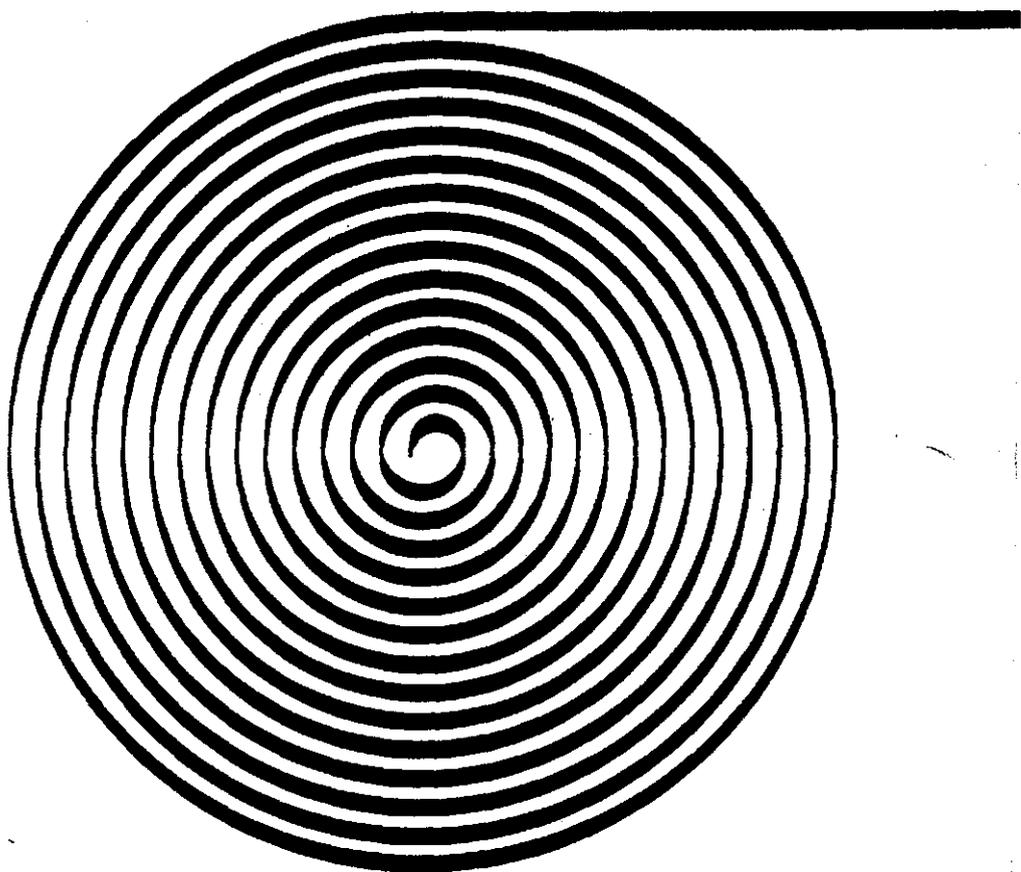


**RAPPORT DE LA COMMISSION**  
**informatique et**  
**libertés**



**LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**



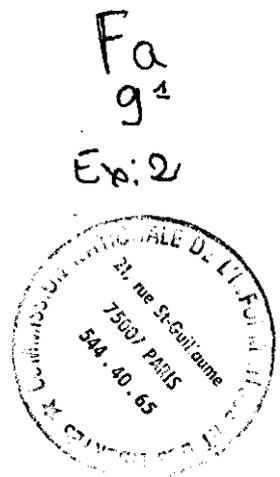
RAPPORT DE LA COMMISSION

# Informatique et libertés

(décret n° 74.938 du 8 novembre 1974)

410

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE





# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
Chapitre I	
<b>Des problèmes qu'il est temps d'aborder</b> .....	11
A. — Peu d'atteintes actuelles aux libertés .....	11
B. — Perspectives de développement de l'informatique au regard des libertés .....	13
C. — Des risques pour l'avenir .....	15
Chapitre II	
<b>Un vaste champ à couvrir</b> .....	19
A. — Les libertés en général .....	19
B. — L'informatique en général .....	20
Chapitre III	
<b>Maîtriser, et non paralyser, l'informatique</b> .....	23
A. — Des facteurs de complexité .....	24
B. — Eléments pour la méthode .....	26
Chapitre IV	
<b>Régler le recours aux traitements informatisés nominatifs</b> .....	29
A. — Définition de ces traitements .....	29
B. — Les traitements nominatifs publics .....	31
C. — Les traitements nominatifs privés .....	34
D. — Circulation internationale des données .....	35

## Chapitre V

<b>Le droit d'accès individuel aux informations nominatives</b> .....	37
A. — Champ d'application.....	38
B. — Contenu et exercice du droit d'accès .....	39
C. — Droit de contestation .....	44

## Chapitre VI

<b>Régler la circulation informatisée des données</b> .....	45
A. — Discipliner la collecte des données .....	45
B. — Des limites juridiques à l'enregistrement des données ....	46
C. — Des données à ne pas conserver indéfiniment .....	49
D. — Des secrets à respecter .....	50
E. — Des finalités à assurer .....	53

## Chapitre VII

<b>Problèmes posés par certains développements de l'informatique</b> .....	55
A. — Les interconnexions et le problème de l'identifiant unique.	55
B. — Les banques de données .....	60

## Chapitre VIII

<b>Garanties techniques et juridiques</b> .....	63
A. — Mise en oeuvre des possibilités techniques pour la sélection et le contrôle de la destination des informations .....	63
B. — Des mesures de sécurité .....	64
C. — Un code et un ordre pour les informaticiens ? .....	66
D. — Des obligations de secret .....	67
E. — Préciser les responsabilités .....	69

## Chapitre IX

L'instance de contrôle.....	71
A. — Rôle et attributions.....	71
B. — Place dans l'Etat et dans la vie sociale .....	73
C. — Composition et organisation .....	74

## Chapitre X

<b>Informatique et démocratie</b> .....	77
A. — Un enseignement qui aide à dominer l'informatique .....	78
B. — Pouvoir discuter les « vérités » sorties des ordinateurs .....	80
C. — Participer au contrôle de l'emploi de l'informatique .....	83
D. — Un développement national équilibré du recours à l'informatique .....	85
E. — Contrôle national de l'informatique et des libertés .....	87
<b>RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS ET CONCLUSION</b> .....	89
<b>ANNEXES</b> .....	93
A. — Renseignements relatifs à la commission .....	95
B. — Consultations auxquelles la commission a procédé .....	101

### *(TOME II)*

C. — Etude sur les lois et expériences étrangères.	
D. — Rapports sectoriels.	
D1 Emploi.	
D 2 Santé.	
D3 Sécurité sociale.	
D 4 Activités financières.	
D 5 Fichiers fiscaux.	
D 6 Gestion municipale.	
D 7 Gestion départementale.	
D 8 Justice et Gendarmerie.	
D 9 Police.	
D10 I.N.S.E.E.	
D 11 Industrie.	
E. — Définitions et études techniques.	
F. — Renseignements statistiques sur l'emploi de l'informatique.	
G. — Eléments de méthode d'évaluation des coûts pour l'exercice du droit d'accès.	



# INTRODUCTION

Le Président de la République a chargé, par décret du 8 novembre 1974, une commission instituée auprès du Garde des Sceaux de « proposer au Gouvernement, dans un délai de six mois, des mesures tendant à garantir que le développement de l'informatique dans les secteurs public, semi-public et privé se réalisera dans le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques ».

Ainsi était posé un problème que ne peut ignorer aucune société moderne éprise de liberté.

L'apparition et les perspectives de développement d'innovations techniques qui permettent de faire dans le domaine du traitement de l'information ce qui eut été jusqu'ici, sinon inconcevable, du moins pratiquement impossible, suscitent dans les opinions publiques moins d'espérance que d'appréhension.

Bien des études déjà, à l'étranger et en France, ont tenté d'évaluer les risques et de proposer des mesures.

Dans son rapport de 1971, le Conseil d'Etat a présenté au Gouvernement un ensemble de suggestions. La Chancellerie, à son tour, a procédé à des études en 1972. Les décisions sur les suites à donner à ces travaux n'avaient pas encore été prises quand, au début de 1974, des projets tendant à développer l'emploi administratif de l'informatique dans des conditions qui pouvaient paraître dangereuses pour les libertés provoquèrent de vives réactions dans la presse et l'opinion publique.

Il s'agissait non seulement du projet S.A.F.A.R.I., tendant à recourir à un identifiant unique pour l'ensemble des répertoires et fichiers publics, mais aussi de la constitution de vastes « banques de données » et de réseaux d'ordinateurs susceptibles d'enregistrer, traiter et diffuser les informations les plus variées concernant les personnes, les entreprises et les groupements. Le Premier Ministre interdit aux services de procéder sans son autorisation à de nouvelles interconnexions de fichiers et demanda au Garde des Sceaux de constituer une commission chargée de proposer un ensemble de mesures. Cet organisme devait être par la suite consacré par décret, en même temps qu'était constituée une autre instance appelée à proposer au Gouvernement un code des libertés fondamentales de l'individu. Les textes relatifs à l'informatique et aux libertés seront intégrés dans ce code dans la mesure où ils traiteront des droits individuels.

Placée devant un problème qui est encore très nouveau, la commission a évité de prendre trop rapidement des positions de principe. Pendant plusieurs mois, elle a suspendu son jugement, s'attachant à s'informer et à entendre des avis.

Pour connaître, dans la mesure où les libertés peuvent être concernées, l'état de l'informatique en France, la commission disposait d'un inventaire sommaire dressé dans le secteur public sous l'impulsion de la Délégation à l'informatique, ainsi que de diverses monographies, mais point d'une étude d'ensemble. Il fallut remédier le plus possible à cette lacune. La commission dut cependant se limiter aux domaines qui semblaient les plus intéressants pour ses travaux ; encore lui fallut-il, pour ce faire, accroître et diversifier ses moyens.

Certains secteurs ont été étudiés par des membres de la commission, assistés de magistrats ou de fonctionnaires. Il s'agit des répertoires de l'Institut national des statistiques et des études économiques, des fichiers en cours d'informatisation au Ministère de la Justice, de ceux de la gendarmerie et de la police.

D'autres enquêtes ont été confiées à des comités composés de membres des sections administratives du Conseil d'Etat et de magistrats judiciaires.

Elles ont concerné :

- les traitements automatisés relatifs à l'emploi des personnes dans les administrations, les entreprises nationales et les entreprises privées ;
- les fichiers de la Sécurité sociale et les fichiers médicaux ;
- les fichiers des services fiscaux ;
- ceux des banques, des agents de change, des entreprises et administrations financières et ceux des sociétés d'assurance ;
- le recours à l'informatique dans la gestion départementale et communale.

Ces rapports ne se bornent pas à constater, mais ils apprécient les situations et présentent des propositions. Chacun reflète les avis de ses auteurs, dont les vues diffèrent parfois de celles de la commission.

Nous avons bénéficié aussi des recherches faites par l'Institut français des sciences administratives que le Délégué à l'informatique avait chargé de faire une enquête sur la pratique du secret dans les fichiers de personnes. Cet institut, dont les travaux seront également publiés, nous a fait part de ses constatations et réflexions dans des domaines tels que ceux des enseignements supérieur et secondaire, des instituts de sondage, des fichiers de clientèle et de ceux des compagnies de transport et agences de voyage.

\*  
\* \*

Le décret du 8 novembre 1974 invitait la commission à recueillir, par de larges consultations, les avis de l'ensemble des intéressés. Elle l'a fait d'autant plus volontiers qu'elle avait beaucoup à en attendre et qu'il est

clair que les solutions aux problèmes complexes qui lui étaient soumis ne sont pas de celles qu'il est possible d'élaborer dans le secret d'un bureau.

Les enquêtes ont été l'occasion de nombreux échanges de vues avec les fonctionnaires et les professionnels intéressés ; il en est fait état dans chaque rapport sectoriel.

Les grandes centrales syndicales (C.G.T. - C.G.T.-F.O. - C.F.D.T. - C.F.T.C. - C.G.C.) et le Conseil national du patronat français ont été entendus par nos comités et ont eu avec le rapporteur général des entretiens approfondis et nombreux.

Des avocats ont été consultés, ainsi que le Notariat.

Les milieux professionnels de l'informatique (constructeurs, sociétés de services, informaticiens, usagers) nous avaient exprimé, dès nos premières rencontres, le désir d'être consultés ensemble. Ils se sont réunis avec les rapporteurs de la commission en conférences périodiques (une dizaine de réunions plénières et en comités restreints).

La commission est reconnaissante à ces professionnels de l'informatique du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à l'aider. Elle a trouvé un appui précieux auprès de la Délégation à l'informatique puis de la Direction générale de l'Industrie (mission interministérielle pour l'informatique), ainsi qu'à l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique. Elle remercie aussi tous ceux qui, dans les administrations de l'Etat, des départements et des communes, dans les syndicats et les professions, lui ont apporté leur concours. Elle a trouvé partout beaucoup de disponibilité d'esprit et de bonne volonté. Souvent déjà, nos interlocuteurs avaient été amenés à s'interroger sur ce qu'il est légitime de faire dans l'emploi de l'informatique et nous avons eu l'impression qu'ils étaient satisfaits de pouvoir se confier et de recevoir des conseils. Plusieurs fois, au cours de cette année, des administrations ont demandé l'avis de la commission sur la légitimité de certains projets. Tout en restant prudente, la commission n'a pas cru devoir se refuser à de telles consultations qui lui paraissaient répondre à un besoin réel.

\*  
\* \*

Une attention particulière a été portée à ce qui se fait et se prépare à l'étranger et dans les organisations internationales, telles que l'O.N.U., l'U.N.E.S.C.O., l'O.C.D.E. et le Conseil de l'Europe. Nous disposons d'une documentation abondante sur les résolutions votées, les nombreux projets élaborés et les quelques lois adoptées, mais nous avons chargé en outre un magistrat de la Chancellerie et l'un des groupes d'études constitués parmi les professionnels de l'informatique d'étudier l'esprit des lois étrangères, c'est-à-dire les façons diverses selon lesquelles elles abordent les problèmes et aussi de s'informer sur les premiers résultats obtenus. Ces projets et expériences, s'ils suggèrent beaucoup d'idées, sont malheureusement encore trop récents pour être décisifs.



## Chapitre I

# DES PROBLÈMES QU'IL EST TEMPS D'ABORDER

Informatique et Libertés : « une menace redoutable », affirment les uns, « un problème qui n'est pas mûr », répondent les autres.

La commission constate, quant à elle, que les atteintes actuellement portées en France aux libertés par l'emploi de l'informatique sont limitées. Mais le recours à l'informatique n'en n'est encore qu'à ses débuts. Or il comporte pour les libertés des risques qui, s'ils n'ont pas un caractère de fatalité, ne peuvent être évités qu'à condition de prendre les mesures nécessaires. La plupart de celles-ci ne pouvant produire leurs effets que progressivement, nous croyons qu'il est temps d'agir.

### A. — PEU D'ATTEINTES ACTUELLES AUX LIBERTÉS

La commission, dans ses enquêtes et ses consultations, a entendu exprimer des craintes pour l'avenir, mais quand elle a recherché des cas actuels et précis d'atteintes portées aux libertés par le recours à l'informatique elle n'en a constaté que peu.

C'est ainsi que des agences privées de renseignements offrent leurs services aux employeurs pour détecter les salariés dont il y aurait lieu, d'après elles, de se méfier, mais ces agences n'ont pas encore recours à des fichiers automatisés.

De même, s'il est pratiquement impossible aux intéressés de connaître et contester les mentions conservées à leur sujet dans la mémoire des ordinateurs, il en est déjà ainsi pour bien des fichiers manuels.

Plusieurs causes contribuent à ce que la situation actuelle soulève des questions et des difficultés mais ne comporte pas de drame.

1° Le traitement informatique des données est un phénomène récent, qui n'a pénétré que très inégalement les divers secteurs de la vie sociale.

Les premières applications, autres qu'expérimentales, de l'informatique à la gestion des services ne datent pas en France de plus d'une vingtaine d'années.

On observera, en lisant les rapports d'enquêtes, combien peu anciennes sont les réalisations dont ils font état. C'est ainsi que les services fiscaux, qui ont été parmi les premiers à s'informatiser, n'ont pu commencer qu'en 1967 à mettre sur pied un réseau d'ensemble. De même, l'informatisation du répertoire d'identification des personnes physiques tenu par l'I.N.S.E.E. a été achevée récemment. De même encore, le répertoire des entreprises et des établissements (dit SIRENE, qui concerne 2.100.000 personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle ou salariée) a été créé par un décret du 14 mars 1973. Les grands fichiers informatisés de l'Assistance publique de Paris, des régions hospitalières de province, des services de protection maternelle et infantile ont tous moins de dix et la plupart moins de cinq ans d'âge. C'est à la suite de la loi du 24 juin 1970 qu'a été centralisée et informatisée la documentation relative à la circulation routière. Dans le domaine de la Sécurité sociale, c'est en 1969 que la Caisse nationale de l'assurance maladie a arrêté son plan d'informatisation et en 1974 que la Caisse d'assurance vieillesse a adopté le sien.

2° L'emploi de l'informatique dans la gestion des services et des entreprises n'a pas encore changé profondément les règles, les habitudes et l'état des esprits.

Quand un problème de droit ou de déontologie vient se poser, la réaction la plus fréquente est de dire : « l'informatique a aggravé cette question, peut-être l'a-t-elle révélée, mais elle ne l'a pas créée ». Cela est généralement vrai, mais cette attitude un peu passive sous-estime toute la différence qu'il y a entre une question jusque-là assez théorique et une difficulté présente, susceptible de se manifester dans un nombre croissant de cas parce que les moyens employés sont incommensurablement plus rapides et plus puissants.

Comme toujours, les mœurs réagissent avec retard devant les innovations techniques.

L'informatique accroît la possibilité, entre les services, d'échanges d'informations qui peuvent, selon la façon dont on les considère, apparaître comme des progrès dans le sens de l'efficacité ou comme des menaces pour les administrés. Qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, les particularismes administratifs freinent le développement de ces possibilités. Chaque administration considère sa mission et sa position dans l'Etat et c'est d'abord à ses propres besoins qu'elle entend faire servir les techniques nouvelles.

Cette vigueur de la tradition a des aspects positifs. Elle maintient des manières d'agir qui sont conformes au droit et à des usages éprouvés et qui ne doivent pas être abandonnés pour la seule raison que des procédés nouveaux sont disponibles.

L'application de ceux-ci doit motiver des réexamens, mais elle ne constitue pas, sauf pour ce qui relève de la pure technique et ne doit s'apprécier qu'en termes d'efficacité, l'élément déterminant de la solution.

Chacun des rapports sectoriels fait apparaître des exemples de cet état d'esprit : scrupule des administrateurs et des statisticiens de l'I.N.S.E.E. à livrer des renseignements individuels figurant sur leurs répertoires quand des textes ne prévoient pas cette communication, force de la notion de secret fiscal, respect du secret médical par les professions de santé, attachement des banques à la morale professionnelle et, particulièrement, à une grande discrétion au sujet des informations que chaque établissement possède sur sa clientèle, soin avec lequel les services du travail et de l'emploi protègent les données individuelles dont ils sont dépositaires, attachement des universités à leurs franchises, etc.

C'est sans doute dans le domaine des collectivités locales et spécialement des communes que les usages ont jusqu'ici le mieux résisté aux applications de l'informatique. Celles-ci s'introduisent certes progressivement dans la gestion municipale, mais les populations en sont peu averties et les règles dont s'inspirent les maires et leurs services n'ont, dans l'ensemble, guère changé. Cette quiétude n'a pas paru entièrement justifiée à la commission. D'une part, ici comme dans le cadre de l'Etat, couler l'informatique dans les moules administratifs traditionnels n'est sans doute pas, au plan de l'efficacité, la meilleure manière de l'utiliser. D'autre part, et pour nous en tenir à notre mission, nous craignons qu'appliquer au maniement de l'informatique des manières d'agir établies pour les fichiers manuels n'expose à constater un jour que la sécurité n'est pas suffisamment assurée et que des interconnexions abusives ont été réalisées.

## **B. — PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE AU REGARD DES LIBERTES**

La plupart des rapports sectoriels font apparaître assez timides les réalisations actuelles par rapport à de vastes desseins en cours d'élaboration.

L'I.N.S.E.E. achèvera à partir de 1975 l'informatisation du fichier électoral où seront enregistrés trente millions d'électeurs.

Le Ministère de l'Intérieur automatise actuellement ou prévoit d'automatiser plusieurs de ses fichiers (notamment en matière de recherches criminelles et pour ce qui est des personnes recherchées) ; il constitue aussi des fichiers de référence dont il est question à l'annexe D 9.

Au Ministère de la Justice, des projets tendent à constituer des fichiers automatisés de la population pénale et à enregistrer l'ensemble des jeunes gens relevant de l'Education surveillée.

La Gendarmerie prépare la mise sur support informatique de son fichier de recherche et de documentation (400.000 fiches de recherche).

Au Ministère de l'Industrie, la « banque de données » ENEIDE (Ensemble normalisé sur les entreprises industrielles pour le développement économique) en est encore au stade d'expériences incomplètes. Mais si elle est un jour entièrement réalisée, elle regroupera au sujet de 25.000 entreprises des renseignements fournis par de nombreuses administrations.

Le Ministère du Travail expérimente un vaste fichier des demandeurs d'emploi (projet AIDE) et le schéma directeur pour l'informatisation de ce ministère prévoit notamment la constitution d'un fichier des dossiers individuels de naturalisation et d'un fichier polyvalent des travailleurs étrangers.

Les fichiers automatisés des Caisses primaires d'assurance maladie, où sont actuellement enregistrés les noms de dix millions d'assurés sociaux, en comporteront trente millions quand l'opération sera achevée. Quand le fichier de l'Assurance vieillesse des travailleurs salariés sera complet, il comportera de son côté quarante millions de comptes.

Dans le domaine fiscal, le fichier général d'identification, qui regroupait au 1<sup>er</sup> janvier 1974 quatorze millions de contribuables, est en cours d'extension. Quand ils seront achevés, le fichier parcellaire général renseignera sur cent millions de parcelles, le fichier des propriétés bâties sur vingt millions de locaux et celui des propriétaires fonciers sur dix-neuf millions de personnes.

Depuis la fin de 1973 est engagée une « opération pilote interministérielle » qui associe principalement les ministères de l'Economie et des Finances, de l'Équipement et de l'Éducation et dont l'objet est d'harmoniser des fichiers administratifs concernant des informations localisées. (1)

Les questionnaires que les maires de plus de soixante communes ont bien voulu remplir à la demande de la commission montrent, eux aussi, l'importance des projets par rapport aux réalisations présentes.

Plus généralement, les statistiques du Ministère de l'Industrie révèlent que dans la brève période qui s'est écoulée de 1970 à 1974 le nombre et la valeur des ordinateurs en service ont plus que doublé dans les administrations et presque doublé dans les entreprises.

Au total, dans quelques années, l'informatisation devrait avoir franchi une nouvelle étape, caractérisée par une extension beaucoup plus grande et surtout par la constitution de vastes systèmes rassemblant au sujet de catégories humaines (élèves des lycées et étudiants, demandeurs d'emploi, travailleurs étrangers, jeunes enfants, assurés sociaux, malades, demandeurs de crédit, délinquants ou suspects, etc.) des données nom-

---

(1) Pour la description de cette opération, cf. annexe D 5.

breuses, provenant d'origines diverses et destinées pour la plupart à plusieurs sortes d'utilisateurs. Il en ira de même pour les entreprises et sans doute pour les associations et autres groupements. Ces systèmes, pour partie du moins, ne resteront pas isolés les uns des autres et seront reliés selon leurs affinités et leurs complémentarités

## **C. — DES RISQUES POUR L'AVENIR**

Les rapports sectoriels, après avoir décrit les évolutions prévisibles dans chaque domaine, font état des risques qu'elles comportent pour les libertés.

La commission, dont le devoir est d'être vigilante et qui préfère pécher par un peu de pessimisme, pense qu'il faut prendre ces risques au sérieux.

1° L'ordinateur, dit-on, ne se trompe pas. C'est une réputation qui a de quoi inquiéter.

L'ordinateur ne se trompe pas, sauf le cas de très rares incidents que les systèmes de détection doivent permettre de repérer. Il peut, si on le programme à cette fin, déceler des contradictions et des invraisemblances dans les données. Il peut constater aussi des erreurs de logique pure au stade de la préparation des programmes. Mais il existe bien d'autres erreurs possibles dans les données, bien des raisonnements faux qui peuvent paraître corrects du point de vue logique, bien des déductions inexactes, tendancieuses, moralement ou juridiquement critiquables, devant lesquels l'ordinateur n'aura aucune capacité d'étonnement. Les résultats qu'il livrera n'en seront pas moins, parce qu'il est réputé infailible, entourés d'une autorité que ceux qui auront eu recours à lui auront généralement intérêt à invoquer.

2° L'informatique est fondée sur la logique et les mathématiques. Tout traitement repose sur des combinaisons de oui et de non. Il en résulte une catégorisation des situations et des individus. C'est déjà une tendance de notre civilisation. Le recours généralisé à l'informatique la renforcera.

Certes la « déshumanisation » dont on a souvent fait état n'est pas inévitable. L'informatique est une technique bien plus subtile qu'on ne l'imagine quand on y voit seulement une sorte de mécanographie perfectionnée. Un informaticien qui « dialogue » avec l'ordinateur pour affiner par étapes les questions qu'il lui pose, cerner le point précis qui le préoccupe et en déterminer l'environnement ne donne pas l'impression de se livrer

à un travail mécanique ; c'est plutôt la machine qui paraît se rapprocher de l'homme.

Mais elle ne s'identifie pas à lui. Si perfectionnée soit-elle, il restera toujours des nuances qui relèvent de l'esprit de finesse, du sentiment, de la morale et qui lui resteront étrangères. Si l'homme l'utilise pour éclairer et préparer sa décision, non pour prendre celle-ci (sauf quand cette décision doit être de toute façon automatique) et s'il exerce effectivement son jugement avant de trancher, l'informatique sera utile. Mais quelle démission ce serait que de s'en remettre entièrement à elle pour apprécier des situations humaines !

3° Seule ou combinée avec d'autres techniques modernes, l'informatique permet de conserver les données et les résultats des traitements plus commodément, plus sûrement et d'une façon plus massive qu'autrefois.

Les possibilités ainsi offertes ne vont pas sans certains risques.

Socialement, elle tendent à figer les situations en attachant aux individus des étiquettes jadis plus rares et plus approximatives et dont il leur était plus facile de se débarrasser.

Comme l'a noté le comité pour les fichiers bancaires, on peut se demander si un minimum de jeu ne doit pas être préservé pour laisser une seconde chance aux mauvais clients que pourchassent avec une efficacité croissante la multiplication, l'actualisation et la diffusion presque instantanées des informations. Des incidents qui accompagnent parfois la naissance, les maladies de l'enfance, les incartades et les déficiences de la vie scolaire, seront relevés, classés, répertoriés et pourront suivre les intéressés toute leur vie.

Quelles conséquences psychologiques aura pour l'homme de l'avenir le fait de savoir que rien d'important de ce qui le concerne n'est oublié, parce qu'il en reste toujours quelque trace dans la mémoire d'un ordinateur ? Au delà des libertés reconnues par la loi, n'est-ce pas, en même temps que la capacité de se renouveler, le sentiment le plus intime de la liberté qui en sera affecté ? La commission de codification des droits fondamentaux de l'individu s'interrogera sans doute à ce sujet.

4° En renforçant les moyens pour l'Etat de suivre, analyser, confronter les diverses activités de la personne, de la famille, de l'entreprise, etc l'informatique agit dans le sens de l'efficacité technique, mais non dans celui de la liberté. Sans innover par elle-même, elle contribue à une application très précise de la loi. Le rapport sur les fichiers de la Sécurité sociale (annexe D 3) souligne justement qu'il résulte de l'action conjuguée des textes et de l'informatique « une meilleure adaptation de la politique sociale aux besoins réels, mais aussi une prise en charge accrue de l'individu, qui perd le libre usage de l'aide qui lui est apportée par la société et reçoit de plus en plus des prestations affectées... ou des prestations liées à l'accomplissement de certaines obligations ».

5° On entend dire souvent qu'il est temps de désenclaver les différents services de l'administration par la diffusion et l'échange des informations. C'est une formule qui ne nous paraît pas indiscutable.

S'il est vrai qu'il faut abattre des barrières, il en est aussi d'utiles et de nécessaires.

Le jour où, au sein de l'Etat, chaque fonctionnaire qui détient une parcelle de la puissance publique pourrait tout savoir de chaque homme, de chaque famille, de chaque entreprise, ne voit-on pas à quels risques l'administré serait exposé ?

Chaque service a sa spécialité. Il a besoin pour exercer sa mission de certaines catégories d'informations qui correspondent aux critères que ce service est légalement autorisé à retenir pour adopter une attitude ou prendre une décision. Il ne faut pas paraître l'inciter à tenir compte d'autres facteurs qui, par hypothèse, ne peuvent pas légitimement intervenir en l'affaire. Ce serait préparer les abus et les détournements de pouvoir. Il nous paraît donc nécessaire de veiller à ce que les informations diffusées dans les services soient toutes celles, mais seulement celles, qui peuvent légitimement concourir à l'exercice de la mission propre à chacun de ces services.

Sans doute une autorité continuera-t-elle à n'être soumise à cette règle que pour certaines informations très secrètes et très limitées : c'est le maire. Mais c'est parce que l'étendue des attributions de la commune et le rôle de confident de ses administrés que le maire joue d'une façon traditionnelle et presque toujours heureuse le soustraient largement au principe de la spécialité. Encore faut-il distinguer entre les communes rurales et les petites villes, où ces notions restent entièrement vraies et les grandes villes où elles le sont beaucoup moins.

Constatons enfin que, dans l'état actuel des choses, l'informatique est plus naturellement à la disposition des puissants qu'à celle des faibles. Elle est coûteuse, elle exige de grands moyens humains et matériels, elle a besoin pour s'alimenter de quantités plus ou moins grandes de données dont n'importe qui ne dispose pas. Ses utilisateurs privilégiés sont donc l'Etat, les grandes villes, les entreprises publiques, les banques et les assurances, les grandes entreprises privées, les groupements politiques et professionnels les plus puissants.

Sans doute ne faut-il pas trop schématiser le tableau : point n'est besoin, pour recourir à l'informatique, de posséder ou louer un ordinateur ; il est probable que comme d'autres, cette technique se démocratisera, en même temps que son emploi deviendra courant. Mais l'avantage demeurera probablement à ceux qui ont le plus de moyens : pouvoir, richesse, compétences techniques, sources d'information.

Au total, les menaces majeures nous paraissent être un alourdissement du contrôle social et l'aggravation des rapports inégalitaires au sein de la société.



## Chapitre II

### UN VASTE CHAMP A COUVRIR

Quand elle a eu à s'interroger sur l'étendue du champ de travail qui lui était offert, la commission a généralement choisi l'interprétation large. Elle savait que, ce faisant, elle s'exposait à devoir se limiter trop souvent à signaler des problèmes et à ne proposer que des orientations. Mais elle a pensé que les traitements automatisés sont déjà, et seront encore plus dans l'avenir, si divers et si mêlés à l'ensemble des activités sociales que ne considérer que certains secteurs et certains aspects serait arbitraire et vain. Ceci nous paraît vrai quand on considère aussi bien les libertés que les emplois de l'informatique.

#### A. — LES LIBERTÉS EN GÉNÉRAL

Le décret du 8 novembre 1974 a invité la commission à se soucier du respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques.

La protection de la vie privée devant la collecte, le traitement et la circulation abusifs de certaines informations a été l'une de nos préoccupations dominantes. Mais nous n'avons pas eu à tenter de définir ce qu'est la vie privée parce que notre mission ne s'arrêtait nullement à ses frontières.

S'il en allait autrement, le législateur se donnerait à bon compte la conscience d'avoir fait œuvre libérale parce que les secrets et la tranquillité de l'individu et peut-être ceux de l'unité familiale seraient protégés, alors que les droits et libertés du citoyen participant à la vie publique, du travailleur à son poste ou sur le marché de l'emploi, du chef d'entreprise, des associations, syndicats et partis politiques pourraient être compromis.

La méthode d'enquêtes et de consultations que nous avons adoptée nous a aidés à percevoir, secteur par secteur, quelles sortes de franchises et de libertés reconnues et organisées par la loi pouvaient être menacées. Mais nous serons sans doute amenés à nous interroger sur la possibilité et l'intérêt de consacrer d'autres libertés, telles que celles pour l'homme et les groupements de connaître les informations enregistrées à leur sujet et de pouvoir les discuter.

Ce qui précède dispense d'exposer longuement que nous nous sommes intéressés aux libertés des personnes morales, des groupements de fait, des entreprises sans personnalité distincte, comme à celles des personnes physiques. Nous avons eu égard aussi aux exigences de la libre administration des collectivités locales.

La commission a travaillé dans la perspective du maintien en France d'une société et d'un Etat respectueux de la liberté. Mais ignorer que des crises et des catastrophes peuvent survenir serait une lourde erreur quand on élabore des mesures protectrices. Aussi proposera-t-on dans la suite de ce rapport certaines précautions excédant ce qui serait nécessaire dans la vie courante, mais qui pourrait être utile dans des circonstances exceptionnelles.

## **B. — L'INFORMATIQUE EN GÉNÉRAL**

Dès lors que les libertés pouvaient être concernées, la commission a tenté d'étudier l'ensemble des applications du traitement automatisé des informations.

Répertoires, fichiers, bases ou banques de données sont des termes souvent utilisés et dont le rapport fera usage, mais auxquels il ne faut pas donner une valeur absolue.

On entendra par répertoire un fichier qui ne comporte à propos de chaque entité qu'un nombre restreint de données destinées à identifier celle-ci et, inversement, par banque de données un ensemble de fichiers voisins ou apparentés. Mais on préférera s'en tenir le plus souvent possible à la notion plus générale d'informations faisant l'objet de traitement automatisés.

Dans le même esprit, la commission n'a pas limité ses recherches aux traitements des informations nominatives, qui sont pourtant ceux dont les rapports avec les libertés sont les plus évidents. Sans doute cette notion est-elle déjà plus large que celle de traitement informatisé concer-

nant la vie privée, puisque les fichiers nominatifs peuvent appréhender l'individu dans ses activités politiques, syndicales, professionnelles et peuvent aussi enregistrer ce qui concerne les entreprises et les groupements. Mais il est des traitements non nominatifs qui peuvent, au moins indirectement, peser sur le sort des individus et des groupements et réduire en fait leurs libertés.

Un chef d'entreprise qui se verra refuser une autorisation ou un crédit à la suite d'un traitement informatique, opéré selon un programme qu'il ignore et sur la base de données qu'il n'a pas pu contrôler, les personnels représentés au sein d'un comité d'entreprise à qui la direction notifiera qu'après recours à l'informatique il est établi qu'il faut fermer tel établissement ou reconverter telle activité, les habitants d'une vallée dont les ordinateurs auront conclu qu'elle constituait le meilleur lieu possible d'implantation d'une usine dangereuse pour le voisinage, les salariés dont un Plan aura décidé, en application d'un schéma intellectuel de processus logiques de raisonnement et de traitements informatisés, les uns et les autres point ou mal connus, que leur rémunération ne devra pas augmenter de plus d'un certain pourcentage, tous ces hommes, donc, auront-ils le sentiment d'être tout à fait libres ?

Nous avons cru parfois nécessaire de ne pas nous limiter dans nos propositions au domaine de l'informatique.

Imposer certaines contraintes aux seuls traitements informatisés pourrait privilégier, au détriment de l'informatique, les procédés anciens, manuels ou mécanographiques, et laisserait ouverte la possibilité de tourner les règles qui seraient posées. Il peut donc être nécessaire d'étendre celles-ci aux modes non informatisés d'enregistrement, de traitement et de circulation des données.

Enfin, l'informatique ne saurait être isolée d'autres techniques modernes qui offrent des possibilités nouvelles de capter et interpréter des messages visuels, sonores ou autres, d'enregistrer les informations, de les conserver sous des volumes restreints, d'y accéder aisément, et de les faire circuler vite et massivement. Suivant les cas, ces techniques préparent ou complètent l'intervention de l'informatique ou peuvent la suppléer.

La commission chargée d'élaborer un code des droits fondamentaux de l'individu s'intéressera certainement à l'emploi de ces techniques. Nous n'avons donc pas traité dans ce rapport des questions soulevées par cet emploi et nous nous sommes bornés à attirer l'attention sur les combinaisons possibles entre celui-ci et l'emploi de l'informatique.



## Chapitre III

# MAITRISER ET NON PARALYSER L'INFORMATIQUE

Si la commission est amenée à rechercher les aspects négatifs, dès maintenant révélés ou virtuels, de l'informatique à l'égard des libertés, elle n'oublie ni sa nécessité ni ses éléments positifs.

Sans l'informatique, les gestions massives d'intérêts et obligations individuels que comporte notre société, qu'il s'agisse de Sécurité sociale (1), de gestion hospitalière, d'activités bancaires, de fiscalité, de sécurité publique, des mille activités sociales des communes (2), etc. seraient plus lourdes, plus lentes et plus incertaines.

Sans même solliciter le mot de liberté pour le confondre avec l'égalité (l'informatique peut contribuer notamment à assurer une meilleure justice fiscale), ou avec la légalité (elle peut aider à déceler les erreurs de l'administration comme les fraudes des administrés), ni, bien sûr, avec l'efficacité, il reste qu'en déchargeant l'homme de tâches répétitives, en allégeant la charge jusque-là croissante que les démarches et formalités de toutes sortes font peser sur notre temps et notre activité, en nous permettant de disposer, pour éclairer nos choix, d'évaluations d'une sûreté et d'une diversité nouvelles, elle nous apporte plus de liberté.

Avant donc de proposer une méthode pour la recherche des éléments de solution, il est prudent de mesurer la complexité du problème.

---

(1) Cf. Préambule à l'annexe D3.

(2) Cf. Préambule D 6.

## A. — DES FACTEURS DE COMPLEXITÉ

1° L'informatique suscite aujourd'hui plus de craintes par ce qu'elle pourrait faire que par ce qu'elle fait réellement. C'est un phénomène qui ne lui est pas particulier. Il s'explique en partie par un certain mystère et par l'ampleur des ambitions de ceux qui sont les promoteurs de son emploi. Les projets d'application de l'informatique dans des domaines nouveaux se caractérisent par l'imagination et les vastes espérances, mais aussi par quelque fragilité. Apparaissent ensuite les difficultés techniques, les résistances humaines et les limites financières.

Il faut alors se livrer à des études de rentabilité, faire des choix et adapter les moyens à des objectifs relativement limités.

Les rapporteurs de la commission ont constaté plusieurs fois que par la rationalisation qu'entraîne l'emploi de l'informatique, celui-ci pousse plutôt à réduire le nombre de données traitées relativement à chaque personne. Cette constatation, même si elle ne rend compte que partiellement de la réalité (car en même temps les traitements deviennent beaucoup plus nombreux), ne doit pas être négligée. Elle confirme combien il est nécessaire dans ce domaine d'observer les faits et leurs évolutions.

De même, il existe encore un décalage, notamment en France, entre les intentions de faire servir l'informatique à préparer la décision en matière de choix économiques et sociaux et les réalisations actuelles.

*2° Autant dans ses emplois que dans des techniques l'informatique évolue vite.*

Un législateur qui énoncerait des règles techniques détaillées paralyserait-il le développement de l'informatique ? Ce n'est pas sûr. Celle-ci est capable d'un tel dynamisme que, contenue dans un secteur, elle le déborderait et trouverait dans cette contrainte l'occasion d'un surplus d'innovation. Mais le législateur qui aurait voulu s'accrocher à des modalités techniques transitoires risquerait de perdre vite pied et il n'est pas jusqu'au langage dont il se serait servi dont certains termes ne vieilliraient en l'espace de quelques années.

*3° Les emplois de l'informatique sont multiples.*

Recherche scientifique et technique, études statistiques, gestion industrielle et commerciale, applications militaires, gestion des administrations

publiques et privées, etc., toutes ces applications n'intéressent pas également les libertés. Dans le fonctionnement des administrations, bien des activités de gestion des matériels et des équipements ou des opérations comptables sont sans rapport réel avec nos problèmes. Des fichiers nominatifs eux-mêmes peuvent être indifférents, s'ils appliquent à des données personnelles objectives des règles générales précises, peu ou pas susceptibles d'interprétation ; c'est le cas, notamment, des traitements de données destinés au paiement des salaires.

Il faut veiller à la fois à ne pas gêner ces activités et à ne pas rendre plus difficile la protection des libertés en alourdissant inutilement le dispositif proposé.

4° S'il est des techniques dont l'emploi peut être facilement isolé pour faire l'objet d'une réglementation distincte, ce n'est pas le cas de l'informatique. Celle-ci n'est pas et sera sans doute de moins en moins un monde à part. C'est un ensemble de méthodes et de moyens de traiter l'information qui s'interpénètrent avec d'autres méthodes et d'autres moyens. Une opération complexe comporte des phases informatisées et d'autres qui ne le sont pas. Isoler les premières par rapport à ce qui se passe en amont, en aval ou, si l'on peut dire, sur les rives, serait aboutir à des absurdités. On le verra bien, en particulier, quand il sera question de la protection des secrets et des règles de sécurité.

5° Les activités informatiques sont de celles qui se cantonnent le moins à l'intérieur des frontières nationales.

Les constructeurs sont des sociétés puissantes, en grande partie étrangères à notre pays, même si elles y ont créé des établissements ou des filiales. Les centres de recherches de la plus puissante, I.B.M., sont répartis à travers le monde, chacun ayant une spécialité dominante. Les constructeurs souhaitent naturellement que les réglementations nationales soient aussi semblables que possible.

Les langages informatiques, les concepts, les manières de résoudre les problèmes ne sont évidemment pas propres à chaque pays.

Les grandes entreprises nationales ayant des intérêts à l'étranger, les établissements financiers, les sociétés multinationales, les compagnies de transport, les agences de voyages, les chaînes d'hôtel, etc. échangent de pays à pays des quantités croissantes de messages informatisés.

Les institutions internationales ont, elles aussi, recours à l'informatique et leurs services sont dispersés sur tous les continents.

Il est clair qu'à la fois, pour faciliter l'exercice légitime des activités informatisées et pour assurer l'efficacité des règles jugées nécessaires, il est indispensable que la coopération internationale soit organisée et que les législations, du moins pour ce qui est des pays qui pratiquent entre eux le plus d'échanges, soient aussi voisines les unes des autres qu'il sera possible.

## B. — ÉLÉMENTS POUR LA MÉTHODE

Si ce qui vient d'être dit rend compte de la réalité, il en résulte, pour quiconque doit proposer un plan d'action, quelques règles assez simples :

- prendre les problèmes de haut, c'est-à-dire partir des principes reconnus par notre droit (et suggérer parfois d'en reconnaître de nouveaux), définir des objectifs, prévoir les contrôles et les sanctions, mais se montrer fort réservé à l'égard des règlements de détail ;
- corrélativement, déterminer pour les utilisateurs de l'informatique les objectifs à atteindre, tout en leur laissant la plus grande latitude possible sur le choix des moyens ;
- préciser les responsabilités de chacun de ceux qui participent à la mise en œuvre de l'informatique ;
- séparer le moins possible les recours à l'informatique des cadres sociaux (administration publique, vie interne de l'entreprise, relations professionnelles, relations du travail, etc.) dans lesquels ils se situent et s'efforcer de résoudre le plus possible les questions qu'ils posent par les voies de règlement qui existent déjà dans chacun de ces domaines, qu'il s'agisse de l'intervention des comités techniques paritaires dans les administrations, de celle de comités d'entreprise, du recours aux accords professionnels ou des procédures juridictionnelles ;
- pour ce qui est spécifique à l'informatique, prévoir les moyens d'adapter le dispositif de protection des libertés aux évolutions futures quant aux techniques et aux emplois : observation des faits, discernement des tendances, appréciation des risques, proposition des mesures nécessaires ;
- faire ce qui dépend de notre pays pour que s'organise une coopération internationale et que se dégage, du moins entre les nations dont les principes juridiques et les règles de vie sociale sont semblables aux nôtres, un droit commun concernant l'informatique et les libertés ; ceci implique que tout effort national pour élaborer les règles évite, par rapport à ce qui existe ou se dégage dans les pays voisins, les singularités inutiles ;
- puisque l'informatique est une activité intellectuelle, accorder beaucoup d'importance, dans le dispositif proposé, à l'action des esprits et à l'action sur les esprits : information, enseignement, débats publics.

\*  
\*\*

Plusieurs des impératifs qu'on a tenté de dégager : prolongement dans le temps des observations, articulation du juridique et du non-juridique, concertation internationale, organisation des discussions, etc., ont amené la commission, ainsi que le font en nombre croissant les projets et les lois étrangers, à proposer la création d'une instance chargée d'animer et de contrôler la protection des libertés en fait de recours à l'informatique. Il en sera plusieurs fois question dans les chapitres qui suivent, mais, sa création ne devant être qu'un moyen pour renforcer les autres mesures proposées, c'est seulement à la fin du rapport qu'il en sera traité en détail.



## **Chapitre IV**

# **RÉGLER LE RECOURS AUX TRAITEMENTS INFORMATISES NOMINATIFS**

Parmi les applications de l'informatique, le traitement des données nominatives est celle qui pose le plus de questions au regard des libertés, à la fois par sa nature et parce qu'elle met face à face d'une part, des organismes généralement puissants par leurs prérogatives juridiques ou leurs pouvoirs de fait et, d'autre part, des séries d'unités isolées. La commission a donc pensé que ce genre de traitements devait faire l'objet de précautions particulières, notamment pour ce qui est de la décision de recourir à l'informatique.

### **A. — DÉFINITION DES TRAITEMENTS NOMINATIFS**

Qu'il s'agisse du degré de gravité des problèmes posés, de la possibilité de soumettre les traitements nominatifs à certaines règles sans porter par là même atteinte à des libertés ou de la facilité d'édicter des règles générales, le secteur public et le secteur privé se présentent sous des jours différents. La conjonction des prérogatives de puissance publique et des moyens informatisés pose des problèmes qui, sous d'importantes réserves, ne se rencontrent pas au même degré dans le secteur privé. En outre, malgré la tendance au regroupement des entreprises, le secteur privé se caractérise encore par la coexistence et souvent la concurrence de nombreuses entités de volume moyen ou faible.

### *1° Les traitements publics, nominatifs et informatisés.*

On propose d'entendre par là les traitements informatisés :

- effectués par ou pour le compte de l'Etat, une collectivité locale, un établissement public, une entreprise publique jouissant d'un monopole légal (par exemple E.D.F.), ou une personne morale de droit privé gérant un service public (par exemple une caisse de Sécurité sociale),
- et qui comportent l'identification des personnes ou autres unités, même si, normalement, les informations livrées aux utilisateurs sont anonymes. Il suffit que si le responsable du fichier en décide ainsi, celui-ci puisse livrer des informations nominatives.

L'identification peut être assurée par le nom patronymique et les prénoms ou par toute autre indication, telle que le numéro d'identification des personnes physiques ou le numéro donné aux entreprises et établissements par le fichier SIRENE, permettant de déterminer de quelle personne ou autre unité il s'agit.

Sont donc exclus de la définition proposée les fichiers qui rassemblent des données qui n'ont jamais été nominatives et ceux qui appréhendent des données qui ont été nominatives lors de leur collecte, mais qui sont devenues anonymes avant même d'être soumises à des traitements destinés à des fins scientifiques ou statistiques.

Par personnes ou autres unités on entend ici, sans distinguer entre français et étrangers, les personnes physiques, les personnes morales, publiques ou privées, les entreprises, même si elles n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de leur propriétaire, les établissements et les groupes financiers, les groupements de fait.

Un complément important doit toutefois être apporté à cette définition.

Des fichiers mécanographiques ou manuels qui sont nominatifs peuvent poser au regard des libertés des problèmes comparables à ceux que soulèvent les fichiers informatisés. Les laisser à l'écart permettrait aux administrations et organismes assimilés de tourner les mesures protectrices en réservant aux fichiers non informatisés la gestion des données les plus sensibles.

Mais ces fichiers non informatisés sont extrêmement nombreux et la plupart fonctionnent depuis longtemps sans poser de problèmes sérieux au regard des libertés. Les soumettre tous à l'ensemble des règles proposées pour les fichiers informatisés, serait un alourdissement injustifié de l'administration.

Il convient, à notre avis :

- que les fichiers publics non informatisés soient connus de l'instance de contrôle ;
- que celle-ci ait les mêmes possibilités d'en vérifier le contenu, les sources et l'usage que pour les fichiers informatisés ;

— que lorsqu'elles estiment qu'un fichier public non informatisé pose, soit en lui-même, soit par la combinaison de son emploi avec celui d'un fichier informatisé, des problèmes au regard des libertés, l'instance de contrôle ait mission de proposer au Gouvernement que ces fichiers soient soumis à tout ou partie des règles relatives aux fichiers informatisés et notamment aux règles concernant le droit d'accès.

## 2° *Traitements non publics, nominatifs et informatisés.*

On entendra par là, ceux effectués par ou pour le compte des personnes autres que celles énoncées ci-dessus.

## **B. — PROCESSUS DE CRÉATION DES TRAITEMENTS PUBLICS, INFORMATISÉS ET NOMINATIFS**

La décision d'entreprendre de tels traitements, l'automatisation de fichiers préexistants, les changements substantiels aux fichiers déjà automatisés, doivent faire l'objet de précautions tendant à assurer que la décision est prise par une autorité responsable, que les consultations utiles ont bien eu lieu, que les règles qui régiront la collecte et le traitement des données ainsi que la circulation des informations, sont clairement définies et que la publicité nécessaire est assurée. Les commissions de développement de l'informatique qui existent dans la plupart des Ministères y pourvoient déjà dans une certaine mesure, mais les règles doivent être rendues plus strictes.

### 1° *Décision prise par les autorités responsables.*

Si elle n'émane pas du législateur lui-même, la décision doit être prise par une autorité gouvernementale ou par une autorité administrative d'un niveau suffisant.

Pour l'Etat, ce doit être normalement le Ministre ou un fonctionnaire agissant par délégation de celui-ci.

### 2° *Consultation préalable des intéressés.*

La commission recommande que les fichiers publics informatisés ne soient pas créés, toutes les fois que cela est possible, sans une consultation des

intéressés : médecins, personnels médicaux et personnels administratifs pour les fichiers des hôpitaux, chefs d'entreprises pour les fichiers des entreprises et établissements, personnels concernés pour ce qui est des fichiers concourant à leur gestion, etc.

Cette exigence est déjà satisfaite dans certains cas, soit par la voie d'initiatives particulières, soit en raison de la structure des institutions concernées, comme pour les caisses de Sécurité sociale.

On souhaite que, sauf motif valable, il en soit généralement ainsi, tant pour l'Etat que pour les autres collectivités publiques. Les communes, notamment, sans qu'obligation leur en soit faite, ne devraient-elles pas, comme le font déjà certaines villes étrangères, consulter soit la population dans son ensemble, soit en tout cas, ses éléments directement intéressés, quand elles envisagent d'informatiser certains de leurs fichiers ?

### *3° Règlement par un acte juridique des questions relatives aux libertés que peut poser le recours à l'informatique.*

L'acte juridique qui décide qu'un traitement informatisé sera pratiqué doit en définir l'objet et la finalité, indiquer quelles catégories de données nominatives pourront être enregistrées, la durée de leur conservation, préciser l'autorité administrative responsable, prévoir si des interconnexions automatisées pourront être opérées et avec quels autres fichiers, déterminer quels seront les destinataires des informations traitées, définir les règles de sécurité applicables, régler, quand il y a lieu, les modalités d'exercice du droit pour les intéressés de connaître les données les concernant et, éventuellement de les contester, organiser, toutes les fois que c'est possible, la consultation des représentants des intéressés sur le fonctionnement pratique du fichier, etc.

Les actes relatifs aux fichiers intéressant la sûreté de l'Etat ainsi que la sûreté publique pourront être moins détaillés que les autres.

La commission attache beaucoup d'importance à ce qu'il soit mis fin au désordre juridique qui règne actuellement en fait de création des fichiers publics informatisés. Certains de ceux-ci ont fait l'objet d'une loi (loi du 24 juin 1970 concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière) ou d'un décret en Conseil d'Etat (décret du 14 mars 1973 sur le répertoire des entreprises et des établissements). Mais d'autres fichiers au moins aussi importants ont été créés par une action spontanée de l'Administration, sans l'intervention d'aucun acte juridique ; les rapports sectoriels joints en annexe en donnent de nombreux exemples.

En ce qui concerne les traitements opérés par ou pour le compte de l'Etat, cet acte sera normalement un arrêté ministériel ou interministériel. Les règlements pourront toutefois prévoir des dispenses dans les cas où les libertés ne sont manifestement pas en cause (liquidation automatisée des rémunérations, par exemple).

#### 4° *Consultation de l'instance de contrôle.*

La commission propose qu'aucune création de fichier public relevant de la définition donnée ci-dessus n'ait lieu sans un avis préalable de l'instance de contrôle.

S'agissant de l'Etat, s'il est vrai que le dernier mot doit rester au Gouvernement, et le cas échéant, au législateur, il y a lieu de s'assurer qu'il ne sera passé outre à un avis émis par l'instance de contrôle que par décision prise à un niveau élevé. La commission propose que lorsque la création du fichier relève de la loi, l'avis de l'instance soit obligatoirement transmis au Parlement et que, dans les autres cas, il ne puisse être passé outre à un avis négatif ou formulé avec réserves que par un décret en Conseil d'Etat.

Pour les collectivités locales et les établissements publics, on suggère qu'il ne puisse être passé outre à de tels avis que par décision de leur organe délibérant.

#### 5° *Publicité.*

Elle sera assurée par la publication des actes créant des traitements ou modifiant des règles antérieures.

L'instance de contrôle pourra en outre faire paraître des récapitulatifs méthodiques.

#### 6° *Dispositions transitoires.*

La publication du présent rapport permettra déjà d'assurer une meilleure connaissance d'une partie des fichiers publics.

On suggère en outre :

- que soit publié, dans un délai qui pourrait être d'une année après le dépôt du présent rapport, le tableau de tous les traitements relevant de la définition ci-dessus, en ce qui concerne du moins le domaine de l'Etat ;
- que pour ce qui est également des traitements opérés par ou pour le compte de l'Etat, le Gouvernement, sans attendre le vote de textes législatifs, veille à ce que les fichiers qui seront créés à l'avenir fassent l'objet de textes rendus publics et que ceux qui existent déjà soient réglementés dans un délai qui semble pouvoir être raisonnablement de quatre ans.

## C. — RECOURS A DES TRAITEMENTS PRIVÉS, NOMINATIFS ET INFORMATISÉS

Les personnes, autres que les personnes publiques ou assimilées (§ A ci-dessus), qui gèrent, ou font gérer, par des tiers des fichiers nominatifs informatisés, devront en faire la déclaration auprès de l'instance de contrôle. Il n'y a pas lieu de faire de distinction à cet égard entre les fichiers « internes » ou « externes » à l'entreprise ou au groupement.

Cette déclaration comportera les mêmes catégories de renseignements, sous réserve des adaptations nécessaires, que celles prévues au § B ci-dessus. Quand, par la suite, des modifications interviendront, il y aura lieu à des déclarations complémentaires.

Dans les conditions définies par des décrets en Conseil d'Etat, les traitements qui seront considérés comme ne pouvant normalement pas comporter de danger pour la vie privée et les libertés seront, soit soumis à des déclarations simplifiées, soit dispensés de toute déclaration. Il s'agira de ceux portant sur des données objectives et leur faisant application de règles également objectives.

L'institution de la déclaration n'a pas pour objet de donner lieu ensuite à des autorisations administratives. Il s'agit seulement de faire en sorte que l'instance de contrôle soit informée, afin, d'une part, qu'elle connaisse le développement du recours à l'informatique dans le secteur privé et que, d'autre part, si des anomalies lui apparaissent au vu des renseignements qui lui sont soumis, elle puisse donner aux intéressés les conseils qu'elle jugera utiles, éventuellement les mettre en demeure de respecter la loi et, s'il y a lieu, saisir le Parquet.

Le fait de déclarer un traitement n'exonérera pas les intéressés de leurs responsabilités.

Des délais seront impartis pour déclarer les fichiers antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

A la différence de ce qu'elle fait pour le secteur public, la commission ne propose pas de rendre obligatoire la publication de l'existence et des caractéristiques de l'ensemble des fichiers nominatifs privés.

Constituer et utiliser de tels fichiers est, en effet, une forme de liberté, qu'il s'agisse de celle de l'association, du syndicat, de l'entreprise ou du chercheur.

Mais certaines catégories de traitements privés, nominatifs et informatisés devront être soumises à des règles plus strictes comportant notamment l'exercice, par les personnes au sujet desquelles des données sont enregistrées, du droit de connaître celles-ci et de les contester. A cette fin, l'existence et les caractéristiques de ces traitements doivent être rendues publiques.

On propose qu'il s'agisse des traitements :

- réalisés par ou pour le compte d'une entreprise ayant un monopole légal ;
- de ceux réalisés par ou pour le compte de plusieurs ou de l'ensemble des membres d'une ou plusieurs professions ;
- de ceux relatifs à l'embauche et à l'emploi des personnes ;
- de ceux dont les résultats, destinés à être mis à la disposition de tiers, comportent des informations autres que celles concernant l'adresse, l'état civil des personnes physiques, les éléments d'identification des personnes morales et entreprises dont la loi prescrit la publicité.

Enfin, les fichiers nominatifs à la fois non publics et non informatisés ne sont point concernés par nos propositions. La liberté pour les particuliers de les constituer paraît être en effet plus directement en cause que les autres libertés que ces fichiers peuvent affecter.

#### **D. — CIRCULATION INTERNATIONALE DES DONNÉES NOMINATIVES**

Les mouvements des données à travers les frontières méritent un examen particulier dont on trouvera le résumé à l'annexe C (pages 38 et suivantes).

Certains de ces mouvements sont le fait des institutions publiques internationales ou des Etats. Ils relèvent des accords internationaux.

Les autres, nombreux et divers, se produisent dans le secteur privé : tourisme, location de voitures, transports aériens, information, assurance, prestation de services informatiques, etc.

Les recherches qu'un groupe de professionnels de l'informatique a bien voulu faire pour le compte de la commission ont confirmé les résultats d'autres études récentes : contrairement à ce qu'on aurait pu penser,

d'une part, les transferts de données d'un pays à l'autre se font le plus souvent sous forme non automatisée, d'autre part, les données échangées sont relatives beaucoup plus aux mouvements de produits et de marchandises, aux stocks et inventaires, aux taux de vente, aux renseignements administratifs et financiers entre un siège et ses filiales, etc., qu'à des informations sur les personnes. Même pour les sociétés multinationales, il semble bien que la gestion de la grande majorité des personnels se fasse à l'intérieur des cadres nationaux.

La commission est d'avis d'adopter une position prudente qui serait celle-ci :

- préciser que les traitements automatisés non publics, effectués sur le territoire français et destinés à expédier, que ce soit ou non sous forme automatisée, des informations nominatives vers l'étranger, sont soumis au régime de la déclaration ;
- préciser aussi qu'il en va de même pour les traitements effectués partiellement en France sur la base d'autres traitements partiels déjà effectués à l'étranger ;
- s'efforcer d'aboutir à des accords internationaux reposant sur l'idée d'un contrôle réciproque (l'annexe C fait état d'un projet d'origine danoise qui mérite attention) ;
- continuer à se tenir informé de la pratique et demander au législateur les moyens pour le Gouvernement d'intervenir rapidement si le besoin s'en manifestait.

\*  
\*\*

Les classements et définitions indiqués ci-dessus devraient être inclus dans la loi et seraient éventuellement précisés par les décrets d'application. L'instance de contrôle aurait notamment pour tâche, sans que son application puisse lier le juge, de faire savoir aux intéressés, sur leur demande, sur celle de tiers, ou de sa propre initiative, de quelle catégorie relèvent, à son avis, les traitements informatisés qu'ils opèrent.

## Chapitre V

# LE DROIT D'ACCÈS INDIVIDUEL AUX INFORMATIONS NOMINATIVES

Les lois étrangères relatives à l'informatique et tous les projets connus posent le principe du droit d'accès des personnes aux données nominatives qui les concernent. Sans doute ces textes diffèrent-ils par leur domaine d'application : certains ne visent que les personnes physiques ou certains fichiers privés, cependant que d'autres ont un objet plus général. Ils diffèrent aussi par la force reconnue à ce droit et par l'étendue des limitations qu'ils lui apportent. Mais l'énoncé du droit d'accès fait figure de règle commune.

La reconnaissance de ce droit répond à une double exigence :

- elle permet à chaque personne de contrôler la véracité des renseignements collectés sur son compte, leur caractère complet ou incomplet, leur nature, et, dans certains cas, leur date et leur source ;
- elle contribue à assurer le respect des règles légales relatives au traitement des données par les organes chargés d'appliquer ces règles.

Le droit d'accès implique que soit organisée la possibilité pour le titulaire de ce droit de savoir qu'il figure dans un fichier donné. Ce droit est antérieur au droit d'accès proprement dit et il le commande. On peut imaginer qu'une personne sache qu'elle figure sur un fichier sans pouvoir obtenir communication des informations. En revanche, le droit d'accès demeurerait fictif si la personne ignorait jusqu'à l'existence du fichier qui la concerne.

La faculté d'obtenir communication des informations a pour prolongement naturel le droit de dénoncer leur caractère inexact ou irrégulier et d'obtenir, soit la correction des données inexacts ou abusives, soit la radiation de celles qui ne devaient pas ou ne devraient plus figurer dans le fichier.

On examinera :

- le champ d'application du droit d'accès et de ses corollaires,
- leur contenu et leurs modalités d'exercice.

## A. — CHAMP D'APPLICATION

### 1 ° *Traitements opérés dans le secteur public.*

On entend par là les traitements définis au chapitre IV paragraphe A ci-dessus.

Le droit d'accès sera le principe, l'impossibilité d'accéder aux informations, l'exception.

La commission ne propose d'admettre que deux sortes d'exceptions, dont les unes sont fondées surtout sur des considérations touchant aux intérêts des personnes, les autres sur les nécessités de la Défense et de l'ordre public.

a) La communication directe aux personnes des informations médicales les concernant pourrait présenter de graves inconvénients. Limiter la non-communication aux cas où ces inconvénients seraient constatés (on pense surtout à certaines affections mortelles et aux maladies mentales) serait la pire des solutions car elle ferait naître dans l'esprit des intéressés des soupçons et des angoisses. La commission propose donc qu'en ce qui concerne les informations médicales les règlements qui seront pris pour l'application de la loi puissent déterminer les cas et les conditions dans lesquels la communication des renseignements sera faite, non à l'intéressé lui-même, mais au médecin qu'il aura désigné.

Le médecin appréciera, comme il a déjà souvent l'occasion de le faire, ce qu'il doit dire à l'intéressé lui-même et, éventuellement, à ses proches. Ces règles s'appliqueront aux fichiers médicaux privés comme à ceux du secteur public.

b) Des exceptions au droit d'accès s'imposent d'autre part pour les traitements informatisés et nominatifs intéressant la Défense, la sûreté de l'Etat et la sécurité publique. Toutefois ces traitements doivent, on l'a dit, faire, comme les autres, l'objet de règles qui seront rendues publiques. De sa propre initiative ou saisie d'une demande qu'elle estimera sérieusement motivée, l'instance de contrôle s'assurera, en exerçant les pouvoirs d'investigation qui lui seront confiés, que ces traitements sont bien effectués conformément aux règles posées.

## *2° Traitements opérés dans le secteur privé.*

La commission propose de reconnaître le droit d'accès dans les cas où elle a recommandé de faire rendre publiques par l'instance les déclarations relatives à certains traitements (chapitre IV - paragraphe C ci-dessus). On rappelle qu'il s'agit principalement des traitements destinés à fournir à des tiers, au sujet des personnes, des renseignements excédant ce qui est dans le domaine public.

Dans le cas où le droit d'accès serait ainsi consacré, la seule exception serait celle relative aux renseignements médicaux, dans les conditions indiquées ci-dessus.

## **B. — CONTENU ET EXERCICE DU DROIT D'ACCÈS**

Le droit d'accès comporte normalement :

- le droit pour une personne de connaître l'existence, dans un fichier, des informations nominatives relevées à son sujet,
- celui de connaître le contenu de ces informations, ou droit d'accès proprement dit,
- et celui de le contester.

Le premier de ces droits peut être reconnu à l'exclusion des deux autres. Le second et le troisième ne peuvent aller l'un sans l'autre, et ne peuvent exister sans le premier.

### *1 ° Droit de connaître l'existence des informations.*

Le problème ici posé comporte deux aspects :

- connaissance de l'existence du fichier ;
- connaissance du fait que l'on figure sur le fichier.

a) Sous son premier aspect, la solution dépend de ce qui sera décidé quant au recensement et à la publicité des fichiers. En l'état actuel du Droit, il est impossible à une personne physique ou morale de connaître l'existence de tous les fichiers, publics ou non, dans lesquels elle est susceptible de figurer. Les mesures proposées au chapitre IV ci-dessus devraient mettre fin à cette situation pour ce qui est des fichiers publics informatisés (et pour une partie de ceux qui ne le sont pas) et pour ceux des fichiers privés qui peuvent le plus poser de problèmes au regard des libertés.

b) A supposer connue l'existence du fichier par l'intéressé, il est possible que sa seule dénomination ou l'énoncé de ses caractéristiques fondamentales suffise à lui révéler qu'il y figure : soit en raison de la généralité de l'instrument (répertoire d'identification des personnes, ENEIDE...), soit au contraire en raison de sa spécificité (fichiers de personnel, cartes grises...). Mais on peut aussi concevoir que l'énoncé de ces caractéristiques ne donne pas aux individus la certitude qu'ils sont ou non répertoriés.

On est ainsi amené à proposer de reconnaître aux personnes un droit général d'interrogation, non pas pour obtenir communication des informations, mais à la seule fin de savoir si le fichier comporte des indications sur leur compte.

Il n'est pas certain que le problème se pose souvent en pratique. Fréquemment, en effet, les personnes sauront ou seront fondées à supposer qu'elles sont inscrites sur un fichier, soit parce qu'elles se trouvent en rapports d'affaires avec l'organisme qui le tient (banque, fichier de clientèle...), soit parce qu'elles ont eu à remplir des formulaires ou des questionnaires (assurances, sécurité sociale, déclarations fiscales...).

Le droit d'interrogation serait reconnu à l'égard de l'ensemble des fichiers dont le recensement serait rendu public, sous réserve d'exceptions pour les fichiers touchant à la Défense nationale, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique.

L'obligation de réponse ainsi mise à la charge de l'organisme responsable du fichier ne paraît pas appeler la mise au point d'une procédure particulière, étant donné la simplicité de la question posée ; la seule mesure utile pourrait être de fixer un délai de réponse à partir de la réception de la question.

Il ne semble pas nécessaire d'aller plus avant en obligeant les organismes responsables à avertir les personnes intéressées qu'ils possèdent des renseignements sur leur compte. Cette mesure systématique d'information est prévue par l'U.S. Fair Credit Act de 1970 et envisagée dans la loi suédoise (article 6) ; mais sa généralisation serait lourde et onéreuse. Sans doute l'avertissement automatique revient-il moins cher à l'unité que la recherche ponctuelle provoquée par un interrogateur isolé, mais certaines expériences américaines montrent que le taux des interrogations individuelles demeure faible, de sorte que le coût global du système apparaît moins élevé si l'on opte pour ce procédé (ceci resterait vrai jusqu'à un taux d'interrogation égal à environ 10% des personnes enregistrées).

Du reste, la forme d'interrogation que l'on vient d'envisager sera le plus souvent couplée avec l'exercice du droit d'accès proprement dit, lorsque celui-ci sera reconnu aux personnes intéressées.

## 2° Droit de connaître le contenu des informations.

a) *Personne du demandeur.* — La communication des données suppose une demande de l'intéressé justifiant de son identité (personne physique) et éventuellement de sa qualité (représentant d'une personne morale).

Dans le cas des personnes morales de droit privé, la détermination de la qualité de l'interrogateur devrait être précisée de manière à éviter que n'importe qui, dans une entreprise, puisse obtenir des informations auxquelles il n'aurait pas normalement accès. On propose que soient satisfaites les seules demandes émanant de la direction générale ou de son fondé de pouvoir spécialement habilité.

b) *Mode de communication.* — Il suppose au minimum l'accès à une reproduction écrite ou à une édition sur écran des données enregistrées, dans une version intelligible et conforme au contenu du fichier. On peut aussi admettre que le requérant, non content d'avoir vu l'information, ou encore dans l'impossibilité de se déplacer, puisse en obtenir une copie écrite.

En revanche, il ne semble pas souhaitable d'envisager une communication par téléphone, comme le font certains textes américains (Credit Act). On exclura également la délivrance d'une reproduction du support de l'information (bande magnétique ou autre).

c) *Contenu de la communication.* — Là où le droit d'accès est reconnu, la communication devrait porter, en principe, sur la totalité des informations relatives au requérant. Mais l'application de ce principe peut être source de difficultés.

Il se peut qu'un enregistrement de données contienne des informations relatives à plusieurs personnes : antécédents psychiatriques, enquête sociale, crédit des ménages... La pluralité des personnes concernées ne posera pas de problèmes lorsque le fichier considéré appartiendra à la catégorie de ceux pour lesquels la communication directe des données aux intéressés est exclue (données médicales). Dans les autres hypothèses, la règle pourrait être de ne communiquer à un demandeur que des informations qui le concernent personnellement. A supposer que cette règle soit posée par la loi, son application devrait être précisée dans la réglementation propre à chaque fichier ou catégorie de fichiers.

Dans le cas des fichiers complexes ou des banques de données, il se peut que les informations de base soient triées, traitées et assemblées de manière à produire une information-résultat, dans laquelle ne se retrouvent plus les éléments constitutifs initiaux du traitement. Un droit d'accès efficace doit s'étendre, non seulement aux données originelles de l'information de base, mais à l'information-résultat produit par combinaison, voire par interprétation des premières. L'exercice d'un droit d'accès ainsi conçu suppose, comme le recommande la commission, que la finalité des données enregistrées en vue d'un traitement, les grandes lignes de celui-ci et la nature de l'information recherchée à son terme soient indiquées dans l'acte ou la déclaration relatifs au traitement.

En cas de communication de données à des tiers, certaines lois fédérales américaines obligent l'organisme responsable du fichier à révéler au titulaire du droit d'accès le nom des destinataires antérieurs de l'information. Ce système offre l'avantage, en cas de contestation victorieuse des données, de porter à la connaissance de ces destinataires les rectifications opérées. Il permet aussi de vérifier que les transmissions faites n'ont pas contrevenu aux règles légales.

Mais une telle règle oblige à garder trace de toutes les transmissions opérées dans un passé plus ou moins étendu (cinq ans dans la loi américaine), ce qui peut paraître bien compliqué. On ne proposera pas d'en faire une règle générale. Elle pourrait, toutefois, être retenue à l'égard des entreprises dont la vocation professionnelle est de vendre de l'information à leurs clients.

d) *Conformité de la communication.* — Il a été dit que le droit d'accès impliquait une communication intelligible et conforme au contenu du fichier. La non-conformité est, en la matière, susceptible de deux exceptions : elle peut prendre la forme d'une altération des données communiquées ou d'une dissimulation de celles qui auraient dû l'être.

La difficulté spécifique paraît ici se situer dans le domaine de la preuve. Comment le titulaire du droit d'accès pourra-t-il établir qu'on lui a délivré une information altérée ou incomplète ? Si ces faits sont constitutifs d'une infraction pénale, il aura, certes, le moyen de provoquer une information par la voie d'une plainte avec constitution de partie civile. Bien que le droit pénal doive trouver matière à s'appliquer en l'espèce, il serait souhaitable que ce ne soit pas pour les intéressés la seule voie de droit.

On proposera donc :

- la création d'une incrimination pénale pour délivrance d'informations non conformes au contenu du fichier, sauf à distinguer éventuellement le comportement intentionnel de la simple négligence ;
- la reconnaissance de la faculté pour le titulaire du droit d'accès de saisir l'instance de contrôle ou son antenne régionale pour lui demander de procéder à une investigation du fichier. L'instance donnera suite aux demandes motivées, hormis le cas où elles lui paraîtraient reposer sur des allégations fantaisistes ou mensongères.

e) *Coût et fréquence des communications.* — Deux séries de questions se posent à ce propos.

#### *Charges financières de l'accès aux données.*

Qui doit les supporter ? Certains systèmes étrangers retiennent le principe de la gratuité de l'accès, seule la délivrance d'une copie donnant lieu à redevance. Tous paraissent admettre que la redevance doit couvrir les

frais, sans permettre au détenteur du fichier de réaliser un bénéfice. C'est la solution que nous proposons.

Ceci suppose une évaluation du coût de chaque réponse, évaluation forcément approximative car le coût unitaire dépend du nombre annuel de demandes en fonction du dispositif mis en place pour y satisfaire. A titre indicatif, une étude faite à la demande de la commission par des fonctionnaires de l'I.N.S.E.E. l'estime à 5,50 F pour une interrogation du répertoire SIRENE des entreprises et à environ 80 F pour une interrogation de la banque de données ENEIDE. Ces estimations sont évidemment approximatives. Peu de recherches avaient été faites jusqu'ici sur ce sujet. La commission joint en annexe à ce rapport une étude de méthodes qui a été faite par les auteurs des évaluations dont il vient d'être question.

#### *Fréquence des demandes de communication.*

Un nombre trop élevé d'interrogations risquerait de paralyser le système ou de le révéler inconciliable avec un délai de réponse raisonnable. On peut penser, néanmoins, que la mise du coût à la charge de l'utilisateur exercera un certain effet de dissuasion.

Des mesures plus énergiques consisteraient à :

- limiter le nombre d'interrogations possibles pour une période de temps considérée (solution suédoise : une interrogation par an et par fichier) ;
- fixer une redevance progressive pour interrogation répétée (ces deux types de mesure obligent à tenir un compte individuel des demandes) ;
- prévoir que le détenteur du fichier puisse obtenir de l'instance de contrôle une sorte de « moratoire », dans le cas où un afflux massif de demandes, concerté ou non, aurait pour effet de bloquer le système de réponse.

f) *Procédures.* — Le droit d'accès est, en lui-même, assez facile à mettre en œuvre, une fois que l'on a défini le mode et le contenu de la communication. Il paraîtrait suffisant de fixer, par un texte de nature réglementaire, un délai uniforme pour l'exercice de l'accès : dans les deux mois, par exemple, qui suivent la réception de la demande écrite faite par le titulaire du droit.

Pour le surplus des modalités (temps, lieu, mode de consultation), le législateur pourrait se contenter d'imposer à chaque organisme le soin d'élaborer une procédure de consultation. Celle-ci serait rendue publique dans les mêmes conditions que l'acte ou la déclaration relatifs au traitement. L'instance de contrôle aurait le pouvoir de vérifier que cette procédure n'entrave pas l'exercice du droit d'accès et de proposer, le cas échéant, les modifications nécessaires.

## C. — DROIT DE CONTESTATION

Le droit de contestation doit être reconnu aux personnes qui peuvent obtenir la communication directe des données et dans les mêmes conditions. Il s'agit, pour ces personnes, de la faculté de dénoncer le caractère irrégulier ou défectueux des données enregistrées, afin d'en obtenir la modification. Suivant les cas, la contestation tendra à la rectification de ce qui est inexact ou incomplet, à la clarification de ce qui est obscur ou ambigu, voire à la radiation des données irrégulièrement enregistrées ou de celles qui seraient atteintes de péremption.

La procédure de contestation paraît devoir être aussi simple que possible, du moins à son point de départ, une simple lettre recommandée avec avis de réception suffisant à préciser les termes de la demande.

Cette demande obligerait l'organisme responsable du fichier à vérifier l'exactitude et la validité des données contestées, dans un délai qui serait fixé de façon générale, par exemple à quatre mois. Au terme de ce délai, une réponse devrait être notifiée par la même voie à l'intéressé.

L'organisme responsable du fichier aurait l'obligation de déférer à la demande de rectification, lorsque le bien-fondé en serait reconnu, et d'adresser sans frais au demandeur, dans le délai fixé, une copie de l'enregistrement modifié (ou une attestation de radiation). Il paraît nécessaire d'énoncer clairement cette obligation de réponse à la charge de l'organisme concerné.

Le refus de procéder à la modification sollicitée, ou le fait de n'y procéder que de façon partielle, devrait être accompagné d'une mention indiquant à l'intéressé la faculté dont il dispose de former un recours et l'autorité compétente pour en connaître. Quand le refus provient d'une administration, un recours gracieux ou hiérarchique sera possible. L'exercice d'un recours contentieux contre un refus de rectification ou de radiation relèvera, suivant les cas, des juridictions administratives ou de l'ordre judiciaire.

## Chapitre VI

# RÉGLER LA CIRCULATION INFORMATISÉE DES DONNÉES

Régler, ce peut être imposer, restreindre, interdire. Au risque de heurter, on dira tout de suite que c'est bien de cela qu'il s'agit dans l'esprit de la commission, quand elle propose de régler la circulation automatisée des données. Mais elle ne le fera que dans la mesure qui lui paraît nécessaire à la protection de la vie privée et des libertés, qu'il s'agisse de discipliner la collecte des données, d'interdire d'enregistrer ou de conserver certaines d'entre elles, d'assurer le respect des secrets reconnus par la loi ainsi que celui de certaines finalités.

### A. — DISCIPLINER LA COLLECTE DES DONNÉES

Ce stade se situe en amont de l'informatique. Mais il n'est pas possible de scinder artificiellement l'opération complexe qui va du recueil des données de base à la fourniture des informations élaborées.

Il faut distinguer selon que les données sont collectées auprès des intéressés ou par d'autres voies.

1° Les personnes publiques ou privées qui recueillent des informations nominatives par voie de questionnaires devraient être tenues d'assortir ceux-ci des indications suivantes :

- caractère obligatoire ou facultatif des réponses ;
- conséquences d'un défaut de réponse ;
- faculté que se réserve ou non l'auteur des questions de vérifier les réponses auprès de tiers ;
- utilisations auxquelles l'information collectée est destinée ;
- personnes auxquelles l'information pourra être communiquée.

Pour ce qui est en particulier des fichiers de clientèle et spécialement de ceux que constituent soit les entreprises de vente par correspondance soit les entreprises spécialisées dans la cession ou la location de fichiers nominatifs à des industriels ou commerçants, la règle de base doit être celle de la loyauté. Le professionnel qui demande le concours des particuliers pour constituer de tels fichiers doit leur dire clairement s'il élabore ceux-ci pour précéder lui-même à des ventes ou pour mettre ces instruments à la disposition d'autres entreprises. Dans le premier cas, il doit indiquer s'il s'engage à conserver pour lui seul l'information recueillie (sauf le cas de liquidation, fusion ou cession de l'entreprise) ou s'il se réserve la possibilité de céder, louer ou échanger les fichiers. Il ne doit ainsi y avoir aucune ambiguïté pour les personnes, notamment pour les clients, dont le concours est sollicité.

La commission recommande en outre que soit organisé d'une façon pratique l'exercice de la faculté pour une personne d'exiger d'être radiée d'un fichier de clientèle.

Les organisations professionnelles, avec lesquelles nos rapporteurs ont pris contact, se sont montrées soucieuses de respecter et, pour autant que cela dépende d'elles, de faire respecter les principes qui viennent d'être énoncés. Il serait souhaitable qu'une action concertée des pouvoirs publics et de ces organisations permette d'éviter d'avoir recours aux contraintes légales.

2° En ce qui concerne les informations collectées autrement qu'en s'adressant aux intéressés eux-mêmes, la Commission :

- rappelle que les fichiers publics et certains des fichiers privés constitués à partir de données nominatives devront faire l'objet d'une publicité, ainsi qu'il est dit au chapitre IV ci-dessus ;
- recommande que soient interdites certaines méthodes d'enquête reposant, suivant l'expression employée par le Conseil de l'Europe, sur des « moyens frauduleux ou déloyaux », notamment sur certains dispositifs d'écoute et de surveillance. Cette question paraît relever de la commission de codification des libertés fondamentales de l'individu.

## **B. — DES LIMITES JURIDIQUES A L'ENREGISTREMENT DES DONNÉES**

Les préoccupations de coût et de rendement freinent on l'a déjà dit, l'habituelle tendance initiale à accumuler les données relatives à chaque unité et incitent à ne retenir que celles qui sont réellement utiles. Sur le plan du droit également, l'adéquation des données à la finalité doit être une idée directrice, plus féconde, croyons-nous, que les interdictions à priori.

### 1° *Interdiction d'enregistrer certaines données.*

Dans la brève histoire des idées concernant les rapports de l'informatique et des libertés, la notion de données sensibles, opposée à celle de données neutres, a joué un rôle important. Elle correspond à une première démarche de l'esprit face au problème. Pour protéger l'intimité de la vie individuelle et familiale et pour prévenir des discriminations d'origine raciale, religieuse, politique ou autres : interdisons d'enregistrer les données correspondantes !

a) La tendance à penser qu'une législation est d'autant plus libérale qu'elle allonge la liste des données à ne pas enregistrer comporte pourtant une part d'illusion. Elle ne peut être suivie que si on multiplie en même temps les exceptions et elle ne tient pas assez compte des possibilités pratiques de tourner les interdictions.

Plus sont nombreuses les catégories de données interdites, plus il est nécessaire de prévoir que l'enregistrement sera licite quand l'activité, supposée elle-même légitime, du service, de l'entreprise, du groupement, etc., rendra cet enregistrement nécessaire. Ainsi, les renseignements relatifs à la santé des personnes, s'ils étaient en principe exclus des fichiers, devraient tout de même figurer dans ceux dont l'objet est de suivre les intéressés sur le plan médical (pas seulement les malades, mais aussi les jeunes enfants, les élèves des écoles, les jeunes gens faisant leur service militaire, les personnes relevant de la médecine du travail, etc.). Non sans des limites et des précautions, d'autres fichiers devraient aussi pouvoir enregistrer une partie de ces données : ceux qui contribuent à la gestion hospitalière, au fonctionnement de la Sécurité sociale, à la liquidation et au service des pensions d'invalidité, à l'affectation des personnels compte tenu de leur aptitude physique, etc. De même, si l'enregistrement des données relatives aux ressources et à la situation de fortune des personnes était en principe interdit, que de dérogations complexes et nuancées ne faudrait-il pas prévoir en matière d'activités bancaires, de règlement des traitements et salaires, de cotisations et de prestations sociales, de contributions fiscales, etc. !

Ces interdictions, d'autre part, sont assez peu efficaces et risquent de l'être de moins en moins. On a déjà fait observer que la combinaison de données réputées non sensibles permet de dégager des informations très indiscretes. Situer la protection principale au niveau de l'enregistrement des données, c'est sous-estimer la capacité des ordinateurs de classer, analyser, rapprocher, élaborer les informations. C'est aussi attribuer un caractère trop rigide à la notion même de donnée : une information qui résulte déjà d'un traitement pour devenir à son tour une donnée pour une phase ultérieure des opérations. Plus l'informatique progressera, plus la notion de donnée sera sans doute relative et plus compteront les constructions élaborées par les programmes.

b) Aussi la commission propose-t-elle de n'interdire d'une façon générale que l'enregistrement d'un petit nombre de données. Constituerait une infraction pénale la méconnaissance de cette interdiction, qu'elle soit directe ou non (reconstitution de données interdites par la combinaison d'autres données qui ne le sont pas).

Il s'agirait d'abord d'infractions couvertes par l'amnistie, la prescription, la réhabilitation. Les sanctions prononcées par des décisions annulées ou infirmées devront, soit ne pas être enregistrées, soit ne l'être qu'en étant accompagnées de la mention de leur mise ultérieure à néant. Les exceptions à ces interdictions et obligations devraient être très limitées.

Serait également interdit l'enregistrement des données relatives aux origines raciales, aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses. D'une manière générale, de telles indications ne peuvent qu'être la source de discriminations illégales et de détournements de pouvoir. Pourquoi donc les enregistrer ?

L'interdiction ne visera pas l'enregistrement à des fins statistiques de données dépersonnalisées.

L'interdiction d'enregistrer des opinions ne fera pas obstacle à ce que les églises, sociétés de pensée, partis politiques, syndicats, associations, tiennent sous forme informatisée la liste de leurs membres.

Cette interdiction devra recevoir exception quand l'enregistrement informatisé d'opinions politiques, philosophiques ou religieuses, fait avec le consentement de la personne intéressée, a pour seul but d'assurer le respect et l'exercice des convictions de celle-ci.

Il se peut enfin que la pratique fasse apparaître la nécessité d'autres exceptions à l'interdiction d'enregistrer certaines opinions. Ces dérogations à la règle doivent être entourées de garanties sérieuses. La commission propose que leur possibilité soit prévue dans le texte de la loi, mais que dans chaque cas soient exigés l'avis conforme du comité permanent « informatique et liberté » et la consultation du Conseil d'Etat.

On observera que les limitations à la liberté d'enregistrement des données qui sont proposées ici sont motivées en partie par la considération de ce qui pourrait se passer dans certaines circonstances exceptionnelles.

On notera aussi qu'en ce qui concerne les fichiers publics, le contrôle du respect de ces limitations est un des motifs qui peuvent rendre nécessaire l'extension à des fichiers non informatisés des règles posées pour ceux qui le sont. Les mêmes interdictions, avec les mêmes exceptions, vaudront alors pour les uns et pour les autres. Cette extension n'est pas proposée pour les fichiers privés, car le contrôle de son application nécessiterait des investigations qui comporteraient pour les libertés au moins autant d'inconvénients que d'avantages.

## *2° Détermination, pour chaque traitement automatisé, des catégories de données nominatives susceptibles d'être enregistrées.*

Pour ce qui est du secteur privé, cette détermination est énoncée dans la déclaration, mais, sous réserves de ce qui vient d'être dit au présent chapitre, elle est libre.

Dans le secteur public, c'est l'acte juridique qui institue les traitements, qui doit fixer les catégories de données personnelles susceptibles de

faire l'objet des traitements. Cet acte sera publié après avoir été soumis à l'instance de contrôle et, s'il y a lieu, au Conseil d'Etat.

C'est en partie parce que la commission propose cette procédure qu'elle ne croit pas utile d'allonger la liste des interdictions d'enregistrement. De cette façon en effet sera assuré pratiquement le respect de la règle souvent énoncée dans les lois et projets de lois étrangers et qui nous paraît fondamentale : en fait de données nominatives, seules peuvent être prises en compte celles qui se rapportent au but légitime du traitement prévu.

La détermination de ces catégories donnera sans doute lieu à des discussions entre les spécialistes de chaque branche de l'Administration, qui soutiendront, non sans avoir en partie raison, qu'ils ne peuvent bien remplir leur mission qu'en connaissant certains facteurs apparemment extérieurs à celle-ci, et les responsables financiers et les juristes, qui seront plus limitatifs. L'essentiel est que le débat ait lieu, que les autorités responsables (Gouvernement et éventuellement législateur) tranchent et que les solutions soient rendues publiques.

### **C. — DES DONNÉES A NE PAS CONSERVER INDÉFINIMENT**

On a dit au chapitre précédent que les données doivent être conservées assez longtemps pour permettre d'en contrôler l'exactitude toutes les fois qu'elles ont un caractère nominatif ou qu'elles concourent à la prise de décisions individuelles ou collectives. Par exception, la conservation de certaines données nominatives doit être limitée dans le temps.

a) Sous une forme indirecte, il s'agit d'abord de veiller à la mise à jour des données. C'est normalement l'intérêt de celui qui gère le fichier ou pour le compte de qui le fichier est géré. Il n'y a donc pas lieu d'imposer une obligation générale. Si, par suite d'erreur ou de négligence, le caractère périmé de certaines données cause des dommages à des tiers, les règles de la responsabilité civile ou administrative joueront.

Quand les fichiers comportent des données nominatives, les modes d'actualisation de celles-ci doivent être prévus. La reconnaissance du droit d'accès sera l'un des moyens de garantir le respect de ces règles.

b) Plus directement, il est des données qui doivent être effacées après certains délais ou à la suite de certains événements.

De tels effacements seront imposés par l'amnistie, la prescription ou la réhabilitation.

Ils pourront l'être aussi par des modifications des lois et règlements ou comme suite à l'exercice du droit d'accès.

D'une façon plus générale, les données nominatives ne doivent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont utiles à l'objet du traitement. Ici encore, les exigences d'une gestion économique doivent conduire normalement à l'élimination des données devenues inutiles. Mais, pour ce qui est des fichiers publics, il est bon que cette opportunité soit érigée en règle dans tous les cas où la conservation indue de certaines données comporterait des risques pour les intéressés. Ce sera aux actes juridiques propres à chaque traitement automatisé et nominatif d'y pourvoir

Après avoir énoncé les catégories de données enregistrables, ils indiqueront quand et comment, le cas échéant, elles disparaîtront ou seront dépersonnalisées pour servir à des études statistiques. Ainsi en ira-t-il de renseignements portant sur certains épisodes de la vie scolaire ou universitaire, sur des maladies définitivement guéries, d'une façon générale sur les situations périmées.

## **D. — DES SECRETS A RESPECTER**

### 1° Le secret statistique.

La demande en fait d'informations statistiques ne cesse de croître. L'informatique contribue à y répondre en permettant de tirer un meilleur parti des données collectées : contrôle de la cohérence et de la vraisemblance des diverses données relatives à la même unité, estimation des données manquantes, possibilités accrues d'analyse, élimination des obstacles techniques à la constitution de bases de données d'origines diverses concernant des unités nombreuses, etc.

La commission s'est intéressée aux relations entre l'informatique et le secret statistique, tel qu'il est consacré et organisé par la loi du 7 juin 1951. Ses rapporteurs ont eu des entretiens approfondis avec les dirigeants de l'I.N.S.E.E. et avec ceux de plusieurs services statistiques spécialisés. Ils en ont retiré deux constatations rassurantes et une impression qui l'est moins.

C'est notamment dans le domaine des statistiques que vaut l'observation générale énoncée plus haut quant à la force des traditions professionnelles

de secret. Les services auprès desquels nos rapporteurs se sont rendus veillent à ce que les données nominatives soient connues du plus petit nombre possible d'enquêteurs, soient dépersonnalisées dès que faire se peut et, lorsqu'il y a lieu d'apprécier des informations de sources différentes relatives à la même unité, à ce que cette opération se fasse en recourant à des identifiants particuliers qui ne permettent pas aux opérateurs de connaître le nom de la personne physique ou morale concernée.

En outre, l'informatique n'accroît pas, mais réduit plutôt les risques de divulgation indue, à la fois parce que les fichiers informatisés sont inutilisables sans une documentation appropriée et parce que les mesures de sécurité permettent d'en limiter et d'en contrôler l'accès d'une façon plus rigoureuse que pour ce qui est de la plupart des fichiers manuels ou mécanographiques.

Si la Commission éprouve cependant quelque inquiétude, c'est pour une raison qui dépasse le cadre de l'informatique, tout en étant renforcée par celle-ci. La multiplication des enquêtes statistiques ne va-t-elle pas atteindre un degré tel que la distinction entre les traitements nominatifs et ceux qui ne le sont pas perdra beaucoup de sa portée ?

Il est certes utile d'enquêter sur la formation et la qualification professionnelle, d'exploiter statistiquement les déclarations annuelles de salaires, de rapprocher les résultats des enquêtes annuelles d'entreprises des renseignements fiscaux relatifs aux bénéficiaires industriels et commerciaux (opération SUSE), d'enquêter sur les conditions de vie et les intentions d'achats des particuliers, de mieux connaître la clientèle des établissements de soins publics et privés, de rassembler des données concernant les affections liées à la grossesse et à l'accouchement, de mieux mesurer les effectifs des différentes catégories de handicapés ainsi que les possibilités de leur réinsertion dans la vie active, voire de réaliser un vaste recensement social portant sur les équipements individuels et collectifs, les conditions de vie de l'homme au travail et dans son foyer, l'analyse des disparités entre les groupes sociaux et les mouvements entre ces groupes, etc.

Mais, outre le risque de divulgation de renseignements individuels, ne peut-on pas penser que le raffinement des connaissances statistiques sera poussé à un point tel que la seule appartenance d'un individu à l'un de ces groupes humains si bien inventoriés suffira à donner de lui aux administrations une image, peut-être inexacte dans le cas particulier, mais précise et convaincante ? N'y a-t-il pas là un danger ?

L'informatique n'apparaît ici encore que comme un moyen et le problème doit être vu sur d'autres plans.

C'est en partie l'affaire du Conseil national de la Statistique, organisé par le décret du 8 décembre 1972.

Les investigations statistiques sur l'activité des personnes ou des groupes de personnes justifient une attention particulière. L'informatique permet, à partir de données objectives, d'établir des profils d'activité des membres de certaines professions. Ainsi en va-t-il déjà pour l'analyse des prescriptions contenues dans les ordonnances transmises à la Sécurité sociale pour le contrôle de l'assurance maladie. Des mécanismes analogues peu-

vent être montés pour mieux connaître le volume et la qualité de l'activité d'un service, d'une juridiction, d'un magistrat. C'est une approche de la réalité qui a sa valeur. Mais ce ne doit être qu'une approche et il faut redire que l'informatique ne doit jamais, à elle seule, permettre le passage du quantitatif au qualitatif. Pour prendre un exemple simple, un tribunal dont les jugements ont été souvent infirmés au cours des dernières années judiciaires n'est pas nécessairement un mauvais tribunal : peut-être les juridictions supérieures ont-elles opéré un revirement de jurisprudence ; peut-être aussi ce tribunal a-t-il essayé de faire admettre une interprétation du droit qui n'a pas été retenue mais qui a une chance d'être la vérité de demain ?

La commission ne peut donc que recommander la prudence et insister pour qu'il y ait toujours un examen sérieux effectué par l'homme lui-même, avant que soient tirées les conséquences d'investigations statistiques portant sur le comportement humain.

## 2° Les secrets professionnels.

Une évidence a frappé la commission dès les premiers jours : dans la mesure où elle devait se soucier du respect de la vie privée, elle aurait à étudier les rapports entre les secrets professionnels et l'informatique. Or c'est un fait qu'en France, comme en général à l'étranger, le droit de ces secrets n'est pas au point (1). C'est un droit du siècle dernier, que des retouches et des ajouts n'ont pas vraiment adapté aux situations et aux besoins de notre temps.

Aborder ces problèmes par le biais de l'informatique, c'est peut-être contribuer à les définir, mais fort peu à les résoudre.

La Commission s'est tenue en relation avec le groupe de travail qui, au sein de la Commission du rapport du Conseil d'Etat et avec l'aide de magistrats judiciaires, réfléchit à la modernisation du droit des secrets professionnels et elle a tenté d'apporter une contribution aux études difficiles et sans doute encore longues qui sont engagées sur ce sujet.

L'automatisation du traitement de l'information impose de nombreuses manipulations de données par un nombre élevé de personnes qui ne sont pas tenues au secret professionnel.

Ainsi, des informations médicales nominatives destinées à un traitement informatique ne seront plus couvertes par le secret médical défini à l'article 378 du Code pénal dès qu'elles ne seront plus détenues par des personnes soumises elles-mêmes à l'obligation du secret professionnel. La garantie de ce secret est alors compromise, ainsi que le montre le rapport sur les fichiers médicaux (annexe D 2).

---

(1) Cf. notamment Annexes D 2, D 3, D 4.

La Commission recommande que toutes les fois qu'un professionnel tenu au secret est invité par un service public ou privé à faire part à celui-ci de renseignements normalement couverts par ce secret, ce professionnel soit informé d'une façon claire et précise, non seulement de la base juridiques de l'exemption ainsi faite au secret, mais aussi des conditions dans lesquelles les informations qu'il pourra fournir seront traitées (d'une façon informatisée ou non) et les destinataires des résultats des traitements. Il pourra ainsi apprécier, outre la légitimité du principe même de l'exception au secret, la valeur des garanties que cette exception restera, en fait comme en droit, limitée au strict nécessaire. S'il a des doutes sur l'un ou l'autre point, il agira selon sa conscience et, s'il relève d'un ordre professionnel, il consultera celui-ci.

Il paraît nécessaire, en outre, de compléter notre droit du secret. La commission suggère que les éléments de réflexion qu'elle a réunis soient soumis à la commission de révision du Code pénal.

## **E. — DES FINALITÉS A ASSURER**

La notion de finalité qu'on a vu apparaître au sujet de l'enregistrement et de la conservation des données se manifeste aussi quant à leur traitement, leur circulation et leur destination.

Ici encore le principe est celui de la liberté. Au sein même de l'appareil de l'Etat des informations doivent circuler largement. Mais des exceptions et des limites sont nécessaires.

Pour ce qui est des traitements informatisés, publics, l'acte juridique de création doit indiquer quels sont les destinataires de chaque catégorie d'informations, à l'intérieur même de la collectivité publique intéressée et en dehors de celle-ci.

1° Ces spécifications éclaireront les fonctionnaires quant aux informations qui ne doivent pas sortir de leur service et quant à celles qu'ils peuvent ou doivent communiquer à l'extérieur de celui-ci. La clarté et la précision des règles posées, en même temps qu'elles garantiront les secrets, rendront plus aisée, dans toute la mesure où elle est légitime, la circulation des informations. C'est un fait qu'actuellement, dans le doute, les fonctionnaires ont tendance à opter pour la rétention des informations.

Bien entendu, les fichiers publics, qui sont établis dans l'intérêt général, ne sauraient être cédés, que ce soit ceux des administrations ou ceux que les entreprises publiques constituent dans le cadre d'un monopole

légal. Si les réformes législatives ou administratives justifient que de tels fichiers soient transférés en tout ou partie à d'autres services ou entreprises, c'est à des textes pris en la même forme que les actes de création qu'il appartient de le décider, en prenant le cas échéant les précautions nécessaires.

On voit se manifester parfois dans les services le souci de « valoriser » certains fichiers publics en fournissant à des tiers, moyennant paiement, des informations qui en proviennent.

Les motifs légitimes qu'il y a à cela ne doivent pas faire oublier que dès lors que des informations recueillies et élaborées par l'administration sont livrées au public, elles doivent l'être très largement, c'est-à-dire dans des conditions financières qui ne réservent pas en fait l'accès à des minorités.

2° S'agissant du secteur privé, la commission estime qu'il faut à la fois éviter de proposer des règles a priori et souligner les responsabilités de chacun. Il appartiendra aux tribunaux judiciaires d'apprécier ces responsabilités.

3° Qu'il s'agisse de fichiers publics ou privés, des informations peuvent se trouver détournées de la finalité prévue du fait de l'exercice par des autorités publiques de certaines prérogatives en fait de contrôle ou de répression. C'est encore un aspect de notre droit qui ne paraît plus pleinement satisfaisant. Des textes très divers sont intervenus au cours des temps, à l'initiative des services intéressés. Les pratiques ne leur sont pas toujours conformes. Des avis du Conseil d'Etat ont tracé des limites : ces avis ne paraissent pas avoir été toujours respectés. La commission n'a pu ni faire un inventaire ni élaborer des propositions ; elle suggère qu'une étude soit ordonnée par le Gouvernement.

## Chapitre VII

# PROBLÈMES POSÉS PAR CERTAINS DÉVELOPPEMENTS DE L'INFORMATIQUE

Les chapitres qui précèdent ont défini des objectifs. Or certains aspects du développement de l'informatique peuvent y faire obstacle parce qu'ils tendent à généraliser la circulation des informations de telle façon qu'ils comportent des risques à l'égard des secrets de la vie privée et du respect de la spécialité des services. Il s'agit des interconnexions et des banques de données.

### A. — LES INTERCONNEXIONS ET LE PROBLEME DE L'IDENTIFIANT UNIQUE

Appliqué au domaine de l'informatique, le terme d'interconnexion provoque, dans l'opinion, méfiance et inquiétude. A titre conservatoire le Premier Ministre a, par lettre circulaire du 29 mars 1974, interdit les interconnexions nouvelles entre systèmes informatiques dépendant de ministères différents.

a) Il y a lieu d'abord de préciser certains points.

Un ordinateur et un organe périphérique sont connectés quand une ligne les relie. Deux ou plusieurs ordinateurs, reliés également par une ligne sont connectés entre eux, ou interconnectés.

L'interconnexion d'ordinateurs peut être une disposition purement technique qui a pour objet, sans modifier la nature et la finalité du traitement, de répartir la tâche de celui-ci entre des ordinateurs en permettant à chacun de ceux-ci de relayer les autres en cas de surcharge ou de dé-

faillance. Sur ce plan, l'interconnexion des ordinateurs ne soulève guère plus de problèmes juridiques ou moraux que ceux réalisés entre les centrales électroniques pour assurer une fourniture régulière du courant aux usagers.

L'interconnexion peut avoir une autre ambition : celle de rapprocher différents systèmes de traitement afin de permettre des interrogations, des réponses, des échanges qui enrichiront chaque système grâce aux apports des autres. Ces rapprochements peuvent s'opérer par une ou plusieurs lignes de transmissions installées soit directement entre les ordinateurs, soit entre des organes périphériques ; il y a alors à la fois interconnexion technique entre les équipements et communication fonctionnelle entre les systèmes, mais il peut y avoir aussi communication sans interconnexion.

Un ordinateur traite un programme ; périodiquement, tout ou partie des bandes magnétiques sont prélevées, transportées et remises à un autre ordinateur qui est chargé d'effectuer un autre traitement. Ou encore, les bandes magnétiques correspondant à un fichier sont prélevées, les messages sont traduits en langage clair, ils sont examinés par les services utilisateurs, complétés et corrigés, puis ils sont communiqués verbalement ou par écrit aux opérateurs qui travaillent sur un autre ordinateur lequel traite un autre fichier ; ces opérateurs retraduisent les messages en langage codé et les confient à ce second ordinateur. Dans les deux cas il n'y a pas eu d'interconnexion technique puisque aucune ligne de transmission n'aura été utilisée. Mais les deux systèmes de traitement ont bien été complétés l'un par l'autre. Si l'un deux, par exemple, était géré par le fisc et l'autre par une banque, l'un par la police et l'autre par un hôpital, l'un par une université et l'autre par un parti politique, on voit qu'il pourrait en résulter, pour le moins, des inconvénients.

b) Le problème des interconnexions est lié, plus d'ailleurs dans l'opinion que pour ce qui est de la technique, à celui de *l'identifiant unique*.

On sait qu'en France le service de la démographie avait été chargé en 1940 de constituer un fichier de population qui fut abandonné à la Libération. L'I.N.S.E.E., invité en 1945 à participer à la remise en ordre des fichiers électoraux, entreprit de constituer un répertoire d'identification de toutes les personnes nées en France. Ce répertoire comporte un numéro d'identification dit « numéro de sécurité sociale ». A partir de 1970, ce répertoire fut mis sur bande magnétique. Ces opérations, en soi opportunes et menées avec beaucoup de soin, ne trouvent qu'une base juridique bien incertaine dans les décrets du 14 juin 1946 et du 13 mai 1947.

Le répertoire mentionne pour chaque personne : le nom patronymique, les prénoms, le lieu et la date de naissance, le sexe, le numéro et l'acte de naissance, le numéro national d'identité. Pour l'essentiel ce numéro n'est pas arbitraire, puisque la plupart de ses éléments sont déterminés par des facteurs objectifs. Il constitue un moyen d'identification à peu près Infaillible. Plusieurs grandes administrations, notamment les services fiscaux et ceux de l'éducation, ont recours à lui. Ce sont les projets tendant

à le faire employer par l'ensemble des administrations qui ont fait naître la crainte que le Gouvernement ne veuille organiser « la chasse aux Français ».

Par-delà la polémique, l'accusation comporte une part de réalité. Si les interconnexions de fichiers peuvent être abusives, ce qui est vrai dans certains cas, l'identifiant commun à l'ensemble de ces fichiers comporterait un danger puisqu'il faciliterait les interconnexions.

On peut répondre que toutes les interconnexions ne sont pas mauvaises, que non seulement elles accroissent l'efficacité des services et permettent de réduire les erreurs, mais qu'elles peuvent concourir à plus d'égalité et de justice (rapprochement, par exemple, entre les divers fichiers fiscaux ou entre les divers fichiers de la Sécurité sociale). Cela aussi est vrai, mais il faut être conscient que plus identifiant sera commun à de nombreux services de l'Etat, des autres collectivités publiques et des grandes entreprises, plus il y aura à la fois de commodité à interconnecter et de désir de le faire.

La commission a hésité. Elle n'a été insensible ni aux craintes de l'opinion ni au fait que des pays tels que les Etats-Unis refusent le numéro national d'identification. Mais elle pense qu'une mesure d'interdiction présenterait des inconvénients, tout en n'offrant aux libertés qu'une garantie assez illusoire.

Les inconvénients seraient d'une part de ne point tirer parti d'un identifiant pratiquement dépourvu d'erreurs et d'ambiguïté et d'autre part d'empêcher au sein des grands ensembles administratifs les divers services de mettre en commun, à propos de chaque unité, et sauf dans la mesure où cela leur serait interdit, un certain nombre de données de base. L'intérêt de cette mise en commun serait de simplifier la tâche des administrations et surtout d'alléger le poids des formalités administratives.

La mesure serait d'autre part largement illusoire parce que, même sans identifiant unique, il est possible d'apparier deux ou plusieurs fichiers. Ce fut un des soucis majeurs de la commission que de déterminer si les rapprochements entre fichiers employant des identifiants différents n'est qu'une possibilité théorique, alors que la réalisation serait lente, coûteuse et aléatoire, ou si, au contraire, de tels appariements sont praticables sans obstacle majeur.

Nous avons constaté que les traitements automatisés qui sont le plus directement en cause, c'est-à-dire ceux que l'Etat et les grandes villes font opérer sur la base de données nominatives concernant les personnes physiques, comportent presque toujours pour chacune de ces personnes le nom, le prénom et l'adresse postale. Il est en outre fréquent que les fichiers soient classés par commune de résidence et par code postal et, à l'intérieur de ces rubriques, par ordre alphabétique. Ces fichiers administratifs présentent donc des éléments communs qui permettent de les rapprocher à l'aide de traitements appropriés, même s'ils ne comportent pas le même numéro d'identification.

Sans doute ces rapprochements sont-ils plus lents, plus coûteux et moins sûrs, mais ils sont praticables. La rationalisation concertée des différents fichiers administratifs permettra sans doute dans l'avenir de réduire les coûts en temps et en argent. Il ne faut enfin pas oublier que les progrès techniques de l'informatique ont permis d'élaborer des logiciels complexes, mais opérationnels et disponibles sur le marché, grâce auxquels il est possible d'apparier des fichiers très hétérogènes avec des résultats que les spécialistes disent excellents.

c) De tout ceci la commission a tiré quelques conclusions :

c1) L'action de la loi et du règlement ne doit porter sur les aspects techniques que d'une façon prudente et limitée.

Il ne faut pas s'obnubiler sur l'interconnexion au sens technique du terme, même si elle aboutit à créer des réseaux d'ordinateurs. Le problème est celui des communications entre des systèmes de traitements différents. Cette communication est facilitée par l'existence de lignes de transmission, mais elle peut s'effectuer sans elles. La solution ne doit donc pas être cherchée principalement dans l'interdiction d'établir de telles lignes.

De même, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'interdire d'une façon générale le recours au même identifiant. Il va de soi qu'inversement imposer cet édifiant aux collectivités locales ou aux entreprises nationales ou privées serait une tout autre question à laquelle nous ne proposons pas de répondre par l'affirmative et qui ne saurait être tranchée que par le législateur. Mais la commission est d'avis que certaines interdictions partielles doivent être prononcées. Il est en effet des données personnelles qui méritent une protection renforcée ; ce sont en tous cas celles qui sont relatives à la santé mentale et physique des personnes.

Le traitement de ces données doit être effectué en utilisant des identifiants distincts du numéro national. Non, comme on l'a dit, que cette précaution constitue un obstacle technique infranchissable, mais parce que la présence d'un identifiant spécial contribuera à rappeler à ceux qui participent à ces traitements qu'il y a des informations particulièrement secrètes qui ne peuvent être livrées qu'à un nombre restreint d'utilisateurs qualifiés.

La même considération nous conduit à proposer que les données ci-dessus énumérées ne soient point intégrées dans des « banques ». Pourquoi, en effet, se livrer à cette opération, dès lors que ces données ne doivent point être mêlées à d'autres pour être traitées par l'ordinateur et qu'il appartient seulement au jugement humain de les confronter avec d'autres considérations ?

c2) Mais c'est principalement au plan des droits et obligations de ceux qui procèdent ou font procéder aux traitements informatisés qu'il faut agir.

L'acte juridique qui, dans le secteur public, décide le recours à un traitement informatisé ainsi que la déclaration qui, dans le secteur privé, décrit

ce traitement doivent indiquer quelles communications sont prévues entre celui-ci et d'autres systèmes. Si, par la suite, l'opportunité d'autres communications apparaissait, elles devraient faire l'objet de nouveaux actes ou déclarations.

Les interconnexions seront ainsi connues du public pour les traitements des administrations et organismes assimilés et pour ceux des traitements privés qui paraissent poser le plus de questions au regard des libertés.

L'instance de contrôle aura eu d'abord à en connaître, soit pour donner un avis au sujet d'un projet d'acte officiel, soit en examinant une déclaration. Elle appréciera si les communications prévues sont compatibles avec le respect des secrets légalement protégés et avec celui du principe de finalité que la commission propose d'inscrire dans la loi. Dans la mesure où cette compatibilité sera assurée, les communications seront en principe légitimes.

Ainsi, quand une commune fait contribuer l'informatique à sa gestion, il est raisonnable qu'existe, au sujet de chaque administré, un tronc commun d'informations simples et objectives que chacun des différents services n'aura plus besoin de réclamer et de conserver par lui-même, ce qui évitera des erreurs et simplifiera la tâche des usagers comme celle des gestionnaires. Les programmes devront en outre déterminer de quelles informations chaque service disposera pour accomplir sa tâche et quels échanges d'informations doivent être opérés entre les différents services. Mais en même temps, et la commission insiste plus fortement sur ce point que ne le fait le rapport sur l'informatique municipale (annexe D6), les traitements doivent, d'une part protéger les informations couvertes par des secrets professionnels, d'autre part éviter de transmettre à un service déterminé des éléments d'appréciation qui, étant sans rapport avec sa mission, ne pourraient pas être légalement retenus par lui. Sans doute ces principes ne sont-ils pas valables pour les petites communes où le maire et le secrétaire de mairie traitent de toutes les affaires, mais ce n'est pas à ce niveau-là que se posent pratiquement les problèmes liés à l'emploi de l'informatique. En outre, les municipalités des villages et des petites villes n'ont pas besoin des ordinateurs pour connaître chacun de leurs administrés. Par contre, plus la commune devient importante, plus les services sont spécialisés, plus il est possible et nécessaire de tirer les conséquences de cette spécialité.

## B. — LES BANQUES DE DONNÉES

Ce sont des ensembles de données susceptibles de servir de supports à des applications diversifiées. Non sans durcir les contours de la réalité, on peut dire que deux sortes d'éléments les caractérisent :

- la diversité des données, plus que leur nombre total. Un répertoire portant sur des dizaines de millions d'unités peut inclure des masses considérables de données, tout en n'intégrant à propos de chacune de ces unités qu'un nombre restreint de données relevant de la même catégorie. Par contre, un traitement informatisé portant sur des données d'origines aussi diverses que l'état civil, la protection maternelle et infantile, l'assistance publique de Paris, les services de l'enseignement secondaire, etc. constituera une banque de données ;
- la seconde caractéristique est que l'ensemble des processus de traitement (les logiciels) est conçu pour permettre de réaliser toutes sortes de combinaisons afin de répondre, dans la mesure financièrement raisonnable, à la diversité des besoins exprimés par les utilisateurs.

Ceux-ci sont normalement les divers services et organismes qui ont apporté des données à la banque. Mais ce peut être aussi des « clients », qui n'ont versé aucune contribution de cette nature. Ainsi, pour la banque ENEIDE relative aux entreprises industrielles, on peut concevoir qu'un département, une commune, un groupement professionnel lui demande des renseignements sur telle ou telle perspective d'implantation industrielle alors que les « fournisseurs » de cette banque auront été l'I.N.S.E.E., l'Industrie, les Finances, le Commerce extérieur, etc.

Les combinaisons de données que commandent les logiciels sont bien plus subtiles que celles que permet un fichier ordinaire. Ces traitements créent entre les données des possibilités multiples d'association qui permettront de répondre avec souplesse à des demandes d'informations très variées. Ainsi, la banque à dominante médicale et scolaire qu'on imaginait tout à l'heure devrait pouvoir indiquer si les enfants sont atteints d'affections congénitales, quels ont été leurs incidents de santé, comment leurs études se sont jusqu'ici déroulées, s'ils paraissent aptes à les poursuivre, quelles carrières correspondraient le mieux à leurs capacités, etc.

Séduisantes ou effrayantes, les banques de données doivent accroître les capacités d'information, de réflexion et de prévision de l'homme. L'idée de les interdire choque l'esprit et irait à rencontre des tendances que la

commission a affirmées dès le début de ce rapport. Mais d'autre part, invoquer la puissance accrue de l'homme n'est-ce pas verser dans l'abstraction ?

Ce sont en fait l'Etat, les grandes villes, les entreprises puissantes, etc. qui verront leurs pouvoirs accrus, alors que chaque personne se sentira un peu plus percée à jour par la société, un peu plus contrôlée par elle, un peu plus soumise à des choix auxquels sa participation reste bien théorique.

Dans la brève, mais si riche histoire de l'informatique, où les « générations » se succèdent bien plus vite que dans la vie humaine, les banques de données sont de nouvelles venues. Il en existe beaucoup moins dans la réalité que dans les projets. Très ambitieux au départ, ceux-ci, devant les résistances psychologiques et financières, se tempèrent, sans qu'on puisse cependant s'en remettre entièrement à cette modération forcée.

Au stade où nous sommes, l'essentiel est de ne pas laisser les banques de données se constituer dans le clair-obscur des tractations entre administrateurs, techniciens et professionnels. Les initiatives couvertes par des Ministres qui avalisent des projets nés avant eux et destinés à s'appliquer après eux, les décisions dont on ne sait plus très bien quand et par qui elles ont été prises, les faits à demi accomplis, ne doivent plus avoir cours en fait d'informatique et spécialement de banque de données.

Il faut non seulement resserrer les dispositifs administratifs de planification, non seulement consulter d'une façon approfondie et suivie les représentants des milieux sociaux ou professionnels directement intéressés, mais aussi provoquer des discussions en saisissant pour avis des assemblées telles que le Conseil économique et social, en organisant des débats à la radio et à la télévision et en fournissant largement à la presse les éléments administratifs d'information.

Afin que ces recommandations soient efficaces, la commission propose :

- que l'instance de contrôle, à qui sera remise la documentation que nous avons réunie, reçoive des administrations et éventuellement des entreprises et groupements une information complète sur les projets de banques de données, toutes les fois que ces projets comporteront l'enregistrement des données nominatives ;
- qu'elle adresse aux responsables de ces projets toutes recommandations utiles, en particulier sur les consultations et débats à organiser ;
- qu'elle soit tenue informée des développements ultérieurs de ces projets et en fasse état dans son rapport public annuel ;
- qu'elle soit saisie, comme on l'a proposé au chapitre IV ci-dessus, des projets de création ou d'officialisation des banques de données ;
- qu'elle alerte les pouvoirs publics quand elle constate que certaines banques de données posent au regard des libertés des problèmes tels que l'intervention d'un décret pris après avis du Conseil d'Etat ou même d'une loi paraît nécessaire.



## Chapitre VIII

# GARANTIES JURIDIQUES ET TECHNIQUES

On ne peut, comme le fait la commission, choisir de jouer le progrès de l'informatique, que si l'on sait pouvoir compter sur des garanties.

Ce rapport s'achèvera par une réflexion consacrée aux garanties qui sont à la fois fondamentales et les moins réductibles en formules juridiques : celles qui sont liées à l'exercice de la démocratie dans notre civilisation technique. Une autre est de caractère institutionnel : c'est l'instance de contrôle. D'autres encore, dont il sera question dans ce chapitre, sont à dominante juridique ou technique.

Soucieuse de proposer le moins possible d'interdictions a priori et de ne pas mutiler l'informatique, la commission a recherché, sur le plan technique, ce qui, dans les progrès de l'informatique elle-même, pouvait contrebalancer les risques qu'elle comporte. Au plan des personnes, la commission a cru moins aux réglementations qu'à la définition des responsabilités.

### **A. — MISE EN ŒUVRE DES POSSIBILITÉS TECHNIQUES POUR LA SÉLECTION ET LE CONTROLE DE LA DESTINATION DES INFORMATIONS**

Dès lors que sont déterminés les services et, au sein de chacun d'eux, les agents qui sont habilités à recevoir telle ou telle catégorie d'informations, il est possible d'établir les programmes de traitement et de régler la circulation des données de telle façon que, sauf incident, elles parviennent exclusivement à leurs destinataires légitimes.

L'informatique offre à cet égard de grandes possibilités. La commission, qui n'aura garde d'insister sur les aspects techniques, voudrait seulement présenter quelques observations.

Il ne suffit pas de régler les phases informatisées du circuit des données. La protection sera incomplète s'il n'est pas dit à qui les premiers destinataires des informations livrées par l'ordinateur seront eux-mêmes autorisés à les transmettre.

Les informaticiens ne seront en état d'établir les programmes adéquats que si les règles de droit sont claires et précises. Une fois de plus, ce sont les actes officialisant les traitements qui doivent définir les exigences auxquelles les techniciens se soumettront. On doit enfin observer que la tâche de ces techniciens risque d'être compliquée par les progrès faits dans l'établissement de systèmes qui, pour mieux répondre aux besoins divers des utilisateurs, permettent à chacun de ceux-ci de jouer à l'égard des processus de traitement un rôle actif (apport de données particulières, choix de certaines fonctions, etc.). Ces progrès sont en eux-mêmes heureux, mais ils rendront sans doute plus malaisée la protection de la confidentialité.

## **B. — DES MESURES DE SÉCURITÉ**

L'informatique est une technique dont la puissance peut conduire à l'augmentation des risques. Sans doute n'est-ce point inéluctable, puisque n'importe qui peut lire un papier dactylographié, alors que seuls des spécialistes peuvent avoir accès aux informations stockées dans l'ordinateur. Mais d'autre part, ceux-ci enregistrent des quantités considérables d'informations et peuvent les livrer dans des délais extrêmement brefs.

Jusqu'ici, la plupart des systèmes informatisés étaient ponctuels, donc relativement faciles à protéger. Le développement de réseaux d'ordinateurs comportant des terminaux éloignés, l'apparition des bases de données, la possibilité de rassembler celles-ci à l'aide de logiciels n'excluent pas un accroissement du nombre et de l'ampleur des incidents.

En France le danger que constitue la concentration des informations dans les centres de traitements a été perçu rapidement en ce qui concerne les applications touchant à la Défense. Dans les autres domaines, les mesures de protection n'ont pas fait l'objet d'études générales. Les précautions prises sont inégales suivant les administrations ou entreprises concernées ; elles paraissent, au total, insuffisantes.

Les risques peuvent avoir des origines multiples : indiscretions dans la phase de conception générale du système et de définition des matériels à utiliser, erreurs de l'utilisateur, défaillance du matériel ou du logiciel, possibilités d'écoute, soit par l'interception des données en cours de transmission, soit par le captage des rayonnements électro-magnétiques émis par les matériels, détournement des informations par l'un des usagers du

système, intrusion d'un usager non autorisé, protection insuffisante des archives, etc.

La commission s'est intéressée aux questions de sécurité, à la fois parce que les fuites compromettent les secrets qu'il s'agit de protéger et parce que, si les différents participants à la mise en œuvre d'un système savent que la sécurité est mal assurée, aucun ne se sentira vraiment responsable. Un de nos rapporteurs et un groupe d'informaticiens se sont livrés à des études approfondies.

Il a été indiqué à la commission que parmi toutes les causes possibles d'atteintes à la sécurité les erreurs humaines sont de loin les plus fréquentes. Mais les actes de malhonnêteté ou de malveillance peuvent avoir de graves conséquences.

La sécurité informatique met en oeuvre plusieurs types de mesures :

- procédures administratives (partage des responsabilités, contrôles comptables, audit, etc.) ;
- protection physique des locaux ;
- existence d'un plan de secours ;
- dispositifs ne permettant d'accéder à l'information qu'après vérification de l'identité et contrôle des droits d'accès de l'intéressé ;
- dispositifs permettant de brouiller des informations ;
- contrôle programmé de la validité des opérations effectuées par les utilisateurs ;
- impression automatique par l'ordinateur d'un journal de marche qui fasse notamment apparaître l'identité de ceux qui ont demandé les informations.

La commission recommande :

- que, dans le cadre de l'Etat, soient définis les mesures et les degrés de protection correspondant aux différentes catégories de systèmes et de centres de traitements ;
- que soit déterminé dans chaque cas le régime applicable et que tous les personnels concernés en soient clairement informés ;
- que la loi permette au Gouvernement d'imposer des règles de sécurité pour les traitements relevant d'autres personnes morales publiques ou de personnes privées ;
- que les dispositifs de sécurité tiennent toujours compte de l'éventualité des circonstances exceptionnelles.

La commission souligne combien sont liées les exigences de la Défense nationale et la protection de la sécurité et de la liberté des personnes (répertoires de spécialistes de fabrications d'armements, répertoires de réparateurs de certains types de matériels, certains fichiers de police, etc.). Il faut prévoir quels fichiers seront, dans des circonstances déterminées, rendus indisponibles et qui aura la mission de le faire.

### **C. — UN CODE DE DÉONTOLOGIE ET UN ORDRE POUR LES INFORMATIENS ?**

Ce sont deux suggestions que la commission ne propose pas de retenir.

Code et ordre pourraient convenir à des professions dont les contours sont bien nets, dont le passé a permis de définir les problèmes et dont les membres jouissent d'une position indépendante.

Aucune de ces conditions n'est remplie ici.

Dans leur quasi-totalité, les informaticiens sont des salariés des entreprises ou des collectivités publiques. Certes, une personne placée dans une hiérarchie peut éprouver des conflits de devoirs et la loi reconnaît en certains cas aux militaires eux-mêmes le droit de ne pas obéir. Nous ne doutons pas que l'informaticien qui recevrait un ordre qui lui paraîtrait choquant au regard de la dignité de la personne, des libertés publiques ou de l'intérêt national réagirait, seul ou en groupe. Mais la situation de fait et de droit est très différente de celle que connaissent les professions dont les membres sont indépendants.

Ce qui touche à l'informatique est trop récent et trop mouvant pour être inséré dans une codification. Le code, pour ne pas être vite dépassé, devrait se situer à un tel niveau de généralité qu'il n'aurait guère de portée juridique.

L'ordre, dont la construction exigerait une certaine stabilité, serait vite bouleversé par les mutations que connaît la profession.

Parler d'une seule profession est-il même justifié ? Malgré la convergence vers la réalisation d'une tâche, que les formations sont diverses (la promotion interne y a tenu jusqu'ici une grande place) et que le milieu professionnel est hétérogène ! Bien différents les uns des autres sont les enregistreurs et vérificateurs, qui recopient les informations et les contrôlent, les opérateurs, qui font fonctionner l'ordinateur et qui sont eux-mêmes hiérarchisés, les ingénieurs, qui sélectionnent et contrôlent les logiciels fournis par le constructeur, en créent de nouveaux, choisissent les modes de sécurité et les codes de protection, analysent le journal de bord de l'ordinateur, etc., les programmeurs, qui écrivent et contrôlent les programmes, les chefs de centres de traitements, etc. Encore faudrait-il évoquer les autres catégories professionnelles qui se rencontrent dans les sociétés de services et chez les constructeurs.

Peut-on penser qu'il se dégagera dans l'avenir une profession bien déterminée de l'informatique ? Il semble que non. Liée de plus en plus intimement à un champ de plus en plus vaste d'activités humaines, l'informatique se diversifiera, en même temps qu'un nombre croissant d'ingénieurs, de médecins, d'infirmières, d'administrateurs, de juristes, etc., acquerront des connaissances en informatique et seront capables d'accomplir eux-mêmes certaines opérations.

Il serait toutefois injuste et imprudent de méconnaître que la notion d'une morale professionnelle en informatique réponde à des aspirations humaines et à des exigences sociales.

Si nous ne pensons pas qu'il soit possible d'édicter législativement un code des droits et des pouvoirs des informaticiens, il est bon que les organisations professionnelles attirent l'attention de leurs membres sur les aspects juridiques et moraux de leurs activités professionnelles.

L'insertion dans les statuts, contrats ou règlements d'une clause de conscience semblerait dépasser le but : il s'agit moins ici de convictions individuelles que de respect du droit. Mais il serait bon que dans les cas douteux, notamment ceux qui peuvent se situer à la frange du droit et de la morale, l'employé ou l'employeur ou encore, le cas échéant, la juridiction saisie, puissent demander l'avis de l'instance de contrôle.

Mais la commission recommande que les règles qui pourront être posées pour le respect des libertés soient largement diffusées auprès de l'ensemble des professionnels. Elle propose aussi que l'enseignement de l'informatique, qu'il soit destiné ou non à de futurs spécialistes, ne se borne pas à la pure technique ; on reviendra sur cette question au chapitre final de ce rapport.

#### **D. — DES OBLIGATIONS DE SECRET**

Les indiscretions, fraudes et malveillances provenant des personnes qui participent aux traitements informatisés peuvent avoir des conséquences graves sur la vie privée et les libertés, comme sur les intérêts des entreprises ou la sécurité de l'Etat.

Qu'il faille, dans les enseignements, à l'occasion de recyclages, dans les règlements intérieurs, dans les communications adressées aux personnels, dans les discussions avec ceux-ci ou avec leurs représentants, faire une large place à la sécurité et à la discrétion, chacun en est d'accord, même s'il reste beaucoup à faire pour conformer les actes aux intentions.

Convient-il de poser des règles de droit nouvelles ? Le droit disciplinaire de la fonction publique paraît assez souple pour faire face à des besoins nouveaux. Dans les rapports entre employeurs et employés privés, c'est l'affaire de conventions collectives, de contrats de travail et de règlements d'entreprise.

Mais quid du droit pénal ? La commission a hésité.

Bien des informations nominatives, mentionnées ou non à l'article 378 du Code pénal ne sauraient être divulguées sans dommage ou risque pour les personnes. Or voici qu'un nombre croissant de professions participent à la collecte, à la transmission, à l'enregistrement, au codage, etc. de ces informations. Ne convient-il pas de sanctionner pénalement les indiscretions ?

Oui, sans doute, mais à l'égard de qui ?

Faire peser cette charge sur les seuls informaticiens se heurterait d'abord à la difficulté déjà soulignée de définir rigoureusement cette profession et ensuite à l'illogisme et à l'injustice de ne pas sanctionner aussi les non-informaticiens qui participent de près ou de loin aux traitements informatisés.

Viser tous ceux, informaticiens ou non, qui concourent à ces traitements, laisserait à découvert ce qui se situe en amont et en aval de ceux-ci et créerait, entre les traitements informatisés et les procédés traditionnels, une différence de régime que la puissance de l'informatique ne suffirait pas à justifier.

On en vient à penser que dans notre société qui produit et fait circuler un nombre inouï de messages, une discipline de l'information est nécessaire. Si beaucoup doit être divulgué à tous, un peu — mais qui compte — ne doit l'être qu'à certains.

Mais ce n'est pas à ceux qui traitent les informations qu'il appartient de décider de ce qu'il y a lieu de faire savoir et à qui. Ils voient passer dans leur métier des informations qui relèvent du domaine public, ils peuvent en parler ou en écrire comme quiconque. D'autres renseignements relèvent de la convenance et des égards. D'autres encore exigent la discrétion, voire un secret rigoureux.

Le droit pénal ne doit intervenir qu'au degré le plus caractérisé de la faute. Celle-ci peut être celle de l'employé indiscret ou de l'employeur, soit que celui-ci ait lui-même violé un secret, soit qu'il ait été négligent.

## E. — PRÉCISER LES RESPONSABILITÉS

Pour ne pas multiplier les contraintes et s'en remettre le plus possible au droit commun, il faut que les responsabilités de chacun soient bien définies.

1° Dans le cadre de l'Etat, ce sont les actes instituant chaque traitement qui, directement ou en se référant à des textes généraux, doivent déterminer quels services et, à l'intérieur de chacun de ceux-ci, quelles catégories de personnes, sont responsables de telle ou telle opération.

La commission n'est pas favorable à ce que les textes se bornent à énoncer qu'un ministre ou un directeur est « maître » d'un fichier déterminé. S'il est bon d'affirmer une responsabilité d'ensemble (portant sur la finalité, l'organisation générale, la surveillance) ; il faut aussi décomposer le traitement en ses opérations successives, sans négliger ce qui le précède, l'accompagne et le suit et décider qui doit faire quoi.

Ainsi, le chef d'un centre administratif de traitement aura la responsabilité d'une partie des opérations et d'une partie de la sécurité, mais non celle de la collecte des données, ni celle de ce que deviendront les informations une fois qu'il les aura livrées à ceux qui lui auront été indiqués comme étant leurs destinataires légitimes.

De même, il peut être opportun de désigner, qu'il soit civil ou militaire, un « officier de sécurité », mais il aura ses responsabilités propres, qui n'absorberont pas celles de chacun.

2° Les collectivités locales et les établissements publics doivent, dans le cadre de leur gestion autonome, s'efforcer également de définir et répartir les responsabilités internes. Si un traitement informatisé municipal cause des dommages à un tiers, la commune sera responsable. Mais il ne suffit pas que le maire ou le secrétaire général se mettent en avant pour couvrir leurs subordonnés. Il faut que la mission et les devoirs de chacun aient été précisés et que les vrais responsables puissent être identifiés.

3° Quand une collectivité ou un établissement public confie à une autre personne morale publique (un syndicat de communes, par exemple, ou une commune agissant pour le compte d'une autre, etc.) ou à une

entreprise la réalisation d'un traitement informatisé, l'acte par lequel cette mission est confiée et acceptée doit déterminer ce qui relève de chacun des participants.

La commission attire l'attention sur le risque qu'il y aurait, si des précautions strictes n'étaient pas prises, à ce que, de mission déléguée en contrat de services, puis de contrat en sous-traitance, il devienne difficile de savoir quelles sont les responsabilités de chacun.

On suggère que, dans les années qui viennent, l'instance de contrôle élabore ou homologue des accords type.

4° Les mêmes orientations paraissent valables pour le secteur privé.

La commission se bornera à signaler que les contrats habituellement proposés par les constructeurs ou les sociétés de services à la plupart des utilisateurs sont assez discrets sur les obligations des prestataires de services et qu'il serait opportun de rechercher des formulations plus équilibrées.

D'une façon générale, la commission souhaite que le recours à l'informatique ne soit pas une occasion de multiplier à l'excès les incriminations pénales ni de créer des cas de responsabilité pénale du fait d'autrui.

Il lui est également apparu que les principes généraux de la responsabilité civile devaient suffire, au moins pour un temps, à assurer la réparation des préjudices.

## Chapitre IX

### L'INSTANCE DE CONTROLE

Cette instance a été souvent invoquée au cours de ce rapport. Les besoins que nous avons constatés et les fonctions qui paraissent devoir être remplies nous orienteront dans la façon de concevoir cet instrument auquel nous proposons de donner le titre de comité permanent « Informatique et Liberté »

#### A. — ROLE ET ATTRIBUTIONS

1° *La compétence du comité doit s'étendre :*

- aux libertés dans leur ensemble, et pas seulement à la protection de la vie privée ;
- à l'emploi de l'informatique dans le secteur privé comme dans le secteur public ;
- éventuellement, aux fichiers manuels ou mécanographiques qui auraient été reconnus comme les compléments ou les substituts de fichiers informatisés.

2° *Mission.*

Le comité doit être d'abord un centre d'information, de consultation, de confrontation, de réflexion et, si possible, de concertation.

Il organisera des rencontres, lancera des études et, sous contrôle du Ministère des Affaires étrangères, entretiendra des contacts internationaux.

Les personnes qui auront des réclamations à présenter ou des propositions à faire pourront s'adresser à lui.

Il jouera un rôle de conseil et d'aide pour les responsables du secteur privé comme pour ceux du secteur public qui s'interrogent sur ce qu'ils peuvent faire légitimement dans les domaines où l'informatique a des rapports avec les libertés.

Il pourra, seul ou en consultant un collège d'experts, donner des avis aux juridictions qui les lui demanderaient à l'occasion de certains litiges.

Il sera habilité à proposer des projets de lois et de décrets ainsi que des thèmes pour des instructions administratives, des accords professionnels ou des conventions collectives du travail.

Le comité se tiendra informé de tout ce qui concerne l'emploi de l'informatique dans les domaines où les libertés peuvent être concernées.

Il disposera de pouvoirs d'investigation dans les administrations de l'Etat, selon des modalités qui varieront avec la nature et l'objet des services et que le Gouvernement déterminera dans le cadre de la loi.

Il pourra aussi procéder à des enquêtes auprès des collectivités locales, des entreprises et des groupements privés.

Ainsi qu'il a été dit au chapitre IV ci-dessus, il donnera son avis sur les projets d'actes instituant des traitements automatisés et nominatifs dans le secteur public et recevra les déclarations relatives aux traitements de même nature opérés dans le secteur privé.

Le comité « Informatique et Liberté » :

- pourra demander que les inspections administratives se livrent à des enquêtes pour son compte ;
  - pourra requérir, pour agir selon ses seules instructions, des enquêteurs déterminés ;
- devra saisir le Parquet quand il constatera des infractions.

Il présentera au Président de la République un rapport annuel qui sera publié.

### *3° Pouvoirs juridiques.*

Pour accomplir les missions esquissées ci-dessus, le comité :

- disposera d'un pouvoir réglementaire, dans les cas et les limites définis par les lois et les décrets ;
- sera habilité dans les mêmes conditions à prendre des décisions individuelles.

Il pourra également :

- adresser aux intéressés des demandes d'explications, des recommandations et des avertissements ;
- établir des documents types qui seront soumis à l'homologation du pouvoir réglementaire du Gouvernement ; si les intéressés se conforment à ces documents, ils seront dispensés de certaines formalités.

Tous les pouvoirs de décision conférés à l'instance de contrôle seront soumis au contrôle juridictionnel normal. Toutefois, en cas de compétence de la juridiction administrative, le Conseil d'Etat sera directement saisi (cette précision relève du décret, c'est pourquoi elle ne figure pas dans le projet de loi).

## **B. — INSERTION DU COMITÉ « INFORMATIQUE ET LIBERTÉ » DANS L'ÉTAT ET DANS LA SOCIÉTÉ**

1° Le comité ne doit pas être une juridiction. S'il en était une, il retirerait sans motif décisif une partie de leur compétence aux juridictions judiciaires et administratives et il en résulterait, outre des inconvénients psychologiques, des conflits de compétences et des délais dans des domaines où il faut au contraire agir vite.

Il constituera une autorité administrative collégiale.

Il aura une existence distincte de celle d'autres institutions de l'Etat dont, à certains égards, il sera proche. Il ne paraît pas possible en effet de confier ses fonctions ni au Médiateur, dont la tâche se trouverait partiellement transformée puisqu'il serait amené à prendre des actes réglementaires ou individuels, ni au Conseil d'Etat, qui ne doit pas être appelé à prendre des décisions autres que contentieuses.

Mais des liaisons devront être prévues entre le comité, le Conseil d'Etat et les organismes qui sont ou pourront être appelés à conseiller le Gouvernement pour prévoir et organiser l'utilisation de l'informatique.

Pour ce qui est du Médiateur, celui-ci pourra saisir le comité des questions pour lesquels il lui paraîtrait utile de recourir à sa compétence technique. Inversement, on suggère que, par complément à la loi du 3 janvier 1973, le comité soit habilité à transmettre au Médiateur les difficultés et les plaintes dont il serait saisi, qui lui paraîtraient à la fois sérieuses et dépasser le cadre de l'informatique et des libertés.

2° Le comité ne doit pas être purement parisien. On suggère qu'il dispose au niveau des régions ou des groupements de régions de délégations composées de magistrats judiciaires ou administratifs et assistées, à titre consultatif, d'informaticiens exerçant plus spécialement leur activité dans la région. Ces délégations procéderont à des consultations sur le plan régional, pourront être saisies de plaintes et réclamations et pourront exercer au nom du comité, par délégation de celui-ci, certaines de ses attributions.

Il conviendra d'autre part que l'instance de contrôle entretienne sur le plan national avec les différents milieux intéressés (milieux de l'informatique, centrales syndicales, patronat, milieux médicaux, organisations représentatives des avocats, etc.) des relations du type de celles qui ont pu exister entre ces différentes catégories d'intéressés et la commission « Informatique et Libertés ».

Le comité se tiendra enfin en liaison avec les commissions consultatives qui seront instituées pour suivre le fonctionnement de certains grands fichiers.

## **C. — COMPOSITION ET ORGANISATION**

1° Il est essentiel que le comité « Informatique et Liberté » jouisse d'une grande indépendance juridique et morale. Il faut aussi qu'il trouve en lui-même et dispose auprès de lui des compétences techniques nécessaires.

Plusieurs types de solutions sont possibles. Celles qui ont les préférences de la commission peuvent être résumées de la façon suivante :

Le comité serait composé d'un Président, d'un Vice-Président et de douze autres membres.

Les mandats, conférés pour cinq ans, ne pourraient être renouvelés immédiatement qu'une fois.

Le Président et le Vice-Président seraient élus pour cinq ans par le comité parmi les magistrats judiciaires ou administratifs qui en seraient membres.

Le comité comprendrait :

— deux députés et deux sénateurs élus respectivement par l'Assemblée Nationale et par le Sénat ;

- deux membres du Conseil économique et social élus par cette assemblée ;
- deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'Etat, élus par l'Assemblée générale du Conseil ;
- deux membres ou anciens membres de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale de la Cour de cassation ;
- un professeur ou ancien professeur de l'enseignement supérieur, élu par le Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- un avocat désigné par le bureau de la Conférence des Bâtonniers ;
- deux personnes qualifiées par leur connaissance des applications de l'informatique nommées par décret.

Un commissaire du Gouvernement désigné par le Premier Ministre siègerait auprès de l'instance. Il pourrait, dans les quatre jours d'une délibération, provoquer une seconde délibération.

2° Les moyens qui seront nécessaires au comité peuvent difficilement être évalués dès maintenant. Ils varieront avec le temps. Pour éviter à la fois la pénurie et le suréquipement, il faut prévoir un minimum de moyens propres, ainsi que la possibilité de faire appel à des concours extérieurs.

Le comité disposerait de crédits comportant le moins de contraintes possibles en ce qui concerne leur affectation. Il faut en effet qu'il jouisse d'une grande souplesse de gestion.

Administrativement, il serait rattaché au Garde des Sceaux.

Il disposerait d'un secrétariat et de chargés de mission nommés par son Président.

3° Le comité pourra s'entourer d'organes consultatifs.

L'un d'eux sera destiné à recueillir les avis des professionnels de l'informatique. Cette commission technique serait constituée de spécialistes de haut niveau qui, collectivement ou individuellement, seraient consultés par l'instance de contrôle. Sans qu'ils jouissent d'aucun monopole, ils pourraient être plus particulièrement consultés par les juridictions, ainsi que par les divers responsables publics et privés des traitements informatisés.

D'autres organes consultatifs pourront être spécialisés dans l'application de l'informatique à des domaines tels que ceux de la santé, de l'éducation, de l'emploi, des activités financières, etc.



## Chapitre X

# INFORMATIQUE ET DÉMOCRATIE

Au regard de la vie publique, l'informatique n'est pas neutre. Telle qu'elle est aujourd'hui, elle est liée à une industrie des ordinateurs où la concentration aboutit sur le plan mondial à une situation proche du monopole. Coûteuse et encore ésotérique, elle est d'abord au service des puissants. Permettant de rassembler et traiter des masses de données, elle facilite la concentration du pouvoir. Elle n'est pas neutre non plus en ce que les possibilités qu'elle offre incitent les gouvernants, les administrateurs, les grandes entreprises, les groupements politiques ou syndicaux, ainsi que ceux des spécialistes qui en ont les moyens à accumuler les informations relatives aux comportements humains. Elle agit ainsi dans le sens d'une indiscrétion croissante envers les individus.

Parmi ces constatations, plusieurs s'appliquent aussi à des techniques modernes autres que l'informatique et, d'autre part, il en est peu qui reflètent des contraintes inéluctables. Il est possible de mettre en œuvre l'informatique de façon à protéger les secrets personnels légitimes, de fournir aux instances déconcentrées ou décentralisées des éléments de décisions dont ces autorités étaient jusque-là démunies, ou encore de faire servir les ordinateurs et leurs périphériques à assurer une large diffusion des informations dans un esprit démocratique.

Tout cela est possible, mais il faut le vouloir.

Actuellement, ce n'est pas vers ces directions-là qu'incline la pente naturelle des choses. Peut-être cela changera-t-il du seul fait des évolutions techniques, grâce auxquelles les moyens informatiques pourront être mis à la disposition d'un public de plus en plus large. Mais il serait imprudent de s'en remettre à ces seules évolutions.

Les mesures que nous avons proposées dans les chapitres qui précèdent ne seront efficaces que si elles sont entourées et comme imprégnées d'un ensemble d'actions relevant d'une politique générale. La commission voudrait, dans ce dernier chapitre, en présenter l'esquisse.

## **A. — POUR UN ENSEIGNEMENT QUI AIDE A DOMINER L'INFORMATIQUE**

On ne s'attardera pas à regretter longuement la façon insuffisante dont le public est, dans l'ensemble, informé des relations entre le monde des ordinateurs, la vie publique et la vie privée. Spécialistes au langage souvent hermétique, administrateurs qui allient à des desseins ambitieux le goût du secret, journalistes amateurs de formules-choc aident peu la majorité d'entre nous à se faire des idées claires. Les recommandations les plus pressantes risquent fort d'être des vœux pieux, on cherchera plutôt à créer des faits nouveaux susceptibles de modifier les habitudes d'esprit.

Peut-être trop optimiste, la commission espère que ce rapport et ces annexes donneront lieu, lorsqu'ils auront été publiés, à des discussions relativement précises.

Elle pense aussi que le dispositif de consultations préalables, de publicité, de participation et de critique qu'elle propose aura pour effet de dissiper le halo de mystère qui entoure encore l'informatique, ses ordinateurs et ses logiciels.

Mais, à plus long terme, c'est l'éducation des jeunes et la formation permanente dispensée à tous les âges qui agiront le plus efficacement.

Au cours des dernières décennies, l'apparition et, jusqu'aux années les plus récentes, le rapide développement des besoins en informaticiens ont suscité chez nous, comme dans les pays comparables au nôtre, une floraison extrêmement diverse d'enseignements. Diversité de ceux qui les dispensent : Etat, constructeurs, écoles privées, grandes entreprises publiques et privées. Diversité des niveaux techniques et des ambitions : simple sensibilisation du plus grand nombre, initiation de ceux qui auront affaire à l'informatique dans leur métier, spécialisation tendant à former des professionnels de l'informatique. Diversité, encore, dans l'origine des enseignés : élèves, étudiants, personnels pour qui l'acquisition de connaissances en informatique est un moyen de promotion interne.

Dans l'ensemble, les besoins techniques de l'informatique sont satisfaits ; une certaine saturation, ainsi que le ralentissement général de la croissance, font même craindre le chômage dans une profession où les offres d'emplois ont longtemps excédé les demandes. Mais, au regard des préoccupations qui sont celles de notre commission, ces enseignements présentent deux sortes de faiblesses.

a) L'enseignement public est encore insuffisamment développé. Certes, par tant de presque rien, il est parvenu en vingt ans à former environ la moitié des spécialistes en informatique, pour autant du moins qu'on puisse se fonder sur des statistiques que l'incertitude des terminologies rend peu rigoureuses.

Certes aussi, la qualité de cet enseignement est reconnue, notamment pour ce qui est de la formation de spécialistes de haut niveau chargés de concevoir les systèmes.

Mais une part importante et sans doute encore prépondérante des techniciens chargés de faire fonctionner les matériels reste formée par les constructeurs. Ces personnels apprennent à utiliser certains types de matériels, produits par la firme. Ils se trouvent dans une certaine mesure liés à celle-ci, à ses satellites et à ses clients habituels. Ce n'est satisfaisant ni pour leur liberté personnelle ni pour les libertés de tous.

La situation présente, avec son partage approximativement égal entre les secteurs public et privé, ne doit donc pas être regardée comme constituant un équilibre satisfaisant. Elle doit l'être d'autant moins que la circulation se fait assez mal entre les deux secteurs et qu'une bonne part des étudiants des établissements officiels sont eux-mêmes de futurs enseignants.

b) D'autre part et surtout, qu'ils soient publics ou privés, les enseignements de l'informatique sont, sauf de rares exceptions, exclusivement techniques.

S'il est vrai que, tout récemment, les préoccupations relatives à la sécurité et à la déontologie, ont commencé à trouver un écho dans les programmes, ceux-ci sont vides pour ce qui est des problèmes juridiques que peut poser le recours à l'informatique.

Il ne suffirait point, pour redresser la situation, d'ajouter avec plus ou moins de conviction quelques rubriques aux programmes.

Le plus préoccupant nous paraît être en effet le grand silence qui se fait dans les enseignements au sujet de la conception générale de l'informatique. Celle-ci est abordée soit sous l'angle des mathématiques soit, plus modestement, sous celui des recettes techniques. Qu'elle soit pratique ou savante, l'informatique est, implicitement si ce n'est explicitement, présentée comme une technique neutre à l'égard des structures administratives privées ou publiques, des manières d'agir, du droit, et, bien sûr, de la morale et de la politique.

Au regard de l'efficacité, il y a là, sans doute, une lacune grave. Certains pays semblent en être conscients : recherches américaines sur les fonctions professionnelles en informatique, études allemandes, menées par des équipes d'informaticiens et de juristes, au sujet des conséquences de l'emploi de l'informatique sur l'organisation et le fonctionnement des services. Ce sont des domaines où il semble que nous prenions du retard. C'est ainsi que lorsque des formations complémentaires en informatique sont données à des gestionnaires, l'outil informatique est trop souvent décrit pour satisfaire des besoins déjà définis, sans que soient assez

considérées les réactions entre cet outil et les conditions de travail, l'économie, l'administration, etc.

Mais pour ce qui est de l'avenir d'une société libérale, il est étrange et dangereux que soient établies si peu de relations entre les enseignements de l'informatique et ceux relatifs aux environnements politique, juridique, économique et social où celle-ci s'insérera.

Au niveau supérieur, celui des concepteurs de systèmes informatiques, c'est un enseignement pluridisciplinaire qui doit être élaboré, assurant la maîtrise de l'informatique, mais étudiant aussi ses relations avec les environnements qu'on vient d'évoquer, ainsi que le jeu des actions et des réactions. Les règles établies par les lois et décrets au sujet de certains traitements informatisés doivent leur être connues et l'esprit de ces mesures doit leur être expliqué.

Tout enseignement de l'informatique doit enfin la situer à sa juste place. Elle est souple, puissante et riche de promesses. Mais enfin, informatiser, c'est automatiser, donc procéder selon un modèle qui n'est pleinement efficace et juste que si l'ensemble des cas peut être traité par ce modèle et ses variantes. L'informatisation doit donc être précédée d'une étude approfondie des activités considérées, des résultats qu'on en attend, des changements d'organisation et de fonctionnement qui en résulteront, ainsi que des conséquences humaines de tous ordres à prévoir.

Inciter les enseignés à exercer leur esprit critique et faire sentir aux futurs spécialistes de l'informatique l'importance de considérations apparemment extérieures à celle-ci nous paraissent donc des exigences fondamentales.

## **B. — POUVOIR DISCUTER LES « VÉRITÉS » SORTIES DES ORDINATEURS**

Recourir à l'informatique ne doit permettre à quiconque de restreindre en droit et en fait les possibilités légales offertes aux intéressés de connaître et de discuter les données et les processus dont les résultats leur seront opposés. Ce doit être au contraire l'occasion d'accroître ces possibilités.

La reconnaissance du droit individuel d'accès aux données nominatives n'est pas la seule application de ce principe ; il en est d'autres, qui touchent plus à la vie publique. C'est d'un effort général pour réduire dans l'esprit des intéressés les zones d'ombre concernant les données et les traitements qu'il s'agit.

La commission envisage ici des actions progressives, commençant par les domaines où le besoin de clarté est le plus net et les inconvénients de la divulgation les plus faibles.

a) Pour ce qui est des données, priorité doit être accordée à l'extension de l'accès du public aux renseignements détenus par les administrations.

Cette question excède notre compétence ; elle vient d'être traitée par la commission de coordination de la documentation administrative (rapport de novembre 1974).

L'informatisation contribue toutefois à poser en termes partiellement nouveaux le problème de la conservation des données.

D'une part, certaines de celles-ci doivent être détruites ou rendues anonymes après des délais déterminés afin d'assurer le respect des secrets individuels ou de consacrer le droit à l'oubli. Mais, hors ces cas-là, il faut faire en sorte que les données enregistrées soient conservées sous une forme accessible, afin qu'il soit possible de vérifier que le traitement informatisé n'a pas reposé sur des bases fausses, incomplètes ou tendancieuses.

Cette exigence est analogue à celle des services fiscaux envers les données comptables, ainsi qu'à celle des Parquets à l'égard des plaintes et des procès-verbaux auxquels font référence les fiches des bureaux d'ordre pénaux. Elle sera sans doute de plus en plus celle des juridictions en cas de recours à des vérifications et expertises. Sans elle, le droit d'accès décrit plus haut serait privé d'une partie de son efficacité. Elle doit enfin constituer une des garanties pour les personnes, entreprises et groupements dans tous les domaines où risque de leur être opposée la vérité sortie des ordinateurs. Cette vérité doit pouvoir être prouvée.

b) Dans une phase moins avancée des progrès de l'informatique, c'est surtout aux données enregistrées que les juristes se sont intéressés. La façon dont les données étaient classées dans les fichiers paraissait non négligeable, mais tout de même secondaire. On a déjà dit dans ce rapport qu'une attention accrue doit être portée à des processus de traitement qui peuvent élaborer des constructions de plus en plus raffinées et complexes.

Ici aussi, se pose la question de la conservation. Les spécialistes de l'informatique expriment à ce sujet des réserves et font valoir que les traitements sont non seulement multiples et divers, mais surtout changeants.

La commission ne doute pas qu'il faille tenir compte de ces difficultés. Mais elle pense qu'au moins là où l'emploi de l'informatique a des conséquences individuelles ou collectives appréciables, il serait inadmissible que soit perdue prématurément la mémoire des processus suivis. Ceux-ci sont la traduction informatique de raisonnements logiques qui doivent demeurer dans les archives.

Mais plus encore que de conserver trace des traitements pour pouvoir procéder plus tard à des vérifications, il s'agit, toutes les fois qu'un motif légitime ne s'y oppose pas, d'en permettre la discussion immédiate.

c) L'importance de cet objectif grandira en même temps que se développera *le recours à l'informatique dans les processus de décision.*

Lorsqu'une situation est très complexe et que l'on doit décider de son évolution, l'informatique apporte un concours technique précieux. L'ensemble des données qui gouvernent l'événement est pris en compte ; leurs variations dans le passé sont reconstituées et des estimations sont faites sur leurs modifications dans l'avenir ; en outre, les relations qui associent entre elles ces différentes données reçoivent une formulation mathématique et constituent la trame d'un programme introduit dans l'ordinateur.

Cette démarche dite « analyse de système » se traduit par la construction d'un « modèle » capable de répondre dans un espace de temps très court, quelques minutes à quelques heures, à différentes hypothèses de décisions en affichant toutes leurs conséquences proches et lointaines. La supériorité de cette méthode par rapport à toute autre est qu'elle oblige à une analyse très précise des facteurs de complexité et à des études en profondeur sur les relations, généralement mal connues, qui les relient entre eux. De tels outils d'aide à la décision ont été réalisés pour l'étude de systèmes de transport dans des agglomérations urbaines, d'écologie et d'hydrologie d'un bassin fluvial, pour la modélisation de certaines villes nouvelles et, plus récemment, pour l'étude au niveau mondial d'évolutions sectorielles — énergie, matières premières rares, nutrition — ou régionales, à l'échelle de certains Etats ou groupes d'Etats.

Les critiques faites à cette méthode concernent la difficulté de prendre réellement en compte, sans risque d'omissions graves, l'ensemble des variables qui agissent sur les situations complexes, l'infirmité des projections vers l'avenir et le caractère illusoire d'une expression mathématique de relations de causalité mal connues. Mais ces critiques sont, dans l'action, souvent oubliées car les spécialistes qui construisent les modèles accumulent des connaissances considérables sur les sujets traités et apparaissent très vite à leurs partenaires comme dotés d'une compétence supérieure à toute autre.

La rapidité des réponses du système informatique et le luxe de détails chiffrés qu'il fournit ajoutent à la fascination qui caractérise souvent le travail des grandes machines électroniques. Par ailleurs, le véritable responsable, généralement incapable de démonter tous les mécanismes du modèle, ne dispose que de son bon sens pour s'opposer à une mobilisation considérable de moyens d'apparence scientifique. Il existe donc bien un danger de substitution de pouvoir ; les spécialistes du modèle tendent de facto à jouer un rôle majeur dans les processus de décision. Si, à l'insu du responsable en dernier ressort, le modèle a été façonné de manière à favoriser abusivement certaines orientations, notamment

en agissant au niveau du programme, ce transfert de pouvoir peut se transformer en abus de pouvoir.

Pour proposer une solution qui permettrait de contrôler ce danger, la commission ne peut s'appuyer sur aucune expérience qui, en France, ferait précédent. Elle considère cependant que le danger est réel et que sa prise en considération doit être envisagée dès maintenant.

La première mesure à prendre consiste à attirer l'attention des responsables de décisions sur la nécessité de ne compter sur l'analyse de système que comme un instrument de travail parmi d'autres et de ne s'en remettre jamais à ses seules conclusions.

Par ailleurs, il serait nécessaire qu'obligation soit faite aux spécialistes de la construction et de la manipulation des modèles de faire connaître sans restriction la nature et la source des données qu'ils ont prises en compte, ainsi que toutes les démarches intellectuelles qui ont permis la construction des programmes.

Lorsque des décisions intéressant les libertés publiques et privées seraient prises en s'appuyant sur le concours de telles techniques, il serait également fait obligation aux responsables d'en faire la déclaration et de se tenir prêts à répondre aux questions d'experts désignés par l'instance de contrôle.

## **C. — PARTICIPER AU CONTROLE DE L'EMPLOI DE L'INFORMATIQUE**

il convient d'organiser progressivement la participation au moins consultative des intéressés au contrôle de l'emploi de l'informatique. Ce sera le prolongement des consultations préalables dont il a été traité au chapitre IV ci-dessus.

Dans l'administration de l'Etat, les *comités techniques paritaires* connaissent, d'après l'article 46 du décret du 14 février 1959, de toutes questions dont ils sont saisis par le Ministre relativement à l'organisation et au fonctionnement des services, notamment à la modernisation des méthodes et techniques de travail. L'informatisation des tâches administratives relève de cette compétence. Une circulaire du Premier Ministre pourrait opportunément le rappeler.

La commission paritaire nationale du personnel communal, qui participe à l'établissement des règles générales de fonctionnement des services municipaux, ainsi que les commissions paritaires communales ou intercommunales, doivent, elles aussi, être appelées à donner leur avis.

Dans toute la mesure où les textes qui définissent leurs attributions le permettent, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils d'administration des établissements publics et des autres organismes autonomes doivent participer aux décisions concernant le recours à l'informatique et porter notamment leur attention sur ce qui peut concerner les libertés.

On propose en outre d'organiser, d'abord à titre d'expérience, puis, s'il y a lieu, de généraliser partout où ce sera possible, la participation consultative des intéressés au fonctionnement de ceux des fichiers publics comportant des données nominatives dont la gestion peut avoir le plus de conséquences sur les personnes concernées.

Ainsi, les dirigeants d'entreprises industrielles sont directement intéressés par le fonctionnement de la banque de données E.N.E.I.D.E. Même si l'acte juridique instituant celle-ci est pris après toutes les consultations souhaitables, il n'aura pas été possible de tout prévoir et la pratique révélera des questions nouvelles touchant aux données, aux processus de traitement, à la détermination des destinataires des informations, aux modalités concrètes d'exercice du droit d'accès, etc. Un comité consultatif comprenant notamment des représentants des chefs d'entreprises aurait certainement un rôle utile à jouer. L'acte instituant E.N.E.I.D.E. devrait le prévoir.

D'autres expériences devraient être engagées pour les fichiers sociaux, tels que ceux relatifs à l'emploi.

Les membres de ces comités n'auraient naturellement pas, en tant que tels, accès aux données nominatives.

Dans le secteur privé, les *comités d'entreprises* sont, d'après le Code du travail (art. L 432-4 c) obligatoirement informés et consultés sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise.

Le recours à l'informatique paraît devoir intéresser les comités dans deux sortes de cas au moins.

Quand il s'agit, d'abord, d'introduire l'informatique dans la gestion des personnels : répertoire, paie, sélection en vue de stages et autres compléments de formation, éventuellement affectation et promotion, voire même application de certains critères pour préparer des licenciements. Les données qui seront enregistrées, les facteurs pris en compte pour établir les programmes de traitement, la part de l'automatisme et celle des appréciations humaines cas par cas, la façon dont les résultats seront portés à la connaissance des intéressés et la possibilité pour ceux-ci de les contester, tous ces éléments concernent directement les personnels.

Les comités doivent donc être informés et consultés, en premier lieu quand il s'agit encore de projets en cours d'étude et ensuite lors du passage aux réalisations.

Bien entendu, s'il est de leur mission d'émettre un avis sur les catégories de données à intégrer dans les ordinateurs, les comités d'entreprises n'ont pas à connaître des données individuelles nominatives.

Nous paraissent d'autre part relever de l'organisation, de la gestion et de la marche générale de l'entreprise les décisions d'informatiser certaines activités dans les domaines de la production, des services, des relations avec les clients et les fournisseurs, etc. Ces décisions sont importantes pour l'avenir de la maison et elles ont des conséquences immédiates ou proches pour les personnels : effectifs, qualifications requises, profils de carrière, habitudes de travail, étendue des responsabilités, etc. Là aussi, les comités doivent être informés et consultés.

La question se posera de savoir comment les comités se procureront les concours techniques qui pourront leur être nécessaires pour donner leur avis en connaissance de cause. De même que la loi leur donne dans certains cas le droit de recourir à un expert-comptable, la commission estime que devrait leur être donnée la possibilité de se faire assister, quand il y a lieu, par un spécialiste en informatique. Celui-ci devrait être rémunéré, comme l'expert-comptable, par l'entreprise. Ces questions relevant des études sur la réforme de l'entreprise, la commission s'en tient à cette suggestion sans élaborer elle-même de texte.

#### **D. — UN DÉVELOPPEMENT NATIONAL ÉQUILIBRÉ DU RECOURS À L'INFORMATIQUE**

La commission voudrait apporter quelques éléments aux réflexions du Gouvernement sur le thème « informatique et société ».

Bien que ce ne fût pas l'objet de nos travaux, ceux-ci nous ont amenés à constater qu'au plan de l'efficacité, la façon dont il est fait recours à l'informatique est loin d'être toujours satisfaisante. On se permet d'attirer spécialement l'attention sur ce qui est dit à ce sujet dans les rapports particuliers aux communes et aux départements (annexes D 6 et D 7).

Mais quand on fait état ici d'un développement équilibré du recours à l'informatique, c'est en pensant à l'égalité devant la loi, aux égalités concrètes, ainsi qu'aux relations entre les pouvoirs publics et entre les administrations.

a) L'égalité devant la loi doit être assurée en fait d'informatique comme ailleurs. Quand un centre public de traitements est ouvert aux particuliers, il doit l'être de la même façon au profit de toutes les personnes qui se présentent dans les mêmes conditions.

Ainsi en va-t-il pour les centres municipaux en période électorale ; ils ne doivent pas être à la seule disposition de la municipalité sortante. Par un arrêt récent du 3 janvier 1975 (élections municipales de Nice) le Conseil d'Etat a jugé que « dans le cas où la municipalité a fait établir par des moyens informatiques une copie du registre électoral, le maire ne méconnaît ni les dispositions du Code, ni le principe d'égalité envers les candidats, 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 détient aux électeurs, à condition que les mêmes facilités soient effectivement accordées à tous les candidats qui en feraient la demande et que nul ne soit dispensé de payer à la commune le prix de ces prestations ».

Les règles ainsi dégagées ont évidemment une portée générale qui dépasse le cadre des élections municipales.

b) Par égalité concrète, nous entendons une situation dans laquelle les différences de pouvoirs, d'argent et de connaissances intellectuelles auraient aussi peu de conséquences qu'il est humainement possible sur la capacité pratique pour les collectivités locales, les associations et syndicats, les entreprises, les personnes, de recourir à l'informatique, que ce soit en prenant l'initiative de faire effectuer certaines opérations ou en faisant vérifier la validité des traitements dont les résultats sont invoqués par d'autres.

Plusieurs propositions de ce rapport vont dans ce sens. Tout ce qui sera fait dans la politique de l'industrie et des services pour que l'usage de l'informatique soit largement répandu et peu onéreux ira dans le sens de la démocratie. Il pourra s'agir de développer les études et la production de mini-ordinateurs ou de se mettre en état d'offrir au plus grand nombre possible d'intéressés des terminaux relativement peu coûteux et reliés à des centres puissants. Ces orientations ne répondront pas toujours nécessairement aux préoccupations de rentabilité à court ou à moyen terme des fabricants. S'il en est ainsi, l'intervention de la collectivité pourra être nécessaire.

Il faut aussi prendre garde que le développement inégal de l'informatique au sein de l'État ne fausse pas les équilibres voulus par la Constitution et par la loi.

Au niveau des administrations, il est clair que sans une volonté gouvernementale vigilante, les ministères les mieux dotés en crédits et en spécialistes continueront à distancer les autres, ce qui aggravera les inégalités de fait en matière d'information et d'influence.

De même, l'autorité de la justice serait affaiblie si les juridictions, qu'il s'agisse d'assurer leur documentation ou de faire procéder à des vérifications et estimations, étaient en état d'infériorité informatique devant des intérêts privés puissants.

Le même déséquilibre risquerait de se produire, si on n'y prenait pas garde, au détriment des instances consultatives.

Au plan des collectivités locales, la Commission pense, ainsi qu'il est dit aux rapports annexes sur les départements et sur les communes, que des regroupements des initiatives sont nécessaires, mais elle souhaite qu'ils se fassent non par l'intégration dans des systèmes étatiques, mais par la voie de syndicats intercommunaux ou mixtes dont la direction restera entre les mains des représentants élus des populations.

Il n'est pas jusqu'aux relations entre le Gouvernement et le Parlement qui ne se trouveraient faussées si ce dernier n'était pas doté des moyens informatiques utiles à sa mission.

## **E. — CONTROLE NATIONAL DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES**

Ce n'est pas de repliement sur soi qu'il s'agit ici. La commission a plusieurs fois souligné la dimension internationale des problèmes qui lui sont soumis.

Mais on voudrait rappeler brièvement qu'en fait d'informatique, les équipements matériels et les facteurs intellectuels sont étroitement liés. L'origine nationale d'un ordinateur n'est point sans conséquence sur le langage employé, les méthodes de travail, la manière d'aborder des problèmes.

D'autre part, l'absence de contrôle national sur l'industrie des ordinateurs et sur ses prolongements rendrait incertaine l'adéquation de l'usage de l'informatique aux finalités choisies par le pays. Les autorités nationales, n'ayant pas prise sur la définition des futurs systèmes, tant en fait de logiciels que pour ce qui est des matériels, seraient gênées dans leur action. Les utilisateurs publics ou privés ne pourraient disposer des outils logiciels et de dispositifs de protection que dans la mesure où ceux-ci figureraient sur des catalogues à l'établissement desquels ils ne participeraient guère. Si ces mêmes autorités n'avaient pas en fait la maîtrise des procédés techniques destinés à assurer l'application des règles juridiques restreignant ou contrôlant certains usages des ordinateurs, ces garanties relèveraient plus de l'apparence que de la réalité.

Le souci de protéger les libertés collectives ne peut donc que renforcer la volonté de mettre en œuvre une politique nationale pour ce qui est de l'industrie et des services en fait d'informatique.



## CONCLUSION

Ce thème « informatique et libertés » qui nous était imparti, l'avons-nous vraiment traité ? N'aurions-nous pas dû dresser l'inventaire des libertés publiques et privées et rechercher, rubrique après rubrique, en quoi l'informatique peut menacer l'intimité de la vie personnelle et familiale, les droits de la conscience, la libre entreprise, les droits des travailleurs, la liberté d'aller et de venir, les libertés de réunion, d'association et de presse ? N'ayant pas orienté principalement nos travaux vers l'établissement de cet inventaire (dont les rapports sectoriels donnent cependant des éléments importants), nous suffit-il de faire observer que la liberté est indivisible, alors que nous avons plusieurs fois constaté que le recours aux ordinateurs donnait lieu à des conflits de liberté ?

La justification de notre choix est ailleurs. Elle réside en ceci que l'emploi généralisé de l'informatique, s'il peut affecter tel ou tel des droits que nous reconnaissons les Déclarations et les Préambules, est d'abord un de ces phénomènes de civilisation qui modifient les manières de raisonner, les styles d'action, l'équilibre des pouvoirs. Ces évolutions peuvent aboutir à des bouleversements, mais comme elles troublent peu les apparences, on peut, dans les premiers temps, douter même qu'elles existent.

Ce n'est pas en mettant en place un dispositif juridique lourd et dispersé qu'on s'opposerait efficacement aux menaces, tout en sauvegardant les chances dont l'informatique est porteuse, mais bien en la dominant c'est-à-dire en faisant servir l'instrument qu'elle est, à des fins arrêtées publiquement, après réflexion et confrontation, par ceux à qui notre société reconnaît le pouvoir de décider. Nous avons élaboré peu de règles de fond, mais nous proposons des procédures, des manières de réfléchir, de discuter et d'agir qui, au-delà de ce que nous pouvons constater ou pressentir aujourd'hui, devraient permettre d'atteindre les objectifs qui nous ont été fixés.

De là découle nos principales propositions :

- 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 ;

- faire en sorte que *l'emploi de l'informatique par la puissance publique* pour traiter des données nominatives *soit décidé à des niveaux suffisamment élevés*, y compris celui du Chef de l'Etat et celui du Parlement, pour que toutes les considérations en présence soient vues, pesées et confrontées ;
- faire précéder ces décisions, sauf impossibilité, de *consultations et de débats* ;
- rendre *publiques* l'existence et les caractéristiques des traitements ainsi décidés ;
- imposer des *disciplines voisines au secteur privé* quand, par l'objet ou la destination des traitements en cause, ceux-ci se rapprochent, pour ce qui est de leurs effets, de ceux opérés par les administrations publiques ;
- respecter les *libertés* des collectivités locales, des entreprises, des groupements, des particuliers, ainsi que l'autonomie des établissements publics, en évitant, du moins dans l'état actuel des choses, de leur imposer l'obligation de se soumettre à des autorisations préalables ;
- les inciter, par contre, à prendre leurs décisions au sujet de l'emploi de l'informatique *en toute responsabilité*, après avoir mis à même l'instance de contrôle de leur donner les avis utiles ;
- organiser la participation des intéressés, là aussi dans la mesure du possible, au contrôle de la mise en œuvre de ces traitements ;
- *interdire ou limiter dans le temps l'enregistrement de certaines données* concernant les personnes et assurer le respect des secrets consacrés par la loi ;
- soumettre l'enregistrement des données nominatives au *principe de finalité*, c'est-à-dire d'adéquation de cet enregistrement par rapport à des fins légitimes et réprimer tout détournement ;
- créer pour les personnes, groupements, entreprises qui font l'objet de données nominatives soumises à traitement informatisé (ou même parfois non informatisé) *le droit de connaître et de critiquer ces données* ;
- outre ce droit d'accès aux données nominatives, *organiser* le plus largement possible *la connaissance et la critique par les intéressés des données non couvertes par un secret légitime*, ainsi que celles des *modèles intellectuels* selon lesquels les ordinateurs procèdent aux traitements ;
- *limiter au strict nécessaire les contraintes techniques* imposées par la loi à l'informatique pour assurer le respect des exigences indiquées ci-dessus (exclusion de certaines informations des banques de données ; recours pour ces mêmes informations à un identifiant particulier) ;

- ne pas traiter les praticiens de l'informatique comme un monde professionnel à part (*ni ordre, ni code*) ;
- compléter et corriger l'enseignement de l'informatique par une *formation générale* qui situe l'emploi de cette technique dans son environnement juridique, administratif, économique et social ;
- préciser les *responsabilités* de ceux qui, dans le secteur public, semi- public et privé, *participent à la mise en œuvre de l'informatique*, qu'ils soient ou non personnellement des informaticiens ;
- programmer les équipements et distribuer les crédits de fonctionnement de manière à *redresser les inégalités de fait* dans la capacité des différents pouvoirs de l'Etat et des différentes branches de l'administration à recourir à l'informatique ;
- *réagir contre la tendance de l'informatique à renforcer encore les positions dominantes*, en tendant à ce que le recours aux moyens de l'informatique soit, en fait, progressivement ouvert au plus grand nombre possible d'intéressés ;
- conserver (ou se donner) sur les activités industrielles et de services qui concourent à la mise en oeuvre de l'informatique ce qu'il faut de *contrôle national* pour avoir les moyens techniques de son action juridique ;
- à la fois en évitant les particularismes injustifiés et en promouvant des mesures ayant reçu ou susceptibles de recevoir un accueil favorable ailleurs que chez nous, contribuer à la création d'un *droit de l'informatique et des libertés qui soit commun aux pays démocratiques et libéraux*.

Ce rapport, et surtout la longue série de ses annexes, ont des dimensions qui ne doivent pas faire illusion. La commission n'a eu le temps ni de tout voir, ni de tout savoir, et sa réflexion, bien qu'elle soit fondée sur de nombreuses études sectorielles, en est restée au plan général. Nous ne sommes pas en état de présenter des projets particuliers aux fichiers médicaux, aux fichiers de solvabilité, à telle ou telle banque de données. Là où c'était possible, nous avons donné, pour l'élaboration des textes, des conseils que les administrations ont pris en considération, mais les projets sont encore en cours de discussion. Si une instance de contrôle et d'animation est créée, elle reprendra cet effort en étant dégagée du soin de présenter un dispositif d'ensemble, mais en ayant celui d'aller plus avant dans le concret.

Peut-être jugera-t-elle bon de partir de la base, c'est-à-dire de chacun des grands traitements déjà pratiqués ou en cours d'élaboration, afin de connaître et apprécier les problèmes pratiques. Plus tard, elle pourra dégager, pour certains ensembles de traitements (dans les domaines de

la santé, du crédit, des assurances, etc.) des règles communes qui constitueront dans la hiérarchie juridique un niveau intermédiaire entre une loi générale et les textes particuliers.

Si cette instance pouvait être mise en place assez rapidement, l'enchaînement entre les étapes serait assuré et la tâche en serait facilitée.

Quant à cette commission, le terme qui lui était fixé est déjà dépassé et il est temps pour elle de présenter les conclusions de ses travaux. Elle souhaite que le Gouvernement et le Parlement y trouvent des bases pour engager les actions nécessaires.

Paris, le 27 juin 1975.

Bernard CHENOT,  
*Président de la commission*

Maurice AYDALOT,  
*Vice-Président*

Bernard TRICOT,  
*Rapporteur général*

Pierre CATALA,  
*Rapporteur général adjoint*

# ANNEXES



## Annexe A

# **RENSEIGNEMENTS SUR LA COMMISSION**

- MEMBRES DE LA COMMISSION
- RAPPORTEURS
- GROUPES DE TRAVAIL



## MEMBRES DE LA COMMISSION

*Président* : M. Bernard Chenot, Vice-Président du Conseil d'Etat.

*Vice-Président* : M. Maurice Aydalot, Premier Président de la Cour de cassation.

*Membres* :

MM. Jacques Aubert, Conseiller d'Etat (1) ;

René Bondoux, ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Paris ;

Pierre Catala, Professeur de droit à l'université de Paris II ;

Bernard Clappier, Gouverneur de la Banque de France (2) ;

André Danzin, Directeur de l'Institut de Recherche d'Informatique et d'Automatique ;

Hugues de l'Estoile, Directeur général de l'Industrie (3) ;

Georges Mathé, Professeur de médecine, Directeur de l'Institut de cancérologie et d'immuno-génétique ;

Albert Monguilan, Président de chambre à la Cour de cassation (4) ;

Bernard Tricot, Conseiller d'Etat ;

Georges Vedel, Professeur à l'université de Paris II.

---

(1) Nommé par décret en date du 29 janvier 1975 en remplacement de M. Pierre Chatenet, membre du Conseil constitutionnel, démissionnaire.

(2) Nommé membre de la commission en remplacement de M. Olivier Wormser nommé Ambassadeur de France à Bonn.

(3) Devenu membre de droit de la commission en remplacement de M. Maurice Allegre jusqu'à  
Délégué à l'Informatique.

(4) Nommé Premier Président de la Cour de cassation.

*Rapporteur général* : M. Bernard Tricot.

*Rapporteur général adjoint* : M. Pierre Catala.

*Rapporteurs* ;

MM. Jean-Pierre Ancel, Conseiller référendaire à la Cour de cassation ;  
Michel Bernard, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;  
André Bodevin, Conseiller référendaire à la Cour de cassation ;  
Guy Braibant, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;  
Pierre Cabanes, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;  
Marc Durand-Viel, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;

Mme Cl. Gaudfernau, Conseiller scientifique à l'O.N.E.R.A. ;

MM. Alain Grange-Cabane, Auditeur au Conseil d'Etat ;

Jean-Paul Guénot, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

Louis Joinet, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

Maurice Lafortune, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

Philippe Léger, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

Gérard Paquier, Chargé de mission à la Direction générale de l'Industrie ;

Michel Pomey, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;

Mme Nicole Questiaux, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat ;

MM. Alain Richard, Auditeur au Conseil d'Etat ;

Jean-Marc Simon, Auditeur au Conseil d'Etat ;

Henri Teissier du Cros, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.

*Secrétaires* :

MM. Jean-Claude Simon, Attaché d'administration centrale ;

Richard Dell'Agnola, Secrétaire administratif ;

Mlle Monique Boulogne.

## INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

- Mme Françoise Gallouedec-Genuys, C.N.R.S.
  - M. Herbert Maisl, Agrégé à la Faculté de droit d'Orléans
- { Directeurs de l'enquête sur la pratique du secret dans les Fichiers de personnes.

### GROUPES DE TRAVAIL CRÉÉS AU SEIN DES SECTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL D'ÉTAT

#### *Fichiers relatifs à l'emploi.*

M. Roger Grégoire, M. Pierre Juvigny, Conseillers d'Etat assistés principalement de :

- M. Jean Buffet, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;
- M. Alain Richard, Auditeur au Conseil d'Etat.

#### *Fichiers de santé.*

M. Etienne Dufour, Conseiller d'Etat, M. Paul Castaigne, Conseiller d'Etat en service extraordinaire, assistés principalement de :

- M. Maxime Florio, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;
- M. Jean-Marc Simon, Auditeur au Conseil d'Etat.

#### *Fichiers de la Sécurité sociale.*

M. François Piketty, Conseiller d'Etat en service extraordinaire assisté principalement de :

- M. Michel Bernard, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.

#### *Fichiers fiscaux.*

M. Olaf Lecarpentier, Conseiller d'Etat, assisté principalement de :

- M. Maurice Lafortune, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice.

*Fichiers bancaires.*

M. Henry Lavail, Conseiller d'Etat, assisté principalement de :

M. Jean-Paul Guénot, Magistrat à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

M. Marc Durand-Viel, Maître des Requêtes.

*Collectivités locales.*

M. Lionel de Tinguy du Pouet, M. Jacques Aubert, Conseillers d'Etat, assistés principalement de :

— M. Michel Pomey, Maître des Requêtes.

## Annexe B

### **CONSULTATIONS**

Les tableaux joints retracent les consultations auxquelles il a été procédé en dehors des administrations de l'Etat.

Tant au cours des enquêtes faites au sujet des différents emplois de l'informatique que des autres travaux de la commission, de nombreuses administrations ont été appelées à faire connaître leur avis. Il en a été en particulier ainsi, au Ministère de l'Intérieur, de la Direction générale de la Police nationale et de la Direction générale des Collectivités locales ; au Ministère de la Justice, du bureau de l'informatique ; au Ministère des Affaires étrangères, de la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques ; au Ministère de l'Economie et des Finances, de la Direction générale des Impôts, de la Direction générale des Douanes et Droits indirects, de la Direction de la Comptabilité publique, de l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE) ; au Ministère de la Défense, de la Direction de la Gendarmerie et de la Justice militaire ; au Ministère de l'Equipement, des responsables de l'Opération Pilote Interministérielle ; au Ministère de l'Agriculture, de la Direction des Affaires sociales ; au Ministère de la Santé, de la Direction de l'Action sociale ; au Ministère de l'Industrie et de la Recherche, du Service central de la Statistique et des Informations industrielles et de la Mission Interministérielle pour l'informatique.

## TABLEAU DES CONSULTATIONS AUXQUELLES LA COMMISSION A PROCEDE EN DEHORS DES ADMINISTRATIONS

### MILIEUX DE L'INFORMATIQUE (1)

Syndicat national des fabricants d'ensembles d'informatique et de machines de bureau (S.F.I.B.) ..	MM. de Gromard Paloc-Taury Vallet
Groupements d'utilisateurs .....	Gravot Motard Cosson Thibaudau
Centre informatique des grandes entreprises française (C.I.G.R.E.F.) .....	Bouriez Dubelloy
Association française pour la cybernétique économique et technique (A.F.C.E.T.) .....	Genuys
Association française des informaticiens (A.F.I.N.) .	Travers

### COLLECTIVITES LOCALES

Le comité a recueilli les renseignements et avis fournis par soixante maires ; en outre, il a consulté l'Association des maires de France.

---

(1) 9 réunions générales du 12 septembre 1974 au 5 mai 1975.

## CENTRALES SYNDICALES (1)

	Représentants habituels aux réunions
C.G.C.....	MM. Dubois
C.F.D.T.....	Moreau Missika
C.G.T.....	Schaefer Hulot Ducros
F.O.....	Faesch Bretel Nicolas
C.F.T.C.....	Boisard Perrault

(1) 9 réunions du 10 octobre 1974 au 22 avril 1975.

## CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS (1)

MM. Bourdon  
Chalmet  
Clerget  
Cornut  
Gentille  
Egret  
Grozellier  
de Lavernée  
Le Page  
de Marmies  
Perrey  
Pilliard  
Provost  
Serres  
Vrillon.

---

(1) 6 réunions du 23 octobre 1974 au 30 avril 1975.

## MILIEUX MEDICAUX

### *Ordres professionnels.*

— Médecins .....	MM. Villey Carbonnet
— Chirurgiens-dentistes .....	Rochais
— Pharmaciens .....	Viala
— Sages-femmes .....	Mlle Garcia Mlle Le Vacher

### *Syndicats de médecins.*

— Syndicat national professionnel des Médecins du Travail .....	M. Hitier
— Confédération des Syndicats médicaux français	Mlle Mignon
— Fédération des Médecins de France .....	MM. Veliot
Comité Consultatif de l'Informatique médicale . . . .	Ducros
Fédération hospitalière de France .....	Raynaud
Assistance publique de Paris .....	M. Gardie

## SÉCURITÉ SOCIALE ET AUTRES ACTIVITÉS SOCIALES

Caisse nationale de l'Assurance maladie .....	MM. Prieur Chardinne
Caisse nationale des Allocations familiales .....	Paresys Rouvier
Caisse nationale d'Allocation vieillesse .....	Michaud
Agence centrale des Organismes de Sécurité sociale .....	Salles
Caisse de compensation de l'Organisation autonome nationale de l'Industrie et du Commerce .....	Béthune
Fédération nationale de la Mutualité française . . . .	Optat Migraine
Fédération française des Sociétés d'assurances ..	Gentile
Caisses centrales de Mutualité sociale agricole ..	Avoine Joncour Boutet
Médecin-conseil national de la Caisse nationale de l'Assurance maladie .....	Sournia

## ACTIVITES FINANCIERES

Banque de France .....	MM. Morant Dantot Tronche
Conseil national du Crédit .....	Clémentel
Association professionnelle des Banques .....	Hillard Marcille
Fédération française des Sociétés d'Assurances ..	Gentile Maurin
Association professionnelle des Etablissements financiers .....	De La Vergne
Compagnie des Agents de change .....	Petit
Société générale .....	Lemarchand Vigne
Compagnie « Le Secours » IARD .....	Toulet
Fédération syndicale CGT Banques.....	Davin
Fédération syndicale CFTC Banques .....	Allibert

## NOTARIAT (1)

Conseil supérieur du Notariat .....	M <sup>e</sup> Zimmermann
Chambre Interdépartementale des Notaires.....	M <sup>e</sup> Brisse M <sup>e</sup> Pessina
Centre Notarial d'Informatique .....	M <sup>e</sup> Salats

---

(1) 5 réunions du 20 novembre 1974 au 24 juin 1975

---

Librairies - Imprimeries Réunies  
7, rue Saint-Benoît - Paris-6<sup>e</sup>  
Tél. : 260-24-75 — 260-72-03

---

**LA DOCUMENTATION FRANÇAISE - 29-31, QUAI VOLTAIRE - 75340 PARIS CEDEX 07**  
**TÉL. : 261.50.10 - TELEX : DOCFRAN PARIS 24826**  
**PRIX : 15 F**

**AM. 1270-**