les réunions ont lieu au Parlement afin de faciliter la présence des parlementaires membres de la Commission.

La Commission ayant tenu séance le 21 mars, les agents délégués par la CNIL ont pu assister à ses délibérations à l'occasion de leur séjour à Stockholm. Huit membres sur onze, et deux suppléants, participaient à cette réunion (tous les parlementaires étaient présents). Neuf membres des services y assistaient, soit en qualité de rapporteur, soit comme observateurs. En effet, les agents des services ayant la qualité d'expert sont admis à assister aux séances de la Commission sur leur simple demande.

Lors de cette séance, la Commission était saisie de l'ordre du jour suivant :

- 1) Bilan d'activités des départements des licences et des inspections, présenté par leurs responsables.
- 2) Compte rendu par le directeur général des décisions les plus importantes prises selon la procédure simplifiée.
- 3) Examen de demandes de licence présentées par les rapporteurs, commissaires ou experts appartenant aux services.
- 4) Compte rendu des activités internationales.
- 5) Questions diverses.

Après de larges discussions auxquelles ne participent que les membres de la Commission, celle-ci rend ses décisions.

Tout membre de la Commission, minoritaire lors d'un vote, peut demander qu'il soit pris acte de son opinion dissidente. Il lui appartient alors de remettre ultérieurement au directeur général une note motivée qui est jointe au dossier de licence.

De même, lorsque l'expert des services qui rapporte le dossier n'est pas suivi par la Commission, il peut remettre au directeur général une note motivée exprimant son avis. Celle-ci est également jointe au dossier de licence.

Lors de la séance du 21 mars, huit dossiers ont été examinés. On trouvera en fin d'annexe la présentation de trois des décisions prises ce jour-là.

3 - NATURE DES DECISIONS DE LA COMMISSION

a) Rejet

Il peut s'agir purement et simplement d'une interdiction. Une compagnie d'assurance a dû ainsi abandonner un projet (fichier de population) bien que les investissements préalables aient été fort élevés. Le plus souvent ces décisions sont suivies d'une nouvelle saisine, le demandeur acceptant ultérieurement les conditions posées par la DI.

A noter que dans certains cas, bien que la licence ait été accordée, le demandeur abandonne son projet en raison des conditions posées. On citera le cas d'une compagnie de cartes de crédit qui envisageait de procéder à des analyses statistiques très « sensibles » sur ses clients (restaurants fréquen-

tés, nombre de fois, nombre de convives..). La licence a été accordée sous condition d'obtenir dans chaque cas et à chaque fois l'accord de l'intéressé... Sous l'effet dissuasif de ces conditions, le projet, bien qu'autorisé, a été néanmoins abandonné.

b) Autorisation temporaire

Le délai accordé est en moyenne de 6 mois à un an. A noter que, pour les fichiers de crédit, la loi (Crédit Act) a institué un régime temporaire qui s'impose à la DI. Les licences doivent être renouvelées tous les dix ans.

Cette procédure est spécialement utilisée dans les cas suivants :

— Pour permettre d'exploiter un fichier existant lors de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à la mise en place d'un nouveau système. L'autorisation temporaire ne sera pas renouvelée.

— Pour permettre de mieux mesurer les effets des nouveaux systèmes avant soit de l'interdire, soit de l'autoriser sous réserve éventuellement de limitations ou de modifications.

c) Autorisation définitive

C'est généralement le cas pour les demandes simplifiées, ou, pour les demandes ordinaires, après qu'un accord détaillé soit intervenu au terme de la phase d'instruction sur les droits et obligations du demandeur.

4 - PUBLICITE DES ARCHIVES DE LA COMMISSION

— Les archives sont réparties en quatre catégories :

— Les dossiers d'instruction des demandes de licence, des plaintes ainsi que les dossiers des inspections.

— Les procès-verbaux des séances de la Commission.

— Le « fichier des fichiers » (automatisé)

— Les dossiers de questions internes.

— Publicité :

— 1^{re} catégorie : les dossiers d'investigation peuvent être consultés par le public, y compris les documents de base adressés à la Commission sauf les parties déclarées confidentielles à la demande du maître du fichier et avec avis conforme du directeur général.

— 2^e catégorie : Tous les procès-verbaux des délibérations de la Commission sont communicables au public qui peut en obtenir copie à raison de 3 F la page.

— 3^e catégorie : Tout citoyen peut se faire délivrer des extraits du « fichier des fichiers » à raison de 3 F la feuille d'imprimante.

— 4^e catégorie : Les rémunérations des agents des services sont affichées sur un panneau d'information. Il en est de même de tous les contrats d'embauche qui sont enliassés sur ledit panneau.

II - Composition et organisation des services de la Datainspection

1 - LE PERSONNEL : EFFECTIFS ET STATUT

Les effectifs des services s'élèvent à 30 agents (dont quatre travaillent à temps partiel), non compris le directeur général qui préside également les

séances de la Commission. Ces agents recrutés majoritairement dans la fonction publique sont répartis en deux catégories fonctionnelles :

— le corps des experts, plus spécialement chargé de l'application de la loi sur les plans juridique et technique (effectif : 19) ; plus le directeur général. Parmi les experts, cinq informaticiens ont été recrutés ;

— les agents affectés à l'administration interne (effectif: 10). Selon le directeur général, il conviendrait de créer quatre emplois supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement du bureau d'ordre.

Le directeur général et ses adjoints (chefs de division) sont nommés par le Gouvernement sans limitation de durée (1). Leur charge ne peut être retirée que par décision de justice. Les autres agents sont nommés, selon le cas, par la Commission ou par le directeur général. Ils bénéficient des garanties de carrière attachées à la fonction publique. Ils peuvent, en outre, être réintégré en surnombre.

Conformément au droit commun, ils sont recrutés par contrats à durée indéterminée (la loi suédoise prohibe les contrats à durée déterminée).

Une clause d'essai de 6 mois, renouvelable une fois à la demande de l'intéressé, peut être prévue pour les agents venant du secteur privé. Conformément au droit commun, il n'est pas prévu de période d'essai pour les agents de l'Etat.

Les rémunérations, inférieures à celles du secteur privé, sont comprises entre 5 000 F pour le personnel qualifié de secrétariat et 11 000 F pour les chefs de département.

2 - ORGANISATION DES SERVICES

Ces effectifs sont répartis par fonctions, à savoir :

- 1 directeur général, responsable des services.
- 1 chef du département des licences, assisté de 2 chefs de section (secteur public et secteur privé) animant un groupe de dix experts.
- 1 chef du département des Inspections assisté de 3 chefs de section : deux sections des inspections, secteur public et secteur privé ; une section des plaintes, le chef de la section des plaintes étant assisté de deux experts.
- 1 chef de section chargé de l'administration générale.
- 10 agents de service.

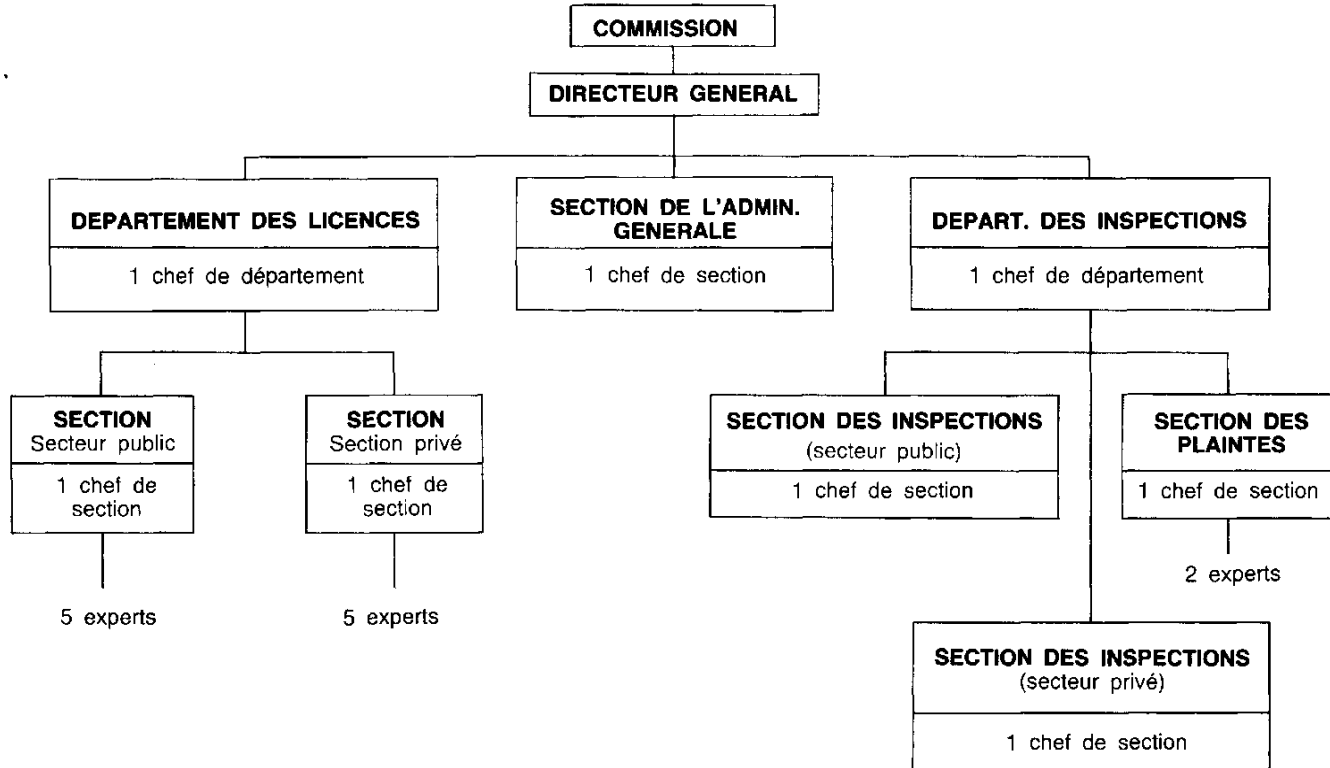
On trouvera infra l'organigramme des services de la Datainspection.

Cet organigramme relativement hiérarchisé et relativement spécialisé a été conçu à l'intention du public et des utilisateurs afin que « tout un chacun puisse savoir à qui s'adresser ».

Dans le fonctionnement interne, il est appliqué avec souplesse," de manière pluridisciplinaire, les experts des différentes sections se donnant mutuellement des conseils, selon leur formation ou leur spécialité.

(1) Cette disposition déroge au droit commun de la fonction publique selon lequel les directeurs de ministère sont nommés pour 6 ans renouvelables.

ORGANIGRAMME DE LA DATAINSPECTION



3 - LE BUDGET

La Datainspection est rattachée pour ordre au budget du ministère de la Justice.

Son budget, en constante augmentation, est d'environ 5,5 millions de francs.

Les études préalables selon lesquelles le budget devait rapidement se stabiliser ont été infirmées par l'expérience. L'hypothèse était la suivante : aux deux premières étapes d'application de loi — mise en place de la Commission et de services puis application de la loi aux fichiers existants — devaient correspondre d'importants crédits, soit d'investissement (1^e étape), soit de fonctionnement (2^e étape). La 3^e étape (application de la loi aux seuls fichiers nouvellement créés) devait amener un fléchissement du taux d'activité. Or, à partir de 1977, on a assisté de manière imprévue à un accroissement très sensible de ce taux (cf. III b).

4 - LE SERVICE DE LA REDEVANCE

L'assiette des redevances

La loi autorise la DI à percevoir des redevances à l'occasion de la délivrance des autorisations tant pour les fichiers privés que pour les fichiers publics.

La Datainspection peut dispenser certains demandeurs de cette redevance pour des raisons économiques ; c'est le cas en particulier des fichiers mis en œuvre pour une brève période, notamment par des chercheurs. Le critère de fixation du montant est fixé par décret de la Couronne. Le montant de la redevance est fonction du nombre d'heures de travail fournies par l'expert pour l'étude du dossier et du tarif horaire ainsi fixé : 315 couronnes, actuellement; soit environ 315 F.

Citons à titre indicatif :

- Déclaration simplifiée (1/4 d'heure en moyenne) : perception d'une redevance de 300 F (montant minimum).
- Déclarations ordinaires (temps moyen 1 à 20 heures) : perception d'une redevance de 315 F à 6 300 F.
- Déclarations ordinaires complexes : aucun plafond n'est fixé. Des « arrangements » sont parfois possibles lorsque le montant de la redevance est considérablement élevé. Exemple : 100 heures ont été nécessaires (instruction, concertation, formalités, inspections des demandes d'autorisation) pour les fichiers de la police (coût maximum perçu : 22 000 F).

La perception des redevances

Les documents concernant la perception de cette redevance sont édités par une procédure informatisée.

Le mode de perception est emprunté à la procédure ordinaire des envois d'objet contre remboursement pratiquée par les services postaux.

4 - LE « CHEMINEMENT » DES DOSSIERS

a) Saisine de la DI

Les demandes de licence sont adressées à la DI selon une procédure standardisée décrite dans un manuel. Elles sont présentées à l'aide d'un

formulaire édité par la Datainspection — formulaire d'une page, dont l'usage est obligatoire — et d'un ensemble de treize annexes qui constituent le descriptif du fichier des traitements et des moyens techniques mis en œuvre. Des documents complémentaires peuvent être joints par le demandeur, à son initiative. (On trouvera un exemplaire de ce formulaire ainsi que la liste des annexes qui doivent être joints à la demande de licence, en fin d'annexe). Le formulaire comprend l'intégralité des informations qui sont enregistrées dans le fichier des fichiers.

b) Instruction des dossiers

Toutes les demandes et plaintes sont reçues par la section de l'administration générale, qui leur attribue un numéro d'ordre.

— Les demandes simplifiées sont directement traitées par cette section ; les demandes de modification, sauf cas particulier, étant assimilées à des déclarations simplifiées. Cette charge devenant de plus en plus lourde, il est envisagé de créer, dans le Département des Licences, une section des demandes simplifiées.

— Les demandes ordinaires et plaintes sont ventilées selon leur nature vers les chefs de département puis les chefs de section qui les attribuent à l'un des experts.

Chaque section se réunit en début de semaine. Seules les questions nouvelles sont discutées en vue de suggérer des options provisoires de décision au chef de section.

Ces réunions sont suivies de la réunion hebdomadaire de tout le département, réunion au cours de laquelle sont arrêtés les projets définitifs de décision.

Trois niveaux de décision peuvent intervenir :

— Soit il s'agit d'une question de principe qui fera jurisprudence, et la discussion est renvoyée à la plus prochaine réunion de la Commission.

— Soit il s'agit d'une question d'une certaine importance, la décision est alors prise sous la signature du directeur général.

— Soit il s'agit d'une question de portée limitée, et elle relève de la compétence du chef de département.

— Dans les autres cas, la décision est prise par le chef de section.

Statistique des niveaux de décision		
	Première Année	1978
Commission	15%	5%
Directeur général	25%	5%
Chefs de département	60%	30%
Chefs de section	niveau institué en 1977	60%

Pendant cette phase s'instaure un dialogue constant avec le demandeur, notamment par téléphone. Toutes diligences peuvent être faites et, entre autres, des inspections.

Les plaintes, au nombre de une par jour en moyenne, concernent outre les demandes peu sérieuses, au demeurant assez nombreuses, deux séries de cas :

— ceux concernant des personnes victimes de dysfonctionnements. Ex : sommes d'argent qui devraient être versées par des banques, des compagnies d'assurances ou administrations, les usagers ne parvenant pas à obtenir satisfaction ;

— ceux concernant des personnes exerçant leur droit d'accès et obtenant des réponses insuffisamment compréhensibles.

En ce qui concerne les demandes de licence, sauf lorsque le dossier est transmis à la Commission, les décisions sont prises sous la double signature du chef de service compétent (directeur général, chef de département ou de section) et de l'expert chargé du dossier.

Copie de la décision est également adressée à l'attorney général qui peut toujours déposer un recours (non juridictionnel) dans l'intérêt de la loi ou pour des motifs d'ordre public, devant le ministre de la Justice.

c) Les procédures d'inspection

Elles sont mises en œuvre généralement dans les cas suivants :

— suite à une plainte ;

— à la demande d'un expert du département des licences : soit au cours d'une instruction de demande de licence ; soit pour vérifier si les recommandations formulées lors de la décision d'autorisation ont bien été respectées ;

— la Datainspection procède à des contrôles par sondage en choisissant périodiquement un secteur d'activité pour y effectuer des investigations de portée générale. Ce fut le cas, en 1979, pour les universités ;

— enfin, sur critère géographique, afin d'affirmer l'existence et la présence de la Datainspection.

Quelle que soit l'origine des demandes d'inspection, celles-ci sont soumises aux mêmes règles.

Les inspecteurs sont munis d'une carte professionnelle d'habilitation. Les services informatiques sont généralement prévenus à l'avance sauf en cas d'irrégularités graves (plaintes). Un avocat peut assister à l'inspection. (Deux cas seulement ont été recensés).

L'inspecteur peut se faire délivrer tout document, entendre le personnel, demander de « faire passer en machine » tout ou partie d'un fichier. Compte tenu des circonstances de l'espèce, un inspecteur a été amené, dans un cas particulier, à interroger le système hors la présence du personnel.

Sauf ce cas exceptionnel, les inspecteurs rencontrent le plus souvent une franche coopération. Les intéressés ressentent généralement ces inspections comme des réunions de travail destinées à améliorer les systèmes du point de vue de la confidentialité, et non comme des menaces de procès en puissance.

Lorsque l'inspection concerne une société de service en informatique, il est d'usage de convoquer sept ou huit clients représentatifs de la clientèle, tant dans un esprit de concertation qu'en application du « Data Act » selon lequel, en cas de sous-traitance, le « maître du fichier » (auteur de la demande de licence) est seul responsable du respect des obligations prévues lors de l'octroi de la licence.

Les experts qui interviennent suivent une méthodologie d'inspection et rédigent un rapport. Celui-ci est adressé à l'organisme inspecté qui peut présenter ses observations.

Il est rare qu'à la suite des inspections, des pénalités soient prononcées, les responsables des fichiers tenant généralement compte des observations de la DI. Il peut donc être remédié le plus souvent aux utilisations abusives sans avoir recours aux tribunaux. Sauf, le cas échéant (rare), en cas de récidive ou lorsque l'infraction a été commise par un tiers ; ou, dans l'exercice de ses fonctions, par un technicien. On cite néanmoins quelques cas d'amendes prononcées pour « non déclaration ».

d) La gestion de l'activité

Elle est effectuée en trois temps :

- la prise en compte des affaires se fait par enregistrement et affectation au moment de l'ouverture du courrier ;
- chaque mois est dressé à l'usage du directeur, un état des dossiers pour lesquels une reprise de contact a été prévue lors de la décision ;
- annuellement, un état global des dossiers traités ou en cours est dressé par domaine d'application et niveau de décision ;
- ces trois niveaux de gestion sont intégrés au sein d'un système d'information informatisé.

6 - Les moyens généraux

(Sont consignés ici les points qui ont attiré plus particulièrement l'attention).

a) Relations publiques

Elles sont assurées par l'administration générale. Cette activité concerne les contacts avec la presse et la réception des chercheurs, nombreux, qui étudient les questions liées au thème « Informatique et Société ».

L'activité de relation avec la presse est peu systématisée. On notera cependant la publication de nombreux articles de presse, assurée par le directeur et les chefs des départements.

b) Le système automatisé de gestion de dossier

(La seconde mission de la Commission s'est attachée à analyser la circulation de l'information écrite à l'intérieur de la DI. Ne sont indiquées ici que les finalités du système automatisé).

Ce système est utilisé pour :

- l'enregistrement et la mémorisation de l'identification des demandes de licences et des dossiers importants de l'inspection (fichier des fichiers).

Il est possible ainsi à partir, par exemple, du nom d'une entreprise d'obtenir : les numéros de dossiers qui la concernent, la finalité des

traitements, l'identité du correspondant du service bureau auquel il s'adresse, les dates et nature des décisions qui ont été prises à son égard, etc.

— la production automatique de la partie « formulaire » de la licence qui identifie celle-ci soit à des fins internes de documents de travail, soit à des fins externes de production des documents de licences, redevances, etc.

— la gestion des demandes de licences par production d'états mensuels des licences à échéance dans le mois et production d'états récapitulatifs annuels du nombre des demandes traitées et en cours par secteur d'activité et type de décision.

La Datainspection parvient à cette fin par télé-traitement, aux moyens d'un centre de traitement public, le Dafa.

c) Le système de traitement de textes

Un matériel de traitement de textes a été acquis par la DI en vue d'accélérer la production des projets de décisions. Pour ce faire, un recueil des décisions de principe a été mémorisé. L'accès peut se faire au niveau du paragraphe. Le système est utilisé pour la frappe des avant-projets, leur correction et l'édition des décisions.

Dans l'avenir la DI a l'intention de réunir le fichier des fichiers et le recueil de décision au sein d'un vaste système documentaire propre.

d) Les locaux

La Datainspection occupe 900 m² pour un effectif de 30 personnes. Tous les bureaux sont individuels à l'exception du bureau d'ordre.

Une bibliothèque est accessible au public. Elle peut accueillir 20 personnes. Elle contient des ouvrages, revues, rapports juridiques et techniques, des études sur le développement de l'informatique et ses impacts sociaux, les documents de l'administration sur les grands systèmes publics, le recueil des décisions rendues par la Datainspection.

Une cafétéria pouvant accueillir 30 personnes a été aménagée. Elle est utilisée quotidiennement par les services et leurs visiteurs.

III - L'activité de la Datainspection depuis 1974

Deux aspects sont considérés ici : les actions menées par la Commission suédoise pour lancer l'institution au moment de sa création et l'évolution de ses activités dans le temps.

A - LES ACTIONS DE LANCEMENT DE L'INSTITUTION, LEUR IMPACT, LEUR SUIVI

1 - Les actions du lancement

Elles n'ont pas fait l'objet à proprement parler d'une planification, se limitant pour l'essentiel, dans un premier temps, à la préparation d'un manuel d'application de la loi et à des actions de publicité.

— *Le manuel d'application de la loi :*

Ce manuel contenait en particulier des instructions et recommandations sur la manière de remplir les dossiers de demandes de licences de mise en oeuvre de fichiers informatisés (contenus et procédures) ainsi que la

description des premières normes simplifiées étudiées par la Datainspection (la première édition de ce manuel a été traduite en France par le ministère de la Justice).

— *Diffusion du manuel et des formulaires de demandes de licence :*

Là encore, cette diffusion ne s'est pas faite systématiquement et de manière planifiée, mais à la demande des utilisateurs de l'informatique. Cependant un relais privilégié a rapidement joué un rôle important : il s'agit des entreprises de service bureau.

— *Campagne publicitaire :*

Une campagne publicitaire par « spots » télévisés et conférence de presse a eu lieu la première année (budget : un million de francs).

2 - *Bilan des actions de lancement*

Dès les deux premières années (1973-74), plus de la moitié des fichiers actuellement sous licence ont fait l'objet d'une demande. On notera que les effectifs de la Datainspection ne lui ont pas encore permis de traiter tous les dossiers de demandes de licence qui lui ont été soumis. Sur les 30 000 fichiers connus de la Datainspection, un certain nombre datant de 1974 n'ont pas encore reçu de licence.

L'établissement de normes simplifiées a produit un effet immédiat puisque près des deux tiers des licences concernant le secteur privé ont été délivrés selon cette procédure.

3 - *Suivi de l'application de la loi*

Il porte sur trois points :

— la nécessité d'une seconde campagne d'information, une nouvelle édition du manuel d'application de la loi et des normes simplifiées, un projet d'amendement de la loi notamment pour ce qui concerne son champ d'application.

— *Campagne d'information :*

La dernière remontant à 1974, le besoin d'une nouvelle campagne s'est fait sentir : de nombreux fichiers demeurent sans licence par méconnaissance de la loi ; sans que leur pourcentage puisse être estimé avec précision. On notera cependant que pour faire connaître la loi, une cinquantaine d'articles ou rapports sont publiés chaque année par les services de la Datainspection ; essentiellement dans la presse informatique. Ces articles portent sur trois thèmes :

- cas de décisions de principe,
- contribution à des débats soulevés par l'utilisation de certains fichiers,
- participation à des commissions ou colloques, y compris internationaux.

— *Nouvelles éditions du manuel d'application et des normes simplifiées*

Le premier manuel, déjà réédité en 1975, a encore fait depuis l'objet d'une nouvelle édition. Cette troisième série a pour but d'alléger le style du manuel et de le rendre accessible à un public plus large.

Le champ couvert par les normes simplifiées a évolué. Il a été étendu : les normes initialement établies concernaient les fichiers de personnels, de clients, de locataires et de membres d'associations. Elles ont été étendues aux fichiers des clients des banques et des assurances, puis aux fichiers de

marketing. En outre, il est envisagé de modifier les normes actuelles des fichiers de personnel. Une négociation est en cours à ce sujet.

— *Champ d'application de la loi :*

La loi récemment amendée permet à la Datainspection d'édicter, par décision réglementaire, des cas de dérogation à l'obligation d'obtention de la licence, obligation qui, jusqu'alors, s'imposait à tous les détenteurs de fichiers nominatifs, privés et, selon un régime particulier, publics. Ces cas concernent, pour l'essentiel, la saisie d'informations nominatives (le nom et l'identification bancaire) lors de l'achat de biens de consommation ; et la saisie du nom des patients à l'occasion de traitements médicaux aux rayons X.

B - L'EVOLUTION QUALITATIVE ET QUANTITATIVE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DE LA DATAINSPECTION

— Le nombre de fichiers informatisés avait été sous-estimé lors des études préalables (15 000 dès la troisième année et non 5 000). Le chiffre réel est notoirement plus élevé car de nombreux fichiers peuvent être comptabilisés dans une seule demande.

En 1977, les demandes enregistrées portaient sur environ 25 000 fichiers.

Les estimations faites montrent que tout Suédois adulte, célibataire, « exerçant paisiblement ses droits de citoyen », figure au minimum dans une centaine de fichiers. Ce nombre est sensiblement plus élevé lorsqu'il s'agit d'un citoyen marié.

— A titre conservatoire, de nombreuses autorisations temporaires ont été délivrées pour des fichiers existants. A expiration du délai, la Commission doit se saisir à nouveau de ces cas. Certaines de ces autorisations ont été prorogées. Cette procédure a permis d'introduire une certaine régulation dans l'évolution du taux d'activité, en atténuant notamment les effets « d'embouteillage » lors des périodes de pointe.

— Après avoir obtenu leur licence, les responsables des fichiers saisissent fréquemment la Commission et lui demandent de nombreux conseils (une grande partie de l'activité des services consiste à diffuser informations et conseils.)

— A partir de 1977, il a fallu intensifier l'activité du département des inspections, soit parce que cette activité avait été négligée lors de la phase initiale, faute de temps et de moyens, soit en raison de l'accroissement des plaintes (cf. tableau ci-joint).

En 1979, 175 plaintes ont été déclarées recevables, dont 80 ont donné lieu à une inspection dans les centres de traitement, soit près de deux inspections par semaine utile (non compris les inspections effectuées lors de l'instruction des demandes de licence ; le nombre des demandes de modification de fichiers autorisés avait été sous-évalué).

— Les demandes d'autorisation concernant l'application de technologies nouvelles de plus en plus sophistiquées posent des questions de principe qui ne peuvent être traitées selon les procédures traditionnelles d'instruction

des dossiers. Des recherches sociologiques ou techniques s'avèrent de plus en plus indispensables. Un crédit de 130 000 F a été prévu à cet effet dans le budget de 1980.

— Enfin, le taux d'informatisation de la société avait été également sous-estimé. En sorte que le nombre des fichiers nouvellement créés croît plus que prévu.

A noter que la Commission et ses services déploient une intense activité internationale :

— Accueil de nombreuses délégations étrangères ou chercheurs venant s'informer de l'expérience suédoise. Un crédit de 5 000 F, généralement épuisé au cours des tout premiers mois de l'année budgétaire, est prévu au titre des frais de réception. Un accord est intervenu avec le ministère de la Justice qui prend en charge les dépenses complémentaires, soit près du quintuple.

— Présence d'experts dans les réunions internationales (OCDE, Conseil nordique, Conseil de l'Europe, etc.) consacrées à la réglementation des flux transfrontières de données personnelles.

On trouvera ci-après, sous forme de tableau, le bilan de l'activité de la Datainspection. Il indique par nature le nombre d'affaires traitées, de 1973 à 1978.

Affaires	Total : 1973 à 1978	
	Affaires traitées	Affaires en cours Décembre 1978
Licences		
<i>Demandes de conseil pour avant-projet</i>	42	7
<i>Demandes ordinaires de licence</i> <i>(secteur privé)</i>	5 342	574
<i>Demandes simplifiées (secteur privé)</i>	15214	293
<i>Demandes ordinaires de licence</i> <i>(secteur public)</i>	236	8
<i>Demandes de modification</i>	1 023	53
<i>Demandes diverses</i>	227	6
Plaintes	751	89
Inspections	489	64
Avis divers sur des rapports publics	239	2
Appels de décisions de la Datainspection	48	2
Dossiers de gestion interne	128	6

ANNEXES :

ANALYSE DE TROIS DECISIONS PRISES PAR LA COMMISSION LE 21 MARS 1979

Cas n° 1

Demande d'autorisation par une entreprise privée de la mise à sa disposition d'un fichier de population

— En 1974, la Société suédoise « Reader's Digest » demande l'autorisation d'utiliser un fichier des familles suédoises.

— La Commission rend une décision de rejet au motif qu'il faut mettre un frein à la multiplication de fichiers de population à usage privé. Elle demande en outre au Gouvernement de prendre l'initiative de créer un fichier central d'Etat, assorti de garanties précises quant à son utilisation, afin d'éviter les initiatives dispersées. Un tel fichier est créé et réglementé par la loi. La Commission ordonne alors la destruction de tous les fichiers de population de ce type qui avaient été créés spontanément par de multiples services.

— La Commission propose ensuite à la société demanderesse de consulter ce fichier central.

— La société fait cependant appel devant le ministre de la Justice qui lui donne raison au motif que la loi sur la protection des données ne s'appliquerait pas à ce type de fichier.

— Le Parlement se saisit de la question de principe, soutient la position de la Commission et vote un amendement disposant expressément que la loi sur la protection des données s'applique à ce type de fichier.

— La société saisit alors à nouveau la Commission d'une demande d'autorisation. Celle-ci procède à l'instruction du dossier et, à l'occasion d'une inspection, fait procéder à l'effacement de certaines informations figurant dans certains fichiers de la société (opération dite de « purge »). Elle rend une deuxième décision de rejet.

— La société fait à nouveau appel mais, cette fois, l'appel est rejeté par le ministre de la Justice.

Cas n° 2

Problèmes posés par l'éventuelle création d'une carte de consommateur

Il est envisagé de mettre en circulation une carte de consommateur à mémoire incorporée qui, à la différence de la carte de crédit qui présente la même apparence, permet l'encaissement comptant sans passer par la phase d'une opération de crédit. En d'autres termes, le compte n'est plus tenu par la banque mais par la carte.

Pour le président de la Commission, il s'agit d'une application sans précédent et d'une extrême importance en raison de ses implications sociales à long terme. La Commission ne pourra donc se prononcer qu'après des recherches approfondies. En conséquence, le « Comité sur la vulnérabilité de la société informatisée » sera également saisi ; puis, vraisemblablement, le Parlement.

Parmi les conséquences sociales prévisibles de ce projet existe le risque de voir s'accroître de manière tranchée la séparation de la société en deux groupes : ceux qui pourront avoir accès à ces cartes et ceux qui, en raison de leur revenu, ne pourront jamais y avoir accès. Il s'agirait là d'une accentuation définitive des clivages résultants déjà, mais à un moindre degré, du développement des chèques puis des cartes de crédit.

Le président rappelle, à cette occasion, qu'accompagnant aux USA une délégation de parlementaires, il s'est vu contraint, dans un hôtel international

de renommée mondiale, de payer sa note d'avance et par chèque, en l'absence d'une carte de crédit ; le paiement en espèces étant également refusé pour des raisons liées à la modernisation de la gestion interne de l'établissement.

Par ailleurs, on mesure mal les conséquences sur l'emploi de la généralisation de la carte de paiement direct.

Il est estimé qu'à supposer cette application autorisée, elle ne pourrait entrer en vigueur avant un délai de deux ans, compte tenu de l'importance des études à faire.

Cas n° 3

Enregistrement non autorisé de données

Une personne âgée se voit refuser la location d'un appartement sur la base d'informations détenues par le mandataire du propriétaire.

Cette personne adresse une réclamation à la Commission puis copie au mandataire. Après consultation du dossier de licence du mandataire, les services de la Commission constatent qu'il ne devrait utiliser qu'un fichier standard de locataires (déclarations simplifiées). Ils interviennent auprès du responsable du fichier. Celui-ci indique qu'il a été mis fin à cette irrégularité dès réception de la copie de la plainte et qu'en outre le contrat de location a été immédiatement signé.

EXEMPLE DE DOSSIER DE DEMANDE D'AUTORISATION

1) Formulaire :

Demande d'autorisation

Date Adressée à : Datainspektion - Boîte 10360 - Stockholm

Objet de la demande	autorisation	changement/extension : autorisation de principe
Date de la mise en application	date prévue	le fichier a été mis en place avant le 1 ^{er} juillet 1974
Autorisation précédente	notifiée	non notifiée
Responsable du fichier	nom	preuve jointe de l'enregistrement
	adresse	
	code postal	numéro de téléphone
	personne à contacter	numéro de téléphone
Désignation du fichier de personnes	appellation du système	de traitement des données
	appellation du fichier de personnes	
Finalité du fichier	description	Nombre suite voir annexe
Mandataire du responsable du fichier	nom et adresse	attestation de délégation du pouvoir
	personne à contacter :	numéro de téléphone

Titres des treize annexes jointes au formulaire de demande d'autorisation

- 1 - Renseignement concernant les données (nature, origine, support de collecte, etc)
- 2 - Les traitements (rapport succinct, étapes, périodicité, etc.).
- 3 - Données en sortie (liste et destinataires).
- 4 - Equipements (nature, fonction, lieu d'implantation).
- 5 - Modalités d'exercice du droit d'accès.
- 6 - Modalités de correction des erreurs (rapport succinct).
- 7 - Opérations de tri sur les données et périodicité.
- 8 - Protection des données (rapport succinct).
- 9 - Possibilité de reconstitution.
- 10 - Autres garanties.
- 11 - Rapport sur les modalités d'utilisation : personnels et instructions qui leur sont donnés.
- 12 - Décrets sur le secret.
- 13 - Renseignements complémentaires.

Achévé d'imprimer
par LES PRESSES DU PALAIS-ROYAL
65, rue Sainte-Anne, 75002 Paris
N° d'impression : 7923
4^e Trimestre 1980

groupement économique France-Gutenberg

Installée en décembre 1978, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, autorité administrative indépendante composée de parlementaires, de magistrats, de hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées, a pour rôle de faire respecter les principes posés par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, loi qui affirme en son article 1^{er} : « L'Informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. ».

Ce rapport présente un premier bilan de l'activité de la Commission et dégage des perspectives d'action.