

N° 30

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant modification de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayasse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, René Monory, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir le numéro :

Sénat : 530 (1985-1986)

Statistiques.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. Le dispositif législatif mis en place par la loi du 27 avril 1946 instituant l'INSEE et son décret n°46-1432 du 14 juin 1946, la loi du 7 juin 1951 et son décret n°84-628 du 17 juillet 1984.	5
II. Les grandes lignes de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	10
III. Les dispositions relatives au secret professionnel	16
IV. Le projet de loi	17
V. La position de la Commission	21
Tableau comparatif	24

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi dont nous sommes saisis tend à mettre en harmonie la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et enfin l'article 378 du code pénal.

On a pu en effet s'interroger sur la "compatibilité" entre le dispositif législatif mis en place au lendemain de la guerre en matière d'enquêtes statistiques, la règle, pénalement sanctionnée, du secret professionnel, et plus récemment, la loi du 6 janvier 1978 dont l'article premier édicte que l'informatique "ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'Homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques"

Un point d'équilibre devait être trouvé ; l'intérêt public commande que certaines enquêtes statistiques soient menées auprès des personnes physiques et des entreprises, mais le droit pour chacun au secret de sa vie privée doit être préservé et tout citoyen doit avoir accès aux informations le concernant.

Les auteurs du présent projet de loi nous proposent ainsi, en complétant la loi du 7 juin 1951, d'instituer "un cadre juridique" pour les transmissions d'informations vers l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et les services statistiques ministériels.

Le dispositif tente par ailleurs de concilier cette activité statistique avec les règles de notre droit pénal et de notre procédure pénale.

L'intérêt essentiel du projet est de mettre en conformité l'activité de notre appareil statistique, quand il traite notamment des données permettant l'identification des personnes et la loi du 6 janvier 1978 qui tend à protéger la vie privée et les libertés individuelles face au développement accéléré de l'informatique.

Nous rappellerons brièvement le dispositif législatif mis en place au lendemain de la guerre dans le domaine statistique (loi de finances du 27 avril 1946 instituant l'INSEE, décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 qui en fixe les attributions, loi du 7 juin 1951 créant le Conseil national de l'information statistique et réglementant les enquêtes statistiques effectuées par les services publics, décret n° 84-628 du 17 juillet 1984 fixant les attributions du Conseil national de l'information statistique) ; nous évoquerons ensuite les grandes lignes de la loi du 6 juin 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ainsi que les règles relatives au secret professionnel.

Votre commission examinera ensuite l'économie du projet de loi.

I

**Le dispositif législatif mis en place
par la loi du 27 avril 1946 instituant l'INSEE et son décret
n° 46-1432 du 14 juin 1946, la loi du 7 juin 1951
et son décret n° 84-628 du 17 juillet 1984.**

a) Il convient d'abord de souligner le rôle fondamental de l'Administration dans notre appareil statistique; cet apport apparaît tant s'agissant la production que de l'utilisation de l'information statistique.

Dans la proportion de 90 % les enquêtes statistiques françaises sont financées par l'impôt. L'organisme essentiel, qui mobilise environ 63 % des effectifs administratifs chargés des travaux statistiques (soit plus de 7.000 agents), est l'Institut national de la statistique et des études économiques.

C'est une loi n° 46-854 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946 qui créa au Ministère de l'Economie nationale de l'époque un Institut national de la statistique pour la métropole et la France d'Outre-Mer.

La loi prévoyait que "cet institut grouperait les services de statistiques, d'études économiques et de documentation du Ministère de l'Economie nationale énumérés par un règlement d'administration publique."

Aux termes du décret d'application du 14 juin 1946, l'Institut se voyait confier de nombreuses attributions :

1° établir, rassembler et mettre à jour les statistiques relatives à l'état et au mouvement des personnes et des biens dans la métropole et dans les territoires d'outre-mer en utilisant, le cas échéant, les éléments qui lui sont fournis par les diverses administrations .

2° coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'Etat, centraliser leur documentation statistique et économique et réaliser l'unification des nomenclatures et codes statistiques ;

3° donner et tenir à jour l'inventaire permanent de l'économie ;

4° observer l'évolution de la situation économique dans la métropole, dans la France d'outre-mer et à l'étranger ;

5° entreprendre, à la demande du gouvernement et des administrations publiques et, éventuellement, de personnes physiques ou morales de droit privé, des recherches et études sur les questions statistiques et économiques ;

6° diffuser ou publier s'il y a lieu les résultats de ses travaux ;

7° favoriser le développement des sciences statistiques et les recherches économiques relevant de sa compétence, assurer la formation du personnel spécialisé nécessaire à son fonctionnement ;

8° assurer la coordination de l'emploi des moyens mécanographiques utilisés par les administrations publiques et les organismes visés au 2° ci-dessus et exécuter dans la mesure du possible tous travaux mécanographiques demandés par les services ou organismes extérieurs ;

9° procéder, pour le compte des administrations publiques et organismes visés au 2°, à l'exécution des "recensements approximatifs par voie de sondage".

b) La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 "sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques" définit quant à elle les conditions dans lesquelles les enquêtes statistiques seraient effectuées par les services publics ou les organismes agréés par les pouvoirs publics.

Ce texte institua tout d'abord auprès de l'INSEE un Conseil de coordination statistique ("rebaptisé" Conseil national de statistique puis Conseil national de l'Information statistique à la suite du décret n° 84-628 du 17 juillet 1984), chargé de coordonner les enquêtes statistiques des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'Administration.

Le Conseil établit chaque année un programme comprenant l'ensemble des enquêtes prévues pour les douze mois à venir, détermine leur date approximative ainsi que les

délais qui seront accordés aux personnes physiques et morales pour faire parvenir leur réponse.

Le programme et ses modalités sont arrêtés par le Ministre dont relève l'INSEE ; c'est le Ministre de l'Economie et des Finances qui, par délégation du Premier Ministre, préside le Conseil national de l'information statistique.

Aux termes de l'article 2 de la loi, toute enquête statistique des services publics, à l'exclusion des travaux d'ordre intérieur, doit être soumise au visa préalable du Ministre dont relève l'INSEE et du Ministre à la compétence duquel ressortissent les intéressés. Le visa ne peut être accordé que dans trois cas : l'enquête a été prévue dans le programme annuel ; elle a été décidée par une loi spéciale ; elle présente "un caractère de nécessité et d'urgence indiscutables".

L'article 3 souligne que les personnes physiques et morales sont tenues de répondre avec exactitude et dans les délais fixés aux enquêtes statistiques revêtues du visa défini à l'article 2.

L'article 4 prévoit la possibilité pour des organismes professionnels ou interprofessionnels de recevoir un agrément par arrêté conjoint du Ministre dont relève l'INSEE et du Ministre chargé de la branche intéressée afin d'intervenir dans l'exécution des enquêtes statistiques.

Lorsqu'un questionnaire revêtu du visa est diffusé par une organisation agréée, les intéressés ont la possibilité de répondre, à leur choix, par l'intermédiaire de cette organisation ou directement au service public enquêteur.

Les organismes agréés adressent aux services enquêteurs, dans le délai prévu par l'acte d'agrément, les renseignements qu'ils ont recueillis.

L'article 7 de la loi du 7 juin 1951 fixe les sanctions pénales encourues par les personnes physiques ou morales qui s'abstiennent de répondre, après mise en demeure, aux questionnaires visés par les dispositions précitées.

Ce dispositif, essentiellement "coercitif", puisqu'il définit en quelque sorte des enquêtes statistiques "obligatoires", s'accompagne cependant de dispositions qui prennent en compte la nécessité de respecter, dans une certaine mesure, le secret de la vie personnelle.

Aux termes de l'article 6, en effet, hormis le cas des procédures pénales, les renseignements individuels figurant sur les questionnaires revêtus du visa défini par la loi et ayant trait à la vie personnelle et familiale, et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, ne peuvent être l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire avant l'expiration du délai de cent ans suivant la date de réalisation du recensement ou de l'enquête.

Les renseignements individuels d'ordre économique ou financier figurant sur les questionnaires revêtus du visa ne peuvent, en aucun cas, être utilisés à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique.

La loi assure donc, pour un siècle, la "couverture" des informations à caractère privé recueillies au cours des enquêtes statistiques publiques régies par le texte de 1951.

Les informations visées sont "les données concernant la vie personnelle ou familiale ou plus généralement les faits et comportements d'ordre privé".

Le texte de 1951 ne protège donc pas toutes les informations nominatives, au sens de l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978, c'est-à-dire "les informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent..."

Le décret n° 84-628 du 17 juillet 1984 institue un "Conseil National de l'information statistique et précise les attributions de l'organisme.

Il est souligné que le Conseil national de l'information statistique exécute les missions définies par la loi du 7 juin 1951 et assure, s'agissant de l'information statistique, la concertation statistique entre les utilisateurs de l'information, les services publics, et les services producteurs d'informations statistiques; ces derniers étant, rappelle le texte : l'INSEE, les services statistiques ministériels, les administrations, les organismes publics, les organismes privés chargés d'un service public ou assurant, grâce à des subventions publiques, la collecte ou l'exploitation des données économiques et sociales.

La concertation assurée par le Conseil national de l'information statistique concerne tous les types de la production de l'information statistique et de sa diffusion, que cette information provienne des enquêtes statistiques et des

recensements ou de l'exploitation, à des fins d'information générale, des données issues de l'activité administrative.

Le Conseil général de l'information statistique est appelé à donner son avis :

1° sur l'état du système d'information statistique et les besoins à satisfaire ;

2° sur le développement général et sur l'échelonnement par année des travaux statistiques des services producteurs ;

3° sur le programme annuel d'enquêtes des services publics et ses modalités d'application et sur la répression des infractions en matière d'enquêtes statistiques ;

4° sur les projets d'exploitation, à des fins d'information générale, des données issues de l'activité des administrations, des organismes publics et des organismes privés chargés d'un service public ;

5° sur les projets de traitements automatisés d'enquêtes statistiques ou de données mentionnées au 4° qui nécessitent une demande d'avis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés : l'avis du conseil doit être motivé, adressé au service producteur et joint au dossier présenté à la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

6° sur la conception, la révision et la tenue à jour des nomenclatures économiques et sociales : le président de la Commission nationale des nomenclatures d'activités et de produits lui faisant rapport sur les questions entrant dans la compétence de cette commission ;

7° sur le contenu des banques de données économiques et sociales des services producteurs, ainsi que sur les modalités d'accès à ces banques et les principes de tarification ;

Le Conseil transmet ses avis lorsqu'il y a lieu, et notamment dans l'exercice des attributions prévues aux 4° et 6° du présent article, à un "centre d'enregistrement et de révision" des formulaires administratifs et à toute instance appelée à connaître de ceux-ci.

Le Conseil est, enfin, associé à toute instance de coordination de l'informatique dans les services publics, pour toute question ayant trait au contenu de l'information économique et sociale.

II

Les grandes lignes de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

a) La loi du 6 janvier 1978 édicte, tout d'abord, un certain nombre de principes fondamentaux : l'informatique doit être au service de chaque citoyen ; son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale ; elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés institutionnelles ou publiques.

Au nombre des principes énoncés, figure aussi le droit pour toute personne de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés.

Les dispositions de principe de la loi interdisent qu'une décision de justice, impliquant une appréciation sur un comportement humain, puisse avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé ; de même, est prohibée toute décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain et n'ayant pour seul fondement qu'un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé.

b) Après avoir énoncé la "philosophie" sur laquelle devrait se fonder l'activité informatique, la loi du 6 janvier 1978 définit la composition et le rôle de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). Aux termes de l'article 14, "la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés veille à ce que les traitements automatisés, publics ou privés, d'informations nominatives, soient effectués conformément aux dispositions de la présente loi".

Pour l'exercice de sa mission de contrôle, la CNIL dispose de pouvoirs importants :

- décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la loi ;
- vérification, avec l'assistance éventuelle d'experts, des traitements ;
- élaboration de règlements types ;
- faculté de dénoncer au Parquet les infractions dont elle a connaissance ;
- contrôle de la mise en oeuvre du droit d'accès et de rectification ;
- réception des réclamations, pétitions et plaintes...

CNIL joue, d'autre part, un rôle d'informateur à l'égard du public puisqu'elle met à sa disposition la liste et les caractéristiques de tous les traitements automatisés effectués sur notre territoire.

La loi du 6 janvier 1978 met ensuite en place deux dispositifs essentiels :

- elle précise les conditions auxquelles devront désormais répondre les traitements automatisés d'informations nominatives ;
- elle organise un droit d'opposition, un droit d'accès et un droit de rectification au bénéfice de toute personne physique sur laquelle sont détenues les informations nominatives.

1. Les conditions auxquelles doivent répondre les traitements automatisés d'informations nominatives

L'article 4 de la loi définit, d'abord, ce qu'elle entend par "informations nominatives" : il s'agit des informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent, que le traitement soit effectué par une personne physique ou par une personne morale.

L'article 5 de la loi considère, d'autre part, comme un "traitement automatisé d'informations nominatives" tout ensemble d'opérations réalisées par des moyens automatiques, relatives à la collecte, l'enregistrement, l'élaboration, la modification et la destruction d'informations nominatives, ainsi que tout ensemble d'opérations de même nature se rapportant à l'exploitation de

fichiers ou bases de données, et notamment les interconnexions ou rapprochements, consultations ou communications d'informations nominatives.

Cette définition très large vise donc toute opération effectuée sur un fichier d'informations nominatives, de la collecte à la destruction, à condition que les moyens employés soient automatiques.

La loi du 6 janvier 1978 institue ainsi un contrôle par la CNIL de tout traitement automatisé d'informations concernant les personnes physiques.

Si ces traitements sont opérés pour le compte de l'Etat ou d'une personne publique (établissement public, collectivité territoriale...), l'opération ne pourra être décidée que par un acte réglementaire pris après avis motivé de la CNIL (art. 15 de la loi). En cas d'avis défavorable, le traitement ne pourra être autorisé que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ou, en ce qui concerne les collectivités territoriales, en vertu d'une décision de l'organe délibérant de celles-ci approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

S'agissant des traitements effectués pour le compte de personnes autres que celles visées à l'article 15, ils devront faire l'objet d'une déclaration, comportant l'engagement que le traitement satisfait aux exigences de la loi, auprès de la CNIL (art. 16 de la loi).

Pour les catégories de traitements informatisés, publics ou privés, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, il est prévu la publication par la CNIL de normes simplifiées qui permettront à l'opérateur de mettre en oeuvre le traitement, dès l'accusé de réception d'une déclaration sommaire de conformité.

La loi énonce les précisions obligatoires que devra comporter la demande d'avis ou la déclaration à la CNIL ; parmi celles-ci, on notera l'indication de la finalité du traitement.

L'acte réglementaire visé à l'article 15 de la loi doit, lui-même, préciser :

1° la dénomination et la finalité du traitement ;

2° le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès ;

3° les catégories d'informations nominatives enregistrées ainsi que les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations.

2. Le droit d'opposition, le droit d'accès à l'information et le droit de rectification

Ce second dispositif est particulièrement protecteur des droits de toute personne au respect de sa vie privée.

. En ce qui concerne, tout d'abord, les traitements automatisés effectués pour le compte d'une personne autre que les personnes publiques, l'article 26 de la loi permet à tout citoyen de s'opposer, pour des raisons légitimes, à ce que des informations nominatives le concernant fassent l'objet d'un traitement.

L'article 27 de la loi prévoit, d'autre part, que les personnes auprès desquelles sont recueillies des informations nominatives doivent, en tout état de cause, être informées :

- du caractère obligatoire ou facultatif des réponses ;
- des conséquences, à leur égard, d'un défaut de réponse ;
- des personnes physiques ou morales destinataires des informations ;
- enfin, de l'exercice d'un droit d'accès et de rectification.

. S'agissant du droit d'accès, l'article 34 de la loi permet à toute personne justifiant de son identité d'interroger les services ou organismes chargés de mettre en oeuvre les traitements automatisés dont la liste est accessible au public, en vue de savoir si ces traitements portent sur des informations nominatives la concernant et, le cas échéant, d'en obtenir communication : cette communication doit être faite en langage clair et être conforme au contenu des enregistrements.

La CNIL peut accorder au responsable du fichier des délais de réponse et même l'autorisation de ne pas tenir compte de certaines demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

. L'article 36 de la loi permet, enfin, au titulaire du droit d'accès d'exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la

collecte ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite.

Aux termes de l'article 37, tout fichier nominatif doit être complété ou corrigé, même d'office, lorsque l'organisme qui le tient a connaissance de l'inexactitude ou du caractère incomplet d'une information nominative contenue dans ce fichier. Par ailleurs, si une information a été transmise à un tiers, sa rectification ou son annulation doit être notifiée à ce tiers, sauf dispense accordée par la Commission.

La loi du 6 janvier 1978 tient compte du caractère particulier de certaines informations nominatives.

Il s'agit, tout d'abord, des informations nominatives qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique ; il est prévu, à cet égard, que les demandes d'avis ou les déclarations relatives aux traitements automatisés les concernant pourront ne pas comporter toutes les mentions obligatoires prévues à l'article 19. Le droit d'accès aux traitements intéressant ces matières ne peut s'effectuer qu'à travers la CNIL qui désigne un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de Cassation ou à la Cour des Comptes pour mener toute investigation utile.

En ce qui concerne, en second lieu, les informations nominatives intéressant les infractions, les condamnations ou les mesures de sûreté, la loi prévoit que seules les juridictions et autorités publiques (auxquelles pourront s'ajouter, sur avis conforme de la CNIL, les personnes morales gérant un service public) pourront en assurer le traitement automatisé.

c) La loi du 6 janvier 1978 affirme, enfin, deux règles particulièrement importantes :

- le principe selon lequel, sauf dispositions législatives contraires, les informations ne doivent pas être conservées sous une forme nominative au-delà de la durée prévue à la demande d'avis ou à la déclaration, à moins que leur conservation ne soit autorisée par la Commission ;

- en second lieu, l'interdiction de mettre ou de conserver en mémoire informatisée, sauf accord exprès de l'intéressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les

opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales des personnes.

Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas aux églises et aux groupements à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical qui tiennent un registre automatisé de leurs membres.

III. Les dispositions relatives au secret professionnel

L'article 378 du code pénal définit, d'une manière très large, le secret professionnel auquel sont soumises un certain nombre de personnes qui, de part leur profession, sont dépositaires de secrets. Ce texte essentiel dispose que "les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toute autre personne dépositaire, par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateur, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500 à 15 000 francs."

Cette règle très générale s'applique aussi aux administrations, en ce qui concerne en particulier la transmission d'informations nominatives. On a pu donc légitimement se demander si les transmissions d'informations des administrations à l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques ou aux services statistiques ministériels ne remettraient pas en cause la règle du secret professionnel.

Dans le code de déontologie que les deux principales associations de statisticiens, l'AIS et l'ASTEC, ont cru devoir établir, on peut lire au chapitre III, article 14 : "Dans la mesure où le secret a pour but la protection des personnes, l'autorisation expresse de celles-ci, postérieurement à l'enquête, peut seule délier le statisticien de son engagement et autoriser une retransmission nominative à un tiers." ; et au chapitre IV, article 5 : "... Le statisticien dépositaire de données collectées à des fins non statistiques par diverses institutions doit respecter les obligations de secret particulières à la source qu'il exploite, tout en restant tenu au respect de ses propres obligations, en général plus contraignantes...".

IV

Le projet de loi

Le problème de la compatibilité entre les textes de 1946 conférant à l'INSEE la mission de rassembler et de coordonner les statistiques relatives à l'état des personnes et la règle du secret professionnel qui s'impose à toute administration, restait donc posé ; la loi du 6 janvier 1978 a rendu encore plus incertain le fondement juridique des transferts d'informations nominatives d'une administration aux services statistiques.

Le présent projet de loi constitue une tentative de solution aux difficultés ainsi apparues.

Le présent projet de loi complète donc la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'application, la coordination et le secret en matière de statistiques, en y ajoutant un nouvel article 7 bis.

Dans son premier alinéa, l'article 7 bis proposé dispose que : "Nonobstant toutes dispositions contraires relatives au secret professionnel, notamment celles de l'article 378 du code pénal, et sans préjudice des dispositions de l'article 777-3 du code de procédure pénale, les informations relatives aux personnes physiques, à l'exclusion des données relatives à la santé ou aux personnes morales, recueillies dans le cadre de leur mission par une administration, un établissement public, une collectivité territoriale ou une personne morale de droit privé gérant un service public peuvent être transmises à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques ou aux services statistiques ministériels.

Les auteurs du projet de loi ont ainsi entendu permettre à l'INSEE et aux services statistiques ministériels de partager le secret professionnel auquel sont tenues les administrations dépositaires d'informations relatives aux personnes physiques ou aux personnes morales : cette obligation au secret n'étant que le corollaire de la faculté d'obtenir des administrations toute information dès lors que la finalité exclusive du transfert est l'élaboration de statistiques.

Le texte insiste d'abord sur l'importance de la dérogation apportée aux règles de secret professionnel sanctionnées par l'article 378 du code pénal.

Il est, d'autre part, précisé que les dispositions de l'article 777-3 du code de procédure pénale demeurent applicables ; rappelons qu'aux termes de ce texte : aucun rapprochement ni aucune connexion, au sens de l'article 19 de la loi du 6 janvier 1978, ne peuvent être effectuées entre le casier judiciaire national automatisé et tous les fichiers ou recueils de données nominatives détenues par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du Ministère de la Justice.

L'article 777-3 du code de procédure pénale précise par ailleurs qu'aucun fichier ou recueil de données nominatives détenu par un personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du Ministère de la Justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévues par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation.

En ce qui concerne les données relatives à la santé, les auteurs du projet de loi nous indiquent, dans l'exposé des motifs, qu'elle feront l'objet d'un prochain projet de loi : d'où leur exclusion du champ du texte proposé.

Le deuxième alinéa du texte proposé dispose que : "toute transmission portant sur des informations nominatives, telles qu'elles sont définies à l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est soumise aux dispositions de ladite loi". Ce dispositif permet de lever toute ambiguïté sur le point de savoir si la "transmission" visée par le projet de loi est incluse ou non dans l'ensemble des opérations couvertes par l'article 5 de la loi du 6 janvier 1978. La protection par cette loi des transmissions de fichiers de données par des moyens non automatisés restait, en effet, incertaine.

En affirmant que toute transmission portant sur des informations nominatives est soumise aux dispositions de la loi du 6 janvier, les auteurs du projet instituent une assimilation juridique qui clarifie incontestablement la situation.

Dans l'esprit du projet de loi, les articles de la loi du 6 janvier qui sont, plus particulièrement visés, sont les articles 15 (autorisation des traitements automatisés d'informations nominatives opérés pour le compte des personnes publiques), 20 (contenu de l'acte réglementaire d'autorisation) ainsi que l'ensemble des dispositions sur le droit d'opposition, le droit d'accès et, le cas échéant, le droit de rectification.

Le troisième alinéa du texte proposé prévoit que "toute transmission portant sur des informations concernant des personnes morales est autorisée par décision conjointe du Ministre dont relève l'Institut national de la Statistique et des Etudes Economiques et des ministres intéressés".

Il convient, en effet, de rappeler que la loi du 6 janvier 1978 ne s'intéresse qu'aux informations permettant l'identification des personnes physiques ; il n'y avait donc pas lieu de faire intervenir le C.N.I.L. pour les transferts d'information concernant les personnes morales.

Le quatrième alinéa du texte proposé dispose que : "sous réserve des dispositions des articles 40, 97 et 99 du code de procédure pénale, les informations transmises en application du présent article et permettant l'identification des personnes physiques ou morales auxquelles elles s'appliquent ne peuvent faire l'objet d'aucune communication de la part du service bénéficiaire".

Il s'est agi notamment ici de soumettre à une obligation de secret, à la même enseigne que l'administration initialement dépositaire de l'information, le service statistique utilisateur. On rapprochera cette disposition de celle de l'article 6 de la loi du 7 juin 1951 qui prohibe, s'agissant des enquêtes effectuées par les services publics et ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, toute communication de la part du service dépositaire avant l'expiration d'un délai de cent ans suivant la date de réalisation du recensement ou de l'enquête. L'article 6 précise, lui aussi, que ses dispositions ne font pas préjudice aux articles 40, 97 et 99 du code de procédure pénale.

Rappelons que l'article 40 de ce code autorise tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, à en aviser sans délai le Procureur de la République ; les articles 97 et 99 rappellent les pouvoirs du juge d'instruction en cas d'information judiciaire.

Le texte proposé pour l'article 7 bis souligne enfin que les agents de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et des services statistiques ministériels sont astreints au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal. On indiquera que cette disposition existait déjà mais dans un texte réglementaire : le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 qui prévoyait dans son article 7 : "les

fonctionnaires de l'Institut national prêtent serment. Le personnel de toutes catégories de l'Institut national est tenu au secret professionnel".

Votre Commission ne serait pas complète si elle n'indiquait que le présent projet de loi fut soumis à la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés et que celle-ci rendit un avis favorable.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission approuve les objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi.

Il ne s'agit nullement ici de créer un flux systématique de toutes les informations détenues par les administrations, les établissements publics et les collectivités territoriales vers l'INSEE, mais d'instituer un cadre légal pour les transmissions de données que nos statisticiens peuvent ponctuellement demander aux dépositaires en vue d'une opération statistique bien déterminée.

Seront ainsi levées les incertitudes pesant sur la compatibilité entre ces transmissions et les diverses dispositions relatives au secret professionnel que l'on trouve non seulement dans le code pénal mais aussi dans de nombreuses autres législations (Code des procédures fiscales, Code des douanes...).

Votre Commission vous proposera cependant, pour le nouvel article 7 bis de la loi du 7 juin 1951, une rédaction quelque peu modifiée par rapport à celle du projet initial.

Au premier alinéa du texte proposé pour l'article 7 bis, il est apparu souhaitable d'exclure du dispositif, à la même enseigne que les données relatives à la santé, les données relatives à la vie sexuelle. Celles-ci devraient faire l'objet, comme les informations médicales, d'une protection particulière prévue par un prochain projet de loi.

Ce faisant, votre Commission reprend une assimilation de traitement, entre données relatives à la santé et données relatives à la vie sexuelle, instituée par la Convention signée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1981, et entrée en vigueur le 1er octobre 1985, pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. L'article 6 de cet accord européen dispose en effet: "les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les optiques politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle ne peuvent être traitées automatiquement, à moins que le droit

interne ne prévoit des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales".

Il vous est donc proposé de rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 7 bis :

Les informations relatives aux personnes physiques, à l'exclusion des données relatives à la santé et à la vie sexuelle et celles relatives aux personnes morales recueillies dans le cadre de sa mission par une administration, un établissement public, une collectivité territoriale ou une personne morale de droit privé gérant un service public, peuvent être cédées, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques ou aux services statistiques ministériels.

Votre Commission vous propose ensuite d'ajouter un second alinéa soulignant que :

Sous réserve de l'article 777-3 du code de procédure pénale, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent nonobstant toutes dispositions contraires relatives au secret professionnel.

Votre Commission n'a pas estimé indispensable la référence explicite à l'article 378 du code pénal, l'ensemble des dispositions à caractère fiscal, douanier ou autre visées par l'expression "toutes dispositions contraires" se fondant sur la règle générale édictée par notre code pénal.

La rédaction proposée pour le 3ème alinéa de l'article 7 bis substitue notamment à la notion de "transmission" la notion, mieux connue du droit civil, de "cession" ; cette dernière souligne qu'entre le cédant et le cessionnaire des données, et en particulier des données nominatives, une convention ou un accord (si la transmission est autorisée entre deux administrations de l'Etat, par acte réglementaire conjoint) sera intervenu pour déterminer les modalités de la transmission, la finalité du traitement envisagé et le sort des informations après leur utilisation aux fins de traitement statistique. Il vous est donc proposé de rédiger comme suit ce texte :

Les cessions portant sur des informations nominatives telles qu'elles sont définies à l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, sont soumises aux dispositions de

ladite loi ; l'acte réglementaire et, lorsque les cessions se font entre deux personnes morales distinctes, les conventions entre le cédant et le cessionnaire de ces informations prévoient les modalités de la transmission, la finalité du traitement envisagé et le sort des informations après leur utilisation aux fins de traitement statistique.

La rédaction proposée par votre Commission pour le 4ème alinéa de l'article, relatif aux informations concernant les personnes morales reprend le texte du projet initial en substituant simplement à la notion de "transmission" celle de "cession".

Il vous est demandé, en revanche, d'adopter l'avant-dernier alinéa, tel que rédigé les auteurs du projet de loi initial.

Ce texte dispose que "sous réserve des dispositions des article 40, 97 et 99 du code de procédure pénale, les informations transmises en application du présent article et permettant l'identification des personnes physiques ou morales auxquelles elles s'appliquent ne peuvent faire l'objet d'aucune communication de la part du service bénéficiaire".

Votre Commission vous propose, enfin, de préciser la rédaction du dernier alinéa du nouvel article 7 bis.

Le projet initial dispose que : "Les agents de l'INSEE et des services statistiques ministériels sont astreints au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal".

Votre Commission vous suggère de préciser le domaine d'application du secret professionnel dont il s'agit ici en indiquant que ce dernier couvre les données visées au présent article. Ce faisant, votre Commission harmonise cette ultime disposition de l'article 7 bis avec les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juin 1951 aux termes desquelles : les agents des services publics et des organisations appelés à servir d'intermédiaire pour les enquêtes dans les conditions fixées à l'article 4 sont astreints au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal".

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de la nouvelle rédaction proposée, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code pénal.	Article unique.	Article unique.
<p><i>Art. 378.</i> — Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500 F à 15.000 F.</p>	<p>Il est inséré dans la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques un article 7 bis ainsi rédigé :</p>	Alinéa sans modification.
<p>Toutefois, les personnes ci-dessus énumérées, sans être tenues de dénoncer les avortements pratiqués dans des conditions autres que celles qui sont prévues par la loi, dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur profession, n'encourent pas, si elles les dénoncent, les peines prévues au paragraphe précédent ; citées en justice pour une affaire d'avortement, elles demeurent libres de fournir leur témoignage à la justice sans s'exposer à aucune peine.</p>	<p>« <i>Art. 7 bis.</i> — Nonobstant toutes dispositions contraires relatives au secret professionnel, notamment celles de l'article 378 du code pénal, et sans préjudice des dispositions de l'article 777-3 du code de procédure pénale, les informations relatives aux personnes physiques, à l'exclusion des données relatives à la santé, ou aux personnes morales, recueillies dans le cadre de sa mission par une administration, un établissement public, une collectivité territoriale ou une personne morale de droit privé gérant un service public peuvent être transmises, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques ou aux services statistiques ministériels.</p>	<p>« <i>Art. 7 bis.</i> — Les informations relatives aux personnes physiques, à l'exclusion des données relatives à la santé ou à la vie sexuelle, et celles relatives aux personnes morales, recueillies, dans le cadre de sa mission, par une administration, un établissement public, une collectivité territoriale ou une personne morale de droit privé gérant un service public peuvent être cédées, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques ou aux services statistiques ministériels.</p>
<p>Les mêmes personnes n'encourent pas les peines prévues à l'alinéa 1^{er} lorsqu'elles informent les autorités médicales ou administratives chargées des actions sanitaires et sociales des sévices ou privations sur la personne de mineure de quinze ans et dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur profession ; citées en justice pour une affaire de sévices ou privations sur la personne de ces mineurs, elles sont libres de fournir leur témoignage sans s'exposer à aucune peine.</p>		<p><i>Sous réserve</i> de l'article 777-3 du code de procédure pénale, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent nonobstant toutes dispositions contraires relatives au secret professionnel.</p>
<p>N'encoure pas les peines prévues à l'alinéa 1^{er} tout médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices qu'il a constatés dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer qu'un viol ou un attentat à la pudeur a été commis.</p>		
Code de procédure pénale.		
<p><i>Art. 777-3.</i> — Aucun rapprochement ni aucune connexion, au sens de l'article 19 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ne peuvent être effectués entre le casier judiciaire national automatisé et tout autre fichier ou recueil de données nominatives détenus par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice.</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code de procédure pénale.

Aucun fichier ou recueil de données nominatives détenu par une personne quelconque ou par un service d'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévus par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation.

Toutefois, une condamnation pénale pourra toujours être invoquée en justice par la victime de l'infraction.

Toute infraction aux dispositions qui précèdent sera punie des peines prévues à l'article 44 de la loi visée à l'alinéa 1^{er}.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Art. 19. — La demande d'avis ou la déclaration doit préciser :

.....
— les rapprochements, interconnexions ou toute autre forme de mise en relation de ces informations ainsi que leur cession à des tiers ;
.....

Art. 44. — Sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 20.000 à 2.000.000 de francs, quiconque, étant détenteur d'informations nominatives à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, les aura détournées de leur finalité telle qu'elle est définie dans l'acte réglementaire prévu à l'article 15 ci-dessus, ou dans les déclarations faites en application des articles 16 et 17 ou par une disposition législative.

Art. 4. — Sont réputées nominatives au sens de la présente loi les informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent, que le traitement soit effectuée par une personne physique ou par une personne morale.

Code de procédure pénale.

Art. 40. — Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée.

Toute transmission portant sur des informations nominatives, telles qu'elles sont définies à l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est soumise aux dispositions de ladite loi.

Les cessions portant sur des informations nominatives, telles qu'elles sont définies à l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1976 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sont soumises aux dispositions de ladite loi ; l'acte réglementaire et, lorsque les cessions se font entre deux personnes morales distinctes, les conventions entre le cédant et le cessionnaire de ces informations prévoient les modalités de la transmission, la finalité du traitement envisagé et le sort de informations après leur utilisation aux fins de traitement statistique.

Texte en vigueur

Code de procédure pénale.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Art. 96. - Si la perquisition a lieu dans un domicile autre que celui de l'inculpé, la personne chez laquelle elle doit s'effectuer est invitée à y assister. Si cette personne est absente ou refuse d'y assister, la perquisition a lieu en présence de deux de ses parents ou alliés présents sur les lieux, ou à défaut, en présence de deux témoins.

Le juge d'instruction doit se conformer aux dispositions des articles 57 (alinéa 2) et 59.

Toutefois, il a l'obligation de provoquer préalablement toutes mesures utiles pour que soit assuré le respect du secret professionnel et des droits de la défense.

Art. 97. - Lorsqu'il y a lieu, en cours d'information, de rechercher des documents et sous réserve des nécessités de l'information et du respect, le cas échéant, de l'obligation stipulée par l'alinéa 3 de l'article précédent, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire par lui commis a seul le droit d'en prendre connaissance avant de procéder à la saisie.

Tous les objets et documents placés sous main de justice sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés. Cependant, si leur inventaire sur place présente des difficultés, l'officier de police judiciaire procède comme il est dit au quatrième alinéa de l'article 56.

Avec l'accord du juge d'instruction, l'officier de police judiciaire ne maintient que la saisie des objets et documents utiles à la manifestation de la vérité.

Lorsque ces scellés sont fermés, ils ne peuvent être ouverts et les documents dépouillés qu'en présence de l'inculpé assisté de son conseil, ou eux dûment appelés. Le tiers chez lequel la saisie a été faite est également invité à assister à cette opération.

Si les nécessités de l'instruction ne s'y opposent pas, copie ou photocopie des documents

Texte du projet de loi

Toute transmission portant sur des informations concernant des personnes morales est autorisée par décision conjointe du ministre dont relève l'Institut national de la statistique et des études économiques et des ministres intéressés.

Sous réserve des dispositions des articles 40, 97 et 99 du code de procédure pénale, les informations transmises en application du présent article et permettant l'identification des personnes physiques ou morales auxquelles elles s'appliquent ne peuvent faire l'objet d'aucune communication de la part du service bénéficiaire.

Propositions de la commission

Les *cessions* portant sur des informations concernant les personnes morales *sont* autorisées par décision conjointe du ministre dont relève l'Institut national de la statistique et des études économiques et des ministres intéressés.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code de procédure pénale.

placés sous main de justice peuvent être délivrés à leurs frais, dans le plus bref délai, aux intéressés qui en font la demande.

Si la saisie porte sur des espèces, lingots, effets ou valeurs dont la conservation en nature n'est pas nécessaire à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties, il peut autoriser le greffier à en faire le dépôt à la Caisse des dépôts et consignations ou à la Banque de France.

Art. 99. — Au cours de l'information, le juge d'instruction est compétent pour décider de la restitution des objets placés sous main de justice.

Il statue par ordonnance motivée, soit sur réquisitions du procureur de la République, soit, après avis de ce dernier, d'office ou sur requête de l'inculpé, de la partie civile ou de toute autre personne qui prétend avoir droit sur l'objet.

Il peut également, avec l'accord du procureur de la République, décider d'office de restituer ou de faire restituer à la victime de l'infraction les objets placés sous main de justice dont la propriété n'est pas contestée.

Il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties ou lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens. Elle peut être refusée lorsque la confiscation de l'objet est prévue par la loi.

L'ordonnance du juge d'instruction mentionnée au deuxième alinéa du présent article est notifiée soit au requérant en cas de rejet de la demande, soit au ministère public et à toute autre partie intéressée en cas de décision de restitution. Elle peut être déferée à la chambre d'accusation, sur simple requête déposée au greffe du tribunal, dans le délai et selon les modalités prévus par le quatrième alinéa de l'article 186. Ce délai est suspensif.

Le tiers peut, au même titre que les parties, être entendu par la chambre d'accusation en ses observations, mais il ne peut prétendre à la mise à sa disposition de la procédure.

Les agents de l'Institut national de la statistique et des études économiques et des services statistiques ministériels sont astreints au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal. »

Les agents de l'Institut national de la statistique et des études économiques et ceux des services statistiques ministériels sont astreints, pour les données dont ils ont à connaître en application du présent article, au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du code pénal. »