

Exposé des motifs

Recommandation No.R (97) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la protection des données à caractère personnel, collectées et traitées à des fins statistiques

(adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1997, lors de la 602e réunion des Délégués des Ministres)

Avant propos

Mission et action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des données

Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 pour permettre aux gouvernements des Etats européens démocratiques ^{footnote 1} de coopérer en vue de "réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social" (article 1 du Statut).

L'Organisation est dirigée par le Comité des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres, conseillé par l'Assemblée parlementaire et de nombreux comités intergouvernementaux d'experts qui travaillent sur la plupart des aspects de la vie quotidienne du citoyen européen, à l'exception des questions de défense: droits de l'homme, harmonisation du droit, culture et éducation, affaires sociales, santé publique, économie. Les activités du Conseil de l'Europe couvrent des domaines d'actualité tels que les problèmes liés à la drogue, au terrorisme, aux réfugiés ou à la prévention de la torture.

Une des premières conventions établies par le Conseil de l'Europe, qui est aussi l'une des plus importantes - elle est prévue par l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe - est la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ouverte à la signature en 1950. Selon l'article 8 de cette convention, "toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance". Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la défense d'un certain nombre de buts légitimes. Mais dans son article 10, la convention affirme également le droit fondamental à la liberté d'expression. Le droit à la liberté d'expression inclut explicitement la "liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières". "La liberté de recevoir des informations" définie à l'article 10 est considérée comme s'étendant à "la liberté de rechercher des informations".

Dans la logique de la convention, les articles 8 et 10 ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Toutefois, dans la pratique, la jouissance de l'un de ces droits se trouve limitée par l'autre droit. C'est pourquoi la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme ont défini, dans leur jurisprudence, les limites de l'exercice de chacun de ces droits, et, plus particulièrement, dans quelle mesure les autorités publiques étaient en droit d'interférer. Par conséquent, cette jurisprudence relève d'un grand intérêt pour la poursuite des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des données, comme elle a été et demeure une source extrêmement importante de critères d'élaboration de règles nationales dans ce domaine. Il est toutefois devenu évident dans les années qui ont suivi l'adoption de la Convention européenne des Droits de l'Homme que, pour être efficace, la

protection juridique de la vie privée devait être développée de manière plus spécifique et systématique.

Dès le début des années 60, les progrès rapides réalisés dans le domaine du traitement électronique des données et l'apparition des premiers gros ordinateurs ont permis aux administrations publiques et aux grandes entreprises de constituer d'importantes banques de données, d'améliorer et d'accroître la collecte, le traitement et l'interconnexion des données à caractère personnel. Si cette évolution a présenté de grands avantages du point de vue de l'efficacité et de la productivité, elle s'est en revanche traduite par une tendance manifeste à l'enregistrement électronique massif de données concernant la vie privée des particuliers. Face à cette tendance, le Conseil de l'Europe a décidé d'établir un cadre de principes et de normes spécifiques afin d'éviter la collecte et le traitement déloyaux de données à caractère personnel.

Un premier pas a été fait dans cette direction en 1973 et 1974 avec l'adoption des Résolutions (73) 22 et (74) 29 qui ont défini les principes de la protection des données à caractère personnel dans les traitements automatiques de banques de données dans les secteurs privé et public. L'objectif était de favoriser l'élaboration d'une législation nationale inspirée de ces résolutions. Il est toutefois apparu, lors de l'élaboration de ces textes, qu'une protection générale des données à caractère personnel ne serait efficace que si l'on renforçait encore les règles nationales au moyen de normes internationales à caractère contraignant. La même suggestion a été faite lors de la Conférence européenne des ministres de la Justice en 1972.

Ainsi, en 1981, après quatre années de négociation, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel, que l'on nomme Convention 108^{footnote 2}, a été conclue. Selon cette convention, les parties prennent, dans leur droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux principes qu'elle pose, à l'égard des données à caractère personnel de tous les individus présents sur leur territoire. Ces principes portent notamment sur le caractère licite et loyal de la collecte et du traitement automatisé des données, enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et non utilisées à des fins incompatibles avec ces finalités, ni conservées au-delà de ce qui est nécessaire. Ils concernent également la qualité des données et en particulier leur caractère adéquat, pertinent et non excessif - proportionnalité - ou encore leur exactitude, la confidentialité des données sensibles, l'information de la personne concernée, leur droit d'accès et de rectification.

La convention prévoit en outre la libre circulation des données à caractère personnel entre les Etats parties à la convention. Cette libre circulation ne saurait être restreinte, pour des raisons de protection des données à caractère personnel, à moins que les parties ne dérogent à cette disposition, ce qu'ils peuvent faire dans deux cas spécifiques: si la protection des données à caractère personnel dans l'autre partie n'est pas "équivalente" ou si le transfert a lieu en fait vers un Etat tiers, non partie à la convention.

La convention met en place un Comité consultatif, constitué de représentants des parties à la convention, qui est responsable de l'interprétation des dispositions et veille à faciliter et à améliorer la mise en œuvre de la convention. C'est ce comité qui a pris l'initiative d'examiner dans quelle mesure le droit contractuel pouvait faciliter les flux transfrontières de données entre les parties à la convention et les Etats non contractants, et a mis en place, avec la Communauté européenne et la Chambre internationale de commerce, un modèle de contrat.

Dans la mesure où l'article 4 prévoit que les Etats doivent adopter une législation adéquate avant de devenir partie à la convention, seuls dix-huit Etats membres^{footnote 3} ont à ce jour ratifié la convention. D'autres Etats^{footnote 4} ont signé la convention et certains d'entre eux ont adopté une loi sur la protection des données et préparent la ratification de la convention. En outre, l'article 23 prévoit que tout Etat non membre du Conseil de l'Europe peut adhérer à la convention.

Il est un fait que depuis l'adoption de la convention, en 1981, la société s'est informatisée à un point tel que l'ordinateur individuel est devenu un instrument courant qui permet à toute personne ou organisation de procéder au "traitement automatique des données". Dans l'intervalle, le développement socio-économique s'est traduit par des formes encore plus complexes d'organisation, de gestion et de production qui reposent sur de puissants systèmes de traitement. Dans ces conditions, le particulier devient à n'en pas douter un agent actif de la "société de l'information" qui, à son tour, risque de plus en plus de porter atteinte à sa vie privée par l'intermédiaire des systèmes d'information de nombreux services privés et publics comme les banques, les organismes de crédit, la sécurité sociale, les assurances, la police ou les soins médicaux.

Cette évolution constitue un défi considérable du point de vue de la protection des données. Aujourd'hui, un nombre sans cesse croissant de nouveaux problèmes et de questions pratiques est soumis aux autorités nationales chargées de la protection des données, c'est-à-dire, dans la plupart des pays, au commissaire à la protection des données^{footnote 5}. Ces autorités qui, comme les ombudsmen, sont devenues partie intégrante du système de contrôle dans une société démocratique, doivent interpréter les principes de la convention et les appliquer à ces nouveaux problèmes et questions. Toutefois, l'expérience montre que ni les principes de la convention ni les règles nationales sur la protection des données ne peuvent réglementer précisément toutes les situations où des données à caractère personnel sont collectées dans différents secteurs: médical, sécurité sociale, assurance, banque, emploi, police, télécommunications, marketing direct, etc. Il va sans dire que dans chacun de ces secteurs, les données doivent être collectées et traitées en conformité avec les principes fondamentaux de la convention, mais les moyens d'y parvenir peuvent être différents. Dans certains secteurs, les conditions peuvent être plus souples que dans d'autres et l'autodiscipline peut être plus développée dans une profession que dans une autre.

Il convient donc, pour chaque secteur, d'élaborer plus avant les principes de la convention. Plutôt que de modifier la convention ou de lui ajouter des protocoles, le Conseil de l'Europe a préféré utiliser, à cette fin, un autre instrument, celui des recommandations aux gouvernements. Ces recommandations présentent l'avantage d'être plus faciles à élaborer, à adopter et à mettre en œuvre: la signature et la ratification de chaque Etat membre deviennent inutiles, car il suffit que le Comité des Ministres les adopte à l'unanimité. Il est donc plus simple de les adapter aux circonstances que de modifier les conventions et surtout, bien qu'elles ne soient pas juridiquement obligatoires, elles contiennent de véritables normes de référence pour tous les Etats membres, qu'ils soient ou non parties à la convention. Une recommandation constitue, en conséquence, une invitation à considérer de bonne foi la possibilité d'élaborer et d'appliquer le droit interne conformément à l'interprétation convenue au niveau international des principes énoncés dans la convention.

Pour établir ces différentes recommandations - ce qui requiert, en plus d'une certaine expérience juridique, des connaissances spécifiques du sujet couvert par la recommandation - le Comité des Ministres a mis en place en 1976 un Comité d'experts sur la protection des données, devenu ultérieurement le Groupe de projet sur la protection des

données (CJ-PD). Ce comité est composé d'experts au titre de chacun des quarante Etats membres qui, dans leur pays respectif, ont une responsabilité en matière de protection des données. Pour les recommandations sectorielles, ces experts sont parfois accompagnés de consultants spécialisés dans le domaine concerné. De plus, il est de tradition dans la politique du Conseil de l'Europe d'inviter à de telles réunions intergouvernementales des observateurs des organisations professionnelles européennes et des associations non gouvernementales travaillant sur le sujet concerné. L'Union européenne participe également à l'élaboration de ces recommandations dans le domaine de ses compétences.

Bien que les deux comités - le Comité consultatif et le groupe de projet - travaillent en étroite collaboration, leurs activités sont distinctes: le Comité consultatif est le gardien et le promoteur de la convention, alors que le groupe de projet formule dans les différents domaines des lignes directrices plus techniques et détaillées.

Au fil des années, le groupe de projet n'a pas seulement élaboré une série de recommandations ^{footnote 6} mais il a également publié des études sur des sujets ponctuels dans le domaine de la protection des données ^{footnote 7}.

Introduction

A. Les enjeux

1. La conduite des affaires de l'Etat, de l'économie ou de nombreuses activités publiques ou privées n'est guère envisageable sans une information statistique sur les activités et la situation de la population, des entreprises, et des administrations. Souvent motivés par des préoccupations actuelles ou des décisions à prendre à brève échéance, les besoins d'information attribuent une grande place aux données conjoncturelles et aux évolutions les plus récentes. Mais la statistique a aussi pour objectif de rassembler les matériaux pour une meilleure compréhension globale de nos sociétés, de leur structure et de leurs évolutions à long terme. Elle peut porter tout aussi bien sur des phénomènes de très grande échelle - tels que les flux macroéconomiques ou les tendances démographiques d'un Etat - que sur des ordres de grandeur plus modestes, tels que la productivité d'une entreprise ou les effets d'une thérapeutique sur un groupe de malades. Aussi, l'information statistique peut être produite ou commanditée soit par le secteur public, soit par le secteur privé, soit par le monde scientifique. Elle est un instrument nécessaire pour la planification, la prévision, la décision, la gestion ou encore la recherche. Elle est donc au service du législateur, du citoyen, des administrations publiques, de l'économie et de la science.

2. La statistique a pour objet l'analyse des phénomènes de masse. Elle permet, grâce à un processus de condensation, de tirer une affirmation générale d'une série d'observations individuelles systématiques. Les résultats de ce processus se présentent le plus souvent sous la forme d'informations chiffrées sur le phénomène ou la population considérés. Ainsi, alors même que la statistique repose sur des observations individuelles, son objectif n'est pas la connaissance des individus en tant que tels, mais la production d'informations synthétiques et représentatives de l'état d'une population ou d'un phénomène de masse. L'activité statistique se distingue donc d'autres activités notamment du fait qu'elle ne vise pas des décisions ou des mesures individualisées, mais bien plutôt la connaissance de grands ensembles - tels que les cycles économiques, les conditions de vie d'un groupe social ou la structure d'un marché commercial - ainsi que l'analyse de phénomènes tels que les épidémies, les tendances d'opinion, la fertilité ou les comportements de consommation des ménages - et donc des jugements ou décisions de portée collective.

3. Si l'on ne considérait que les finalités de la statistique et le fait qu'elle ne fournit que des résultats anonymes et agrégés, on pourrait en conclure que ce type d'activité ne relève pas de la protection des données. Toutefois, une telle conclusion serait hâtive et ne tiendrait pas compte de l'ensemble du processus de production et de diffusion de l'information statistique, qui repose pour une large part sur la possibilité d'obtenir et traiter des microdonnées, c'est-à-dire des données à caractère personnel. On ne peut donc pas exclure le risque que les données en question puissent être détournées de la finalité pour laquelle elles ont été collectées et qu'elles soient alors utilisées à des fins personnalisées. Ce pourrait être le cas, lorsque la statistique côtoie l'administration et la police, où l'on serait tenté d'utiliser pour des jugements et des décisions individualisées des données rassemblées à des fins statistiques. Par ailleurs, malgré leur caractère anonyme et agrégé, les résultats statistiques peuvent parfois être susceptibles d'analyses ou de recoupements permettant l'identification des personnes dont relèvent les données de base. Enfin, on ne saurait ignorer les intérêts commerciaux considérables qui sont parfois en jeu et, dès lors, le danger que les données à caractère personnel collectées à des fins statistiques puissent être considérées comme des simples denrées marchandes, au détriment de la protection de la vie privée. Compte tenu de ces considérations, les activités statistiques doivent être régies par les principes de protection des données.

4. Dans nos Etats démocratiques, la statistique officielle est régie par des normes spécifiques du droit public garantissant une large protection des données à caractère personnel; mais il n'en va pas nécessairement de même ou de façon très inégale en ce qui concerne les activités statistiques réalisées dans le cadre de la recherche scientifique ou dans les domaines du marketing, de la gestion privée ou des sondages d'opinion. Or, dans ces divers champs, le recours à des informations individuelles, les techniques employées et les risques pour la vie privée sont très semblables. De plus, il n'y a pas toujours de démarcation nette entre statistique à caractère privé et statistique à caractère public. Aussi, face à la diversité d'applications de la statistique - et des problèmes qui en résultent en matière de protection des données - il convient de formuler des recommandations qui s'appliquent de façon générale à l'ensemble des activités statistiques publiques et privées.

5. De telles recommandations doivent tenir compte des dispositions qui, dans les ordres juridiques nationaux, assurent d'ores et déjà totalement ou partiellement la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Ces recommandations doivent également tenir compte de la finalité spécifique des techniques statistiques. A cet égard, l'article 9.3 de la convention reconnaît que, dans certains cas, il peut être nécessaire de prévoir des exceptions aux lois générales sur la protection des données, et mentionne expressément à cet égard l'utilisation de données à caractère personnel à des fins de statistique. Par conséquent, il y a lieu d'examiner ici, en fonction des finalités et des méthodes de collecte et de traitement, si l'ensemble des principes régissant la protection des données trouvent application ou s'il y a lieu de dégager des principes spécifiques.

B. Caractéristiques de la statistique

6. La statistique est à la fois:

- a. une discipline scientifique, avec son objet, sa théorie, ses méthodes et ses finalités;
- b. une activité concrètement organisée dans une société: avec ses organismes, son cadre normatif, ses professionnels, son matériau (les données), ses opérations occasionnelles ou permanentes, ses utilisateurs.

7. La statistique a pour objectif de mettre en évidence les caractéristiques collectives d'une population déterminée et de le faire par une synthèse d'informations individuelles. La "population" en question peut être constituée de tous objets matériels ou non que l'on voudra considérer: des groupements de personnes, des entreprises, des actes commerciaux, des plantes, des particules physiques, des procédés thérapeutiques, des articles de journaux, des événements, etc. Toutefois, dans la perspective de la recommandation, c'est de l'observation et de l'analyse des populations humaines qu'il est essentiellement question.

Finalité statistique

8. Si la statistique part bien de l'information - dite "élémentaire" - relative aux divers individus qui constituent la population étudiée, elle n'a pour fin que de caractériser cette population dans son ensemble. Cela veut dire que les individus sont le support obligé de l'information d'origine, mais qu'on ne leur porte aucun intérêt. En effet, à partir du matériau de base qu'est l'information individuelle sur une pluralité de personnes, la statistique élabore des résultats qui visent à "caractériser un phénomène collectif" - article 1 de la recommandation.

9. Souvent, les résultats statistiques sont des nombres, tels que des totaux, des moyennes, des pourcentages ou des indices; ou encore, des tableaux de nombres, où l'on voit la répartition de la population suivant diverses caractéristiques des individus - âge, profession, lieu de résidence, niveau d'éducation, revenu, comportements divers, etc. On désigne parfois par "agrégats" les totaux ou dénombrements, ainsi que, par abus de langage, les autres résultats numériques. Mais des résultats statistiques peuvent aussi ne pas être numériques: la réponse à une question comme "telle caractéristique est-elle liée à telle autre?", "telle maladie dépend-elle du régime alimentaire?"; ou encore une typologie, c'est-à-dire la mise en évidence de groupes caractérisés par la coïncidence de certains états ou comportements, un zonage sur un territoire ou des regroupements dans une nomenclature de professions, etc. Dans tous les cas - sauf des situations particulières sur lesquelles on revient plus loin (voir paragraphe 27) - ces résultats ne disent rien de spécifique d'aucune des personnes dont l'information a été utilisée. En d'autres termes, le résultat statistique détache l'information de la personne.

10. Il faut donc faire une distinction fondamentale entre l'usage individuel des données à caractère personnel et l'usage collectif de ces mêmes données. Il s'agit là d'une distinction de finalité, essentielle du point de vue de la protection des personnes, de leur intimité et de leurs droits et libertés :

a. l'usage individuel repose sur la donnée personnelle pour elle-même, pour autant qu'elle est rattachée à une personne définie. Cet usage individuel vise une finalité personnalisée, qui consiste à acquérir une connaissance spécifique d'une personne précise ou à prendre à son encontre ou à son profit des décisions de type strictement individuel, par exemple d'ordre administratif, médical, juridique ou autre ;

b. l'usage collectif ne repose sur les données à caractère personnel que via leur condensation en un résultat statistique. Telle est la caractéristique propre de la finalité statistique: les données à caractère personnel sont collectées et traitées en vue de la production d'une information synthétique et anonyme.

11. La question de la finalité demande cependant qu'on s'interroge aussi sur l'utilisation qui sera faite des résultats statistiques. La connaissance statistique n'est pas une fin en soi. Elle

est généralement au service d'autres fins. On peut par exemple distinguer celles-ci en trois groupes, qui du reste ne sont pas tout à fait séparés:

a. des fins d'information générale: la connaissance statistique est mise à la disposition du public sans qu'on préjuge de l'utilité ou de l'intérêt que les diverses personnes lui trouvent;

b. des fins d'aide à la planification et à la décision: il s'agit de donner à un décideur public ou privé une information sur son environnement ou sur son champ d'action qui lui permette d'établir une stratégie ou d'optimiser une décision. Il s'agit aussi de permettre, à ce même décideur ou à un tiers, d'évaluer l'efficacité de l'action qu'il mène;

c. des fins scientifiques: il s'agit de fournir à la recherche une information qui contribue à la compréhension de phénomènes dans des domaines aussi variés que l'épidémiologie, la psychologie, l'économie, la sociologie, la linguistique, la politologie, l'écologie, etc.

12. Ainsi, tandis qu'en amont la finalité statistique se distingue absolument des finalités administratives, judiciaires, sanitaires, éducatives, commerciales, etc., en aval elle rejoint d'autres finalités. Elle n'en est donc pas exclusive: lorsque l'on parle dans cette perspective de finalité statistique, il s'agit d'une finalité immédiate, laquelle sous-tend des finalités médiates. Il est toutefois essentiel de répéter que l'information statistique fournie pour ces finalités médiates porte toujours sur des phénomènes de masse et ne peut dès lors entraîner des conséquences directes ou individualisées pour les personnes.

13. La finalité d'aide à la planification et à la décision s'adresse à des responsables qui sont appelés à prendre deux types de décisions: des décisions générales - lois, barèmes, campagnes de vaccination, organisation des transports, conception de modèles, mise en production, etc. - et des décisions individuelles - admission ou radiation, imposition, allocation, traitement, etc. Or les données à caractère personnel qui sont collectées et traitées à des fins statistiques ne doivent servir qu'au premier type de décisions. Sans doute, ces décisions générales auront une traduction particulière - favorable ou défavorable - sur certaines personnes; mais il ne doit y avoir aucune connexion entre le fait d'avoir fourni une information personnelle qui est ensuite noyée dans la synthèse statistique, et le fait d'être concerné par une décision individuelle. Afin de prévenir une telle connexion, outre les règles prescriptives, on établit souvent une frontière organisationnelle entre les services qui manient les données statistiques et ceux qui gèrent les dossiers et prennent des décisions individuelles - principe de la séparation fonctionnelle des tâches.

14. La recherche scientifique utilise la statistique comme un mode parmi d'autres pour faire progresser la connaissance. En effet, la connaissance scientifique consiste à établir des permanences, des lois de comportement ou des schémas de causalité qui transcendent tous les individus qu'ils concernent. Ainsi, elle vise à caractériser des phénomènes d'ensemble, ce qui est la définition même du résultat statistique. On pourrait donc dire que la recherche, à un certain stade de son processus, devient statistique.

a. Dans les sciences biologiques et humaines, la recherche procède aussi beaucoup par expérimentation. Dans ce cas, l'intervention personnalisée est un élément fondamental de la recherche, même si éventuellement des analyses statistiques interviennent ultérieurement. Ce type de recherche appelle des règles de déontologie

et de droit spécifiques, qui n'appartiennent aucunement au champ de la statistique telle qu'elle est comprise ici.

b. La statistique concernée par la recommandation se donne au contraire pour principe d'interférer le moins possible avec les personnes qui fournissent l'information de base: d'une part, cette information est celle qui préexiste à l'interrogation statistique, sans qu'on provoque une modification expérimentale de l'état, du comportement ou de l'opinion des sujets; d'autre part, on s'attache à ce que le fait même de recueillir cette information perturbe ceux-ci le moins possible. Les données recueillies dans ce cadre statistique pourront être utilisées à des fins de recherche, mais dans la stricte mesure où il n'y a aucun retour personnalisé sur les individus concernés.

c. On ne doit pas assimiler la désignation des organismes et la manière dont l'information est utilisée: les désignations "institut de recherche" ou "institut de statistique" indiquent des fonctions et ne retirent en effet rien au fait que la recherche se fait en partie par la méthode statistique. Dans la mesure où les finalités statistique et scientifique se rejoignent, il est à la fois bénéfique pour la science et de bonne organisation que les données recueillies par les organismes de statistique servent aux organismes de recherche. Aussi, la recommandation envisage cette rencontre de finalités et la collaboration des institutions spécialisées: dès lors qu'une institution dite de recherche traite les données de manière statistique, ce traitement est à finalité statistique.

Collecte et traitement des données

15. Dans le domaine de la statistique il existe deux grands types de collecte de données: la collecte "primaire", qui est effectuée auprès des personnes, et la collecte "secondaire", auprès d'organismes publics ou privés qui disposent des données sur les personnes.

16. Préparation de la collecte. La collecte est généralement précédée d'une phase où l'on détermine les personnes concernées par l'enquête: champ de la collecte - ensemble des personnes a priori concernées par la statistique projetée - et choix entre l'interrogation de toutes ces personnes ou seulement d'un échantillon.

17. Collecte primaire. Les données peuvent être recueillies soit directement auprès des personnes concernées (collecte primaire "directe"), soit auprès de personnes de leur entourage qui répondent à leur place (collecte primaire "indirecte"), soit par "observation directe" - par exemple, comptage des visiteurs dans un musée ou des voitures sur une route; téléobservation par photographie aérienne ou satellitaire, etc. La collecte indirecte est notamment pratiquée lors des enquêtes auprès des ménages: la personne présente répond pour les autres membres du ménage, ce qui est une commodité pour ceux-ci autant que pour l'enquêteur. Un autre exemple est celui des enquêtes sanitaires, dans lesquelles les informations sont recueillies auprès du médecin ou de l'infirmière.

18. Techniques de collecte primaire. Les collectes de données directe et indirecte peuvent être effectuées au moyen de différents procédés techniques:

a. le procédé traditionnel consiste en des questionnaires ou formulaires que la personne interrogée remplit elle-même ou qui sont remplis en fonction de ses réponses par un enquêteur ;

b. un procédé récent (dit "CAPI") consiste à ce que l'enquêteur enregistre les réponses, non sur un formulaire, mais sur un micro-ordinateur portable. Cela permet divers contrôles immédiats et aussi un codage des réponses ;

c. une autre technique est l'interrogation par téléphone ("CATI"), lors de laquelle l'enquêteur est assisté par un ordinateur qui enregistre les réponses. L'ordinateur peut même gérer le répertoire des personnes à interroger et faire les appels. Ce procédé présente l'avantage que l'enquêteur ignore l'identité de ses interlocuteurs.

19. Contrôle et traitement des données. De façon standard, la collecte des données est suivie d'une phase de contrôle, puis du traitement statistique proprement dit, qui conduit aux résultats statistiques - schéma A. Ce schéma linéaire n'est cependant pas toujours approprié. D'une part, il advient que les premiers résultats statistiques montrent des anomalies qui conduisent à reprendre les contrôles en amont. En second lieu, la collecte est parfois étalée dans le temps, de sorte que l'établissement de certains résultats commence avant qu'elle ne soit achevée - schéma B. Enfin, certaines enquêtes se font une seule fois ou, si on les répète, elles sont indépendantes, sans qu'on s'occupe de retrouver les mêmes personnes de l'une à l'autre ou de mettre leurs réponses successives en relation; en revanche, dans d'autres cas, l'enquête (dite "à passages multiples") doit se répéter auprès des mêmes personnes - schéma C.

20. Les données d'identification en tant que données auxiliaires. Dans ce processus technique, on est amené à distinguer deux sortes de données:

a. les informations qui serviront à établir les résultats statistiques, pour lesquelles l'identité des personnes est sans importance - données "informatives" aux fins de la statistique;

b. les informations qui identifient les personnes pour les besoins de la collecte et du contrôle, mais qui n'ont pas d'intérêt pour le calcul des résultats. En effet, les données d'identification peuvent être collectées soit afin de permettre l'exécution d'enquêtes répétitives, soit pour assurer le contrôle du travail des enquêteurs, soit pour permettre de vérifier des données douteuses auprès des enquêtés. Par ailleurs, certains travaux statistiques utilisent des données provenant de deux sources ou davantage - enquêtes ou fichiers administratifs: un identifiant commun est alors nécessaire pour apparier les données relatives au même individu.

Ces deux catégories ne sont pas totalement distinctes: par exemple, la date de naissance ou le lieu de résidence peuvent à la fois faire partie de l'identifiant et être utilisés pour produire certains résultats. Hormis ce cas, les données d'identification ne sont utiles que comme "données auxiliaires", pour l'acquisition des données proprement informatives qui, seules, seront utilisées pour produire les résultats.

21. Séparation, conservation et destruction des données d'identification. Il vient donc un stade où ces données d'identification peuvent être séparées ou effacées. Toutefois, compte tenu du fait que le processus n'est pas linéaire, comme il est dit plus haut, ce stade n'est pas identique dans toutes les opérations statistiques. D'autre part, il advient que l'on conserve, de façon séparée, les données d'identification recueillies lors d'un recensement ou de certaines enquêtes, en vue de lancer une enquête ultérieure.

22. Collecte secondaire. La statistique ne se limite pas au traitement des données collectées au moyen des enquêtes. Des données peuvent aussi avoir été déjà recueillies à l'occasion de l'activité d'un organisme public ou privé. Celui-ci dispose ainsi d'un ensemble de

documents ou d'un fichier tout constitué, qui peut être utilisé pour établir des statistiques. En particulier, une copie totale ou partielle de ces documents ou de ce fichier peut être fournie à un organe statistique. On parle alors de "collecte secondaire". Cette modalité d'acquisition des données présente à l'évidence un double avantage: elle épargne le temps des personnes, qui n'ont pas à répondre deux fois aux mêmes questions; elle est plus économique pour l'organe statistique. En outre, celui-ci bénéficie des contrôles que le premier collecteur a pu faire, ce qui accroît la fiabilité des données.

23. Utilisation de registres à des fins de statistique interne des entreprises. La collecte secondaire est une pratique extrêmement répandue, notamment dans le cadre des activités d'administration interne des sociétés et des entreprises - par exemple, statistiques à des fins de gestion du personnel, des salaires, de la productivité, etc. - ainsi que dans le cadre de leurs relations commerciales - par exemple, statistiques du "comportement d'achat" des clients. Souvent, les procédés sont ici définis et exécutés par des personnes dont les compétences scientifiques et déontologiques en matière de statistique sont très rudimentaires. De la sorte, il arrive que les tâches de contrôle individuel des personnes soient confondues avec des tâches "statistiques". Toutefois, une saine gestion et une bonne pratique professionnelle vont généralement de pair avec des mesures de protection des données à caractère personnel, en particulier lors de l'utilisation à des fins statistiques des registres internes aux entreprises - registres du personnel et registres des clients. A cet égard, une mesure désormais largement répandue chez les grandes et moyennes entreprises consiste à remplacer d'emblée les données d'identification par un code ou identifiant interne dont la signification n'est accessible qu'au seul responsable du traitement - numéro de personnel, numéro de client.

24. Numéro personnel d'identification (NPI). Le système statistique public de certains pays repose, plus que sur un ensemble d'enquêtes, sur un ensemble de fichiers administratifs ou répertoires. Les informations statistiques sont produites à partir de données contenues dans ces répertoires, souvent en combinant le contenu de plusieurs d'entre eux. Cela impose que les personnes concernées y soient repérées par un identifiant commun. Cet identifiant, ou numéro personnel d'identification (NPI), ne constitue pas un identifiant direct des personnes lorsque:

- a. de par sa structure, ce numéro ne permet pas d'accéder directement à l'identité des personnes;
- b. des mesures techniques et d'organisation appropriées empêchent l'accès physique ou logique non autorisé ainsi que le décodage de ces numéros.

Dans les pays nordiques en particulier, cette pratique a été développée de telle sorte que l'identification des personnes au moyen du NPI ne pourrait être possible que dans des délais et avec des moyens déraisonnables. Par ailleurs, l'accès aux NPI dans le secteur des statistiques est strictement limité à un nombre très restreint de personnes, dont le travail est soumis à un contrôle rigoureux.

Communication des données à des tiers

25. Conformément au principe de finalité (voir paragraphes 8 à 14, 68), les codes d'éthique professionnelle des statisticiens exigent que les données à caractère personnel qui ont été collectées à des fins statistiques ne soient jamais communiquées à des tiers pour des fins étrangères à la statistique. Par contre, ces données peuvent être communiquées sous certaines conditions (voir paragraphe 100 et suivants) à des tiers pour être traitées à

d'autres fins statistiques, car il y a dans ce cas une compatibilité de finalités. On a ainsi cité le cas de la communication des données à des fins de recherche, mais on peut également mentionner la communication de données entre les organismes statistiques des administrations publiques: des données collectées par un organisme pour établir des statistiques de l'éducation peuvent être communiquées à un autre organisme pour être exploitées ou pour effectuer des appariements avec d'autres données, toujours et exclusivement à des fins statistiques.

26. Cryptage et brouillage. Les données détenues par un organisme statistique sont protégées par des règles d'accès et par des sécurités matérielles. Lorsqu'elles sont communiquées aux fins d'autres utilisations statistiques, le choix s'offre ou bien de faire peser sur le bénéficiaire de la cession les mêmes obligations; ou bien de ne mettre en circulation que des données non identifiables: soit des données élémentaires anonymes non susceptibles de réidentification, soit des données cryptées ou brouillées.

a. Le cryptage consiste à transformer les données qui permettraient une identification au moyen d'une clef tenue secrète.

b. Le brouillage consiste à altérer les données d'une façon aléatoire, qui les rend individuellement non significatives, mais qui, par des compensations, préserve les structures d'ensemble de la population étudiée - on peut par exemple permuter une partie des données de deux personnes. Il est alors conseillé de faire savoir que les données ont été altérées, ce qui dissuade d'une éventuelle utilisation personnalisée et contribue donc à la sécurité des données.

Garanties de protection

27. La question de l'identification est évidemment centrale pour la protection de la vie privée. Dans la mesure où les données ne sont utilisées que pour produire des résultats statistiques et dans la mesure où ceux-ci sont impersonnels, il n'existe aucune menace d'atteinte à la vie privée. Dans ces conditions, rien ne devrait entraver l'activité statistique. Mais cela suppose que soient effectives les deux conditions qui viennent d'être dites: utilisation exclusivement statistique et résultats impersonnels. A cet égard, les codes de bonne pratique et les déclarations d'éthique professionnelle des statisticiens exigent des garanties de protection et prescrivent des précautions techniques, notamment:

a. les données accompagnées de données d'identification doivent être garanties contre toute utilisation non statistique ;

b. les données accompagnées d'un identifiant interne (propre au responsable du traitement) ne sont considérées comme anonymes que si la signification de cet identifiant est inaccessible aux tiers ;

c. les données individuelles apparemment anonymes - non accompagnées de données d'identification - peuvent cependant parfois être indirectement identifiables. Cela veut dire que, dans le cas de certaines personnes ou catégories de personnes, la combinaison des données informatives - telles que l'âge, le sexe, la profession, la résidence, la situation de famille, etc. - (voir paragraphe 20) peut permettre en fait de retrouver de qui il s'agit. Lorsque ce risque existe, les données ne peuvent pas être considérées comme véritablement anonymes et doivent donc être protégées ;

d. des résultats statistiques permettent occasionnellement aussi, par des analyses et recoupements, de retrouver, au moins approximativement, les données propres à certaines personnes. Ce risque existe notamment lorsque les résultats statistiques se rapportent à des unités géographiques très fines - quartiers, petites municipalités, etc. -, lorsqu'une combinaison de variables - âge, sexe, état civil, profession, etc. - permet d'établir l'identité des personnes concernées ou, plus simplement, lorsqu'une personne ou un petit groupe de personnes occupent une situation prépondérante dans une population déterminée. La publication des résultats doit donc être attentive à ces éventualités. Cependant, on notera que la seule connaissance des personnes couvertes par un résultat ne constitue pas en soi une désanonymisation, tant que les données individuelles ne sont pas retrouvées.

28. L'anonymisation, qui dans le domaine de la statistique est réalisée la plupart du temps par la séparation des données d'identification, est le moyen central d'assurer la protection. Il est clair cependant que ce n'est ni toujours nécessaire ni toujours suffisant:

a. ce n'est pas toujours nécessaire. On peut être conduit à ne pas le faire d'emblée, voire plus durablement, notamment lors d'enquêtes répétitives. Mais la contrepartie est alors un surcroît de précaution pour prévenir l'accès illégitime aux données;

b. ce n'est pas toujours suffisant. Il subsiste parfois un risque que des données en principe anonymes soient réidentifiées.

Cependant, sans que ce risque soit strictement nul, on peut considérer qu'il est nul en pratique lorsque la réidentification demanderait des opérations excessivement compliquées, longues et coûteuses. Aucun coffre-fort n'est rigoureusement inviolable; on doit exiger des précautions qui rendent la violation non pas strictement impossible, mais très improbable. Et cette exigence peut varier selon la nature des données, selon qu'elles sont plus ou moins sensibles.

29. Risque de détournement de finalité. Dans cette perspective, il convient d'observer que ce n'est pas le traitement statistique en lui-même qui présente une menace pour les personnes, mais seulement le fait que les données sur lesquelles il repose pourraient être détournées de la finalité statistique. La question n'est donc pas, comme pour d'autres activités d'utilité publique, de trouver un équilibre entre l'intérêt de la statistique et celui des personnes. En effet, il n'y a pas lieu de justifier par l'intérêt de la statistique une atteinte à celui des personnes, car celui-ci n'est en tout état de cause pas atteint par la statistique, que celle-ci présente ou non de l'intérêt. La question est celle du risque induit par la détention de données identifiables. C'est pourquoi aussi bien dans l'éthique professionnelle que dans les principes de la recommandation, l'accent est mis sur la prévention de ce risque.

C. Evolution normative en matière de protection des données

30. Les tentatives d'asseoir des garanties et d'élaborer des normes en matière de protection des données à caractère personnel dans le domaine de la statistique ne datent pas d'aujourd'hui. Les toutes premières orientations normatives ont été dégagées par les professionnels eux-mêmes et dans certains pays par le législateur. C'est ainsi que, dès 1947, l'Association européenne pour les études d'opinion et de marketing établissait, entre ses adhérents, un premier code. Diverses associations professionnelles et scientifiques ont par la suite développé des codes ou des chartes de principes axées sur l'exigence de la protection des données et sur les conditions d'accès aux données à caractère personnel.

31. La nécessité d'approfondir au sein du Conseil de l'Europe l'étude des problèmes liés à l'utilisation de données à caractère personnel à des fins de statistique avait été ressentie par le Comité d'experts sur la protection des données dès 1979. Un an plus tard ce comité a chargé un groupe de travail d'élaborer un projet de recommandation relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistiques. Cette recommandation a été adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1983 comme Recommandation no R (83) 10.

32. Depuis lors, les efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour promouvoir une protection efficace des données à caractère personnel ont été largement relayés par des milieux scientifiques et officiels s'occupant de statistiques. Ces milieux ont lancé d'importantes initiatives aux niveaux national et international, visant notamment à étoffer les codes d'éthique professionnelle, à renforcer les législations nationales en matière de statistique et à promouvoir une coopération internationale accrue en matière de techniques et de méthodes de protection des données. De telles initiatives témoignent d'une évolution significative, qui tend à rejoindre l'esprit de la convention.

33. Le 20 août 1985, l'Assemblée générale de l'Institut international de statistique a adopté une déclaration sur l'éthique professionnelle dont le but est de "permettre au statisticien de fonder ses jugements éthiques et décisions personnelles sur des valeurs et une expérience partagées, plutôt que sur des règles dictées par la profession" ^{footnote 8}. Cette déclaration souligne notamment les obligations du statisticien envers les sujets d'enquête. Dans ce cadre, elle rappelle que le statisticien a un devoir de protéger autant qu'il est possible les intérêts des individus et elle formule des recommandations concernant notamment le consentement des individus à participer aux enquêtes, le devoir de garantir la confidentialité des données individuelles, ainsi que l'obligation de "prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les résultats statistiques soient publiés ou diffusés sous une forme qui permettrait que l'identité d'aucun sujet soit révélée ou déduite".

34. Les orientations de cette déclaration d'éthique professionnelle ont été reprises et complétées par des dispositions plus précises dans des codes de conduite adoptés par des instituts nationaux de statistique ou par des associations nationales des statisticiens dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe.

35. Dans le domaine spécifique de la statistique officielle, au cours des dix dernières années, de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe se sont dotés de nouvelles bases légales qui tendent à renforcer la protection des données. Aussi, dans la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale, le processus de démocratisation et de transition vers l'économie de marché a suscité une révision fondamentale des législations nationales, en vue notamment d'assurer la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins de statistique publique. Enfin, à l'heure actuelle, la plupart des nouveaux Etats indépendants ont adopté ou sont sur le point d'adopter des dispositions analogues dans leurs législations statistiques nationales.

36. Les données à caractère personnel collectées à des fins de statistique officielle font par ailleurs l'objet d'une protection accrue grâce à l'introduction de normes juridiques, prises par l'Union européenne, qui concernent une partie des Etats membres du Conseil de l'Europe. En 1990, le Conseil des Communautés européennes a adopté un règlement visant à garantir la confidentialité des données statistiques transmises par les instituts et les services nationaux de statistiques à l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) ^{footnote 9}. Ce règlement institue un comité du secret statistique, formule des normes de protection des données et établit toutes les mesures réglementaires, techniques

et organisationnelles qui doivent être prises afin de garantir la confidentialité des données transmises à Eurostat. En outre, le Conseil des Communautés européennes a adopté le 17 février 1997 le règlement sur la statistique communautaire n° 322/97. Ces actes forment un ensemble de règles spécifiques régissant la confidentialité des données collectées pour les statistiques communautaires. La protection des données à caractère personnel dans le domaine des statistiques sera encore renforcée lorsque les Etats membres de l'Union européenne auront transposé dans leur législation nationale, au plus tard le 24 octobre 1998, la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 ^{footnote 10}.

37. A la suite d'une proposition de la conférence des statisticiens européens, en date du 15 avril 1992, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a adopté une résolution sur les principes fondamentaux de la statistique officielle ^{footnote 11}. Cette résolution, qui fait référence à la convention, garantit, entre autres règles, que "les données individuelles collectées pour l'établissement de statistiques par les organismes qui en ont la responsabilité, qu'elles concernent des personnes physiques ou des personnes morales, doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques". Cette exigence, ainsi que l'ensemble des principes contenus dans la résolution, ont une portée universelle, et, à ce titre, ont été adoptés au niveau mondial par la Commission de statistique de l'Organisation des Nations Unies, lors d'une session extraordinaire, le 15 avril 1994.

38. Cette double évolution, des législations et des initiatives professionnelles, témoigne d'un commun souci, tant des statisticiens que des autorités chargées de la protection des données. Les législateurs et les professionnels de la statistique poursuivent ainsi un même objectif, qui est de garantir le respect des personnes et de leur vie privée. Les règles et les pratiques qu'ils élaborent, de part et d'autre, sont nécessaires et complémentaires. Il n'est pas possible de laisser l'activité statistique se développer sans un cadre de garanties juridiques approprié. Réciproquement, une bonne protection et la prévention des usages illicites sont mieux assurées si les professionnels adhèrent aux règles nécessaires, les considérant comme partie intégrante d'une bonne pratique. En ce sens, l'autoréglementation et la recherche des techniques efficaces restent un complément irremplaçable aux dispositions légales.

D. Historique de la recommandation

39. En 1980, les rédacteurs de la Recommandation no R (83) 10 avaient reçu le mandat d'établir un cadre normatif en matière de traitement des données à caractère personnel à des fins de recherche "et" de statistique. Cependant, les rédacteurs ont alors privilégié l'examen de certains problèmes fondamentaux de la protection des données dans le cadre de la recherche scientifique. Ainsi, cette recommandation n'aborde que de façon incidente les problèmes relatifs à la collecte et au traitement des données à des fins statistiques. Par ailleurs, l'évolution de l'éthique professionnelle, des législations nationales et de la conception des principes fondamentaux de l'activité statistique est certes en syntonie avec les travaux et les initiatives du Conseil de l'Europe; mais cela ne suffit pas encore à garantir pleinement une protection rigoureuse des données à caractère personnel dans tous les domaines d'activité statistique.

40. En novembre 1990, le Comité d'experts sur la protection des données a donc estimé qu'il fallait définir avec plus de précision les principes sur la protection des données à caractère personnel collectées à des fins statistiques. Il a été convenu d'examiner la Recommandation no R (83) 10 en vue de déterminer si elle traite de manière adéquate les

problèmes de protection des données qui avaient été identifiés dans l'ensemble des opérations statistiques.

41. Un groupe de travail a été établi à cette fin. Il a été présidé par M. Jean-Philippe Walter (Suisse) et composé d'experts au titre de l'Autriche, du Danemark, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, du Portugal et de la Suisse. Il s'est réuni sept fois entre décembre 1991 et janvier 1995. Des experts au titre de l'Allemagne, du Luxembourg, de la République tchèque, de la Slovénie, de la Suède et du Royaume-Uni, ainsi que des observateurs de la Croatie, des Etats-Unis, de "l'ex-République yougoslave de Macédoine", de la Russie, de la Commission des Communautés européennes (Eurostat) et de la Chambre de commerce internationale ont assisté aux réunions.

42. Les 22 et 23 mars 1993, un échange de vues a eu lieu entre le Comité du secret statistique de l'Union européenne et le groupe de travail du Conseil de l'Europe. L'Union européenne a participé à l'élaboration de la recommandation dans le domaine de sa compétence.

43. Le projet de recommandation sur la protection des données à caractère personnel, collectées et traitées à des fins statistiques a été approuvé par le Groupe de projet sur la protection des données lors de sa 32e réunion, du 19 au 22 novembre 1996, et, plus tard, par le Comité européen de coopération juridique.

44. Le 30 septembre 1997, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (97) 18 sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques, et autorisé la publication du présent exposé des motifs.

Commentaires sur les dispositions de la recommandation

Préambule

45. Dans le préambule, sont énoncées les considérations qui ont amené le Comité des Ministres à adresser la recommandation aux gouvernements des Etats membres.

a. Parmi ces considérations, le Comité des Ministres relève l'importance que revêt le fait de pouvoir disposer de statistiques fiables, qu'elles soient privées ou officielles, aussi bien pour les autorités et les services publics dans l'exercice de leurs missions que pour les entreprises et organismes du secteur privé dans la poursuite de leurs activités. L'analyse et la compréhension de la société contemporaine ainsi que la définition des politiques et des stratégies à mettre en œuvre impliquent que de telles statistiques puissent être produites, sur la base d'informations nécessitant la collecte et le traitement de données, y compris de données à caractère personnel, à l'aide de moyens informatiques toujours plus performants, mais qui devront aussi permettre de garantir l'anonymat des personnes concernées.

b. Le Comité des Ministres reconnaît que les statisticiens eux-mêmes ont été parmi les premiers à considérer les aspects de la vie privée dans la production de statistiques fondées sur des données à caractère personnel et que leurs préoccupations ont été reflétées dans des codes de déontologie, des principes fondamentaux et des normes juridiques. Toutefois, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, le texte de référence dans le domaine de la protection des données est la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère

personnel (STE, no 108), qui a été ouverte à leur signature en janvier 1981, et qui émane de la Convention européenne des Droits de l'Homme, à laquelle tous ces Etats ont souscrit. A cet égard, l'article 9 de la convention de 1981 prévoit une dérogation en faveur des activités statistiques, à l'égard de l'exercice de certains droits qu'elle attribue aux personnes concernées.

c. Le Comité des Ministres définit comme objectif de la recommandation l'établissement de procédures appropriées visant à concilier les intérêts des différentes parties concernées par la production de statistiques: d'une part ceux des producteurs, de pouvoir produire des statistiques représentatives, et, d'autre part, les intérêts des personnes concernées, de se savoir protégées contre toute intrusion inutile dans leur vie privée.

d. Finalement, le Comité des Ministres est conscient que la Recommandation no R (83) 10 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistiques, du moins en ce qui concerne les recensements et les statistiques, depuis son adoption il y a quatorze ans, ne reflète plus les progrès accomplis tant en matière de science statistique qu'en informatique.

Dispositif de la recommandation

46. Le Comité des Ministres recommande d'abord aux gouvernements des Etats membres de prendre des mesures pour que les principes contenus dans l'annexe soient reflétés dans leur droit et leur pratique. Le libellé de cette recommandation est flexible parce qu'elle s'adresse également aux Etats membres non encore parties à la convention et qui, par conséquent, ne sont pas tenus de prendre, dans leur droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux principes de base de la protection des données.

47. Deuxièmement, les gouvernements sont encouragés à diffuser largement l'annexe à la recommandation à toutes les personnes qui, de par leur profession, sont appelées à collecter et à traiter des données à caractère personnel à des fins statistiques, ou à veiller sur la protection de telles données.

48. Troisièmement, les gouvernements sont invités à encourager l'introduction, dans le secteur des statistiques, des règles de déontologie s'inspirant des principes de la présente recommandation.

49. Enfin, en ce qui concerne la collecte et le traitement à des fins statistiques des données à caractère personnel, le Comité des Ministres abroge la précédente recommandation relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistiques. Toutefois, la Recommandation no R (83) 10 continue à s'appliquer à la collecte et au traitement des données à caractère personnel à des fins d'autres recherches scientifiques.

Annexe à la recommandation

1. Définitions

50. La recommandation s'adresse non seulement aux institutions gouvernementales des Etats membres, mais également aux personnes, autorités publiques et organismes qui collectent et traitent des données à caractère personnel à des fins statistiques, ainsi qu'aux

instances compétentes en matière de protection des données. Les rédacteurs ont donc estimé nécessaire de préciser ici et d'emblée le sens des expressions "droit interne", "loi", "prévu par le droit interne", "autorisé par le droit interne", qui sont usitées dans plusieurs principes de la recommandation:

a. l'expression "droit interne" désigne, en fonction du système juridique et constitutionnel du pays concerné, l'ensemble des règles matérielles, de nature législative ou jurisprudentielle, qui répondent aux conditions qualitatives fixées par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité ^{footnote 12}. Elle recouvre l'ensemble des actes qui valent pour un nombre de cas illimité et qui visent un nombre indéterminé de personnes. Elle englobe les règles qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes (physiques ou morales), ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités publiques, ou fixent une procédure. L'expression couvre en particulier la Constitution des différents Etats membres et l'ensemble des actes écrits émanant du pouvoir législatif (loi au sens formel). Elle couvre également les actes réglementaires pris sur la base d'une loi au sens formel (décrets, règlements, ordonnances, directives administratives), les conventions internationales applicables dans l'ordre interne, ainsi que les actes de droit communautaire pour les Etats membres de l'Union européenne. Constitue également une manifestation de la loi tout autre acte juridique relevant du droit public ou privé (y compris du droit contractuel), ainsi que les décisions juridictionnelles du droit des pays du Common law ^{footnote 13} ou interprétant une loi écrite ^{footnote 14}. Le droit interne comprend aussi un acte pris par un ordre professionnel, par délégation du législateur, dans le cadre de son pouvoir normatif autonome ^{footnote 15}. Par contre, les réglementations volontaires sans caractère contraignant - codes d'éthique professionnelle, chartes de bonne conduite, etc. - ne relèvent pas du droit interne ^{footnote 16} et ne remplissent pas les conditions qualitatives précitées. Au regard de la jurisprudence des organes de la CEDH, les termes de "droit interne" et de "loi" au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme sont identiques ^{footnote 17}. Toutefois dans certains cas les conditions qualitatives, notamment d'accessibilité et de prévisibilité, doivent être renforcées et le degré de précision requise doit être encore plus important ^{footnote 18}. Ainsi, les rédacteurs de la recommandation ont à dessein utilisé le terme "loi" lorsque les conditions qualitatives de la base légale régissant la collecte et le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doivent être plus élevées. En particulier dans les pays continentaux, ces conditions substantielles ne seront remplies qu'en présence de lois écrites ;

b. l'expression "prévu par le droit interne" signifie que le droit interne, tel qu'il a été défini ci-dessus, contient des règles qui prévoient expressément les dispositions, les sauvegardes ou les exceptions aux principes considérés dans la recommandation. Pour satisfaire l'exigence d'être "prévue par la loi", une ingérence aux libertés et droits fondamentaux, et notamment à la vie privée des personnes doit donc avoir une base légale en droit interne et avoir été commise en conformité avec celle-ci. En outre, la base légale doit respecter certaines conditions qualitatives, notamment d'accessibilité et de prévisibilité (voir a ci-dessus) ^{footnote 19} ;

c. l'expression "autorisé par le droit interne" se rapporte à toute ingérence conforme aux principes de la présente recommandation qui n'est pas explicitement interdite par le droit interne.

51. Le principe 1 établit les définitions de certains concepts centraux de la recommandation. Lors de la rédaction de la recommandation, il a été suggéré qu'il appartient aux milieux de la statistique de définir les différentes expressions employées dans cette science. Cependant, en l'absence de définitions universellement acceptées, la compréhension de la recommandation exige que certaines expressions clés soient clairement définies "aux fins de la présente recommandation" et sans préjudice aux définitions qui plus tard seraient formulées par la communauté statistique.

52. Données à caractère personnel. La définition est conforme à celle de la convention telle qu'interprétée dans le rapport explicatif de celle-ci. Elle a déjà été utilisée dans nombre de recommandations sectorielles adoptées par le Comité des Ministres dans le domaine de la protection des données.

a. Personne: la définition se réfère à une personne physique. Toutefois, à l'égard des Etats qui étendent l'application de la convention - en vertu de son article 3, paragraphe 2.b - ou de la recommandation - en vertu de son principe 2.4 - aux personnes morales, la définition s'entend comme couvrant également celles-ci. Par ailleurs, les informations relatives à une personne physique peuvent se rapporter à une unité qui lui est liée, par exemple à une entreprise unipersonnelle, constituant en même temps des données à caractère personnel (relatives au propriétaire, dans l'exemple). Dans ce cas, elles relèvent de l'application de la recommandation (voir paragraphe 64).

b. Ménages: les rédacteurs sont convenus qu'aux fins de la recommandation, les données relatives aux ménages devraient par analogie être considérées comme des données à caractère personnel.

c. Personne identifiable: une personne est dite "identifiable" lorsqu'elle n'est pas identifiée mais pourrait l'être par des traitements ou recoupements de ses données à caractère personnel (voir para-graphe 27.c).

d. Données anonymes: les données sont considérées comme anonymes si l'identification exige des activités déraisonnables, c'est-à-dire des opérations excessivement compliquées, longues et coûteuses (voir paragraphe 28). Les conditions d'anonymat sont relatives notamment aux moyens techniques dont on peut disposer pour identifier les données et percer ainsi leur anonymat. De la sorte, compte tenu des progrès rapides des techniques et des méthodes informatiques, les délais et activités pour identifier une personne qui seraient aujourd'hui considérés comme "déraisonnables", pourraient ne plus l'être à l'avenir. Toutefois, la formulation actuelle est suffisamment flexible pour englober de tels développements

[footnote 20](#)

53. Données d'identification. Consistant la plupart du temps en un nom, un prénom et une adresse, elles permettent d'identifier directement un individu. Les données d'identification doivent être distinguées des autres données à caractère personnel collectées à des fins statistiques (voir paragraphe 20).

a. Dans certains Etats, l'identification peut également se faire à l'aide d'un numéro d'identification officiellement attribué et employé dans les services publics (numéro personnel d'identification, voir para-graphe 24). Dans la mesure où ce numéro ne permettrait pas l'identification directe de la personne concernée, il ne constitue pas une donnée d'identification au sens de la présente recommandation.

b. Les rédacteurs ont évité, dans le texte de la recommandation, le terme "anonymisation". Ils ont toutefois estimé utile que l'exposé des motifs apporte des précisions en vue de l'application de la recommandation. L'anonymisation consiste à supprimer les données d'identification afin que les données individuelles ne puissent plus être attribuées nommément aux diverses personnes concernées (voir paragraphes 21 et 28). Le retrait des données d'identification ne met parfois pas totalement à l'abri d'une réidentification: le risque de dévoilement ne peut pas toujours être rigoureusement nul. Sans qu'on s'attache à définir un "risque acceptable", l'efficacité de l'anonymisation est d'une certaine relativité - nature des informations en cause, conditions de sécurité, date d'anonymisation, stade du traitement, etc.

54. Données sensibles. La définition reprend la liste énoncée à l'article 6 de la convention. Toutefois, conformément à l'article 11, d'autres catégories - telles que les données sur l'appartenance syndicale ou le revenu - peuvent être définies comme sensibles par le droit interne.

55. Traitement. La définition se rapporte à l'ensemble d'opérations automatisées nécessaires à la production et à la diffusion de statistiques, à l'exception de la collecte. Le principe 2 spécifie la portée de ces opérations dans le champ d'application de la recommandation.

56. Communication. Ce terme recouvre le fait, aussi bien passif qu'actif, de rendre des données accessibles. Il diffère d'une "diffusion" dans la mesure où la communication couvre particulièrement la transmission de données entre des personnes ou des organismes publics ou privés.

57. Fins statistiques. La définition couvre toute opération de collecte et de traitement des données, c'est-à-dire leur utilisation non seulement lors de la production de résultats statistiques, mais également pour la préparation et le contrôle des enquêtes.

a. L'article 5 de la convention prévoit que les données ne doivent pas être utilisées de manière incompatible avec la finalité de leur collecte. Les rédacteurs de la recommandation ont attaché une grande importance à une définition précise et non ambiguë des "fins statistiques". Les données individuelles collectées pour la statistique, c'est-à-dire pour visualiser des phénomènes de masse, ne constituent que des matières premières destinées en fin de compte à perdre leur individualité dans un résultat statistique. La finalité statistique vise de façon exclusive ce type de résultat (voir paragraphes 8 à 14).

b. La finalité statistique ainsi définie exclut l'utilisation de l'information obtenue pour des décisions ou des mesures à l'égard d'une personne déterminée. Il s'agit ici notamment de décisions à caractère administratif, judiciaire, fiscal, etc. La finalité statistique fait l'objet du principe 4.1 (voir paragraphe 68).

c. Les finalités statistiques peuvent inclure la recherche scientifique lorsque celle-ci consiste en des opérations de traitement et d'analyse de données à caractère personnel en vue de caractériser un phénomène collectif dans une population considérée. Il y a cependant une incompatibilité totale entre les finalités statistiques et toute recherche scientifique portant sur des individus ou pouvant entraîner des décisions ou des mesures relatives à ces individus (voir paragraphes 14 et 102.c).

58. Résultats statistiques. Les résultats statistiques ne constituent pas des données à caractère personnel, n'étant pas liés à une personne physique identifiée ou identifiable (voir paragraphe 9).

a. Certains résultats statistiques peuvent néanmoins permettre une identification indirecte des personnes (voir paragraphes 27.d et 109).

b. Les résultats intermédiaires dans le processus de la production de statistiques ne sont pas considérés comme des "résultats statistiques" au sens de la recommandation tant qu'ils ne sont pas à la disposition de tiers.

c. Les rédacteurs ont évité, dans le texte de la recommandation, le terme "agrégat", qui est une forme de résultat statistique (voir paragraphe 9), tout en souhaitant que l'exposé des motifs l'évoque. Relatif à un groupe de personnes considérées indistinctement, il est donc, par nature, anonyme.

59. Responsable du traitement. La recommandation se rapporte à la définition du concept de "maître du fichier" de l'article 2 de la convention. Les rédacteurs ont toutefois estimé que dans le domaine de la statistique la notion de "fichier" est dépassée par de nouvelles techniques de traitement des données à caractère personnel. Ils ont préféré définir le concept de "responsable du traitement", qui s'applique à toute personne ou tout organisme qui détermine les objectifs, les moyens et l'organisation de la collecte et du traitement des données à caractère personnel à des fins statistiques. Lorsque ces objectifs, ces moyens et cette organisation sont définis par un acte du Parlement - comme cela advient dans certains Etats membres - le responsable du traitement est la personne ou l'organisme chargé d'organiser la production statistique.

2. Champ d'application

60. Les rédacteurs ont débattu du statut des activités statistiques visées par la recommandation et plus précisément sur la question de savoir s'il fallait faire une distinction entre les statistiques "officielles" ou "publiques" et les statistiques privées:

a. certains experts ont estimé que la recommandation devait faire cette distinction, car, contrairement aux statistiques privées, la statistique officielle est autorisée par la loi, organisée et contrôlée dans un cadre institutionnel, et elle est régie par des normes de droit public garantissant une large protection des données. Ils ont par ailleurs souligné que les bases méthodologiques de la statistique officielle sont rendues publiques et que les résultats sont accessibles à tous les citoyens. Enfin, ils ont invoqué le cadre normatif des "principes fondamentaux de la statistique officielle", adoptés par l'ONU, ainsi que l'existence de définitions, de nomenclatures et de règles communes s'appliquant aux statistiques officielles;

b. d'autres experts ont cependant observé que les frontières entre statistiques "privées" et "publiques" ne sont pas toujours claires: des travaux statistiques sont parfois commandés à des sociétés d'études par l'administration et des statistiques à finalité publique sont parfois produites par des organismes privés. Ces experts ont également relevé que la distinction entre les deux types de statistique peut varier d'un pays à l'autre en fonction des législations nationales et elle entraînerait donc une inégalité dans l'application des principes de la recommandation dans les différents Etats membres. Par ailleurs, ils ont noté que ni la convention ni la directive de l'Union européenne ne distinguent le secteur public et le secteur privé. Enfin, ils ont

reconnu que l'introduction de normes en matière de protection des données est nécessaire surtout face au développement d'activités statistiques dans le secteur privé. Cependant, ces normes ne devraient pas poser de problème majeur pour le secteur public, qui dans la plupart des Etats membres est déjà soumis à des législations conformes aux principes de la convention ;

c. les rédacteurs sont finalement convenus que la recommandation doit s'appliquer à toute activité statistique, qu'elle soit développée par des instances officielles ou par des entreprises, des personnes ou des institutions publiques ou privées.

61. Le principe 2.1 circonscrit le champ d'application de la recommandation à "la collecte et au traitement automatisé des données à caractère personnel à des fins statistiques", ainsi qu'aux "résultats statistiques, dans la mesure où ceux-ci permettraient l'identification des personnes concernées". Ce champ d'application couvre non seulement les activités à caractère strictement statistique, mais également les activités fondées sur des procédés statistiques et comportant des opérations de collecte et de traitement de données à caractère personnel, telles que les sondages d'opinion ou les études de marché.

a. Dans le domaine de la statistique, la collecte des données est le plus souvent effectuée manuellement à l'aide de questionnaires. Dès lors, la recommandation s'applique à toute collecte de données à caractère personnel à des fins statistiques, que celle-ci soit effectuée par des moyens automatisés ou par des moyens manuels en vue d'un traitement automatisé ultérieur.

b. Le terme de traitement, tel qu'il est défini dans le principe 1, recouvre une large variété d'opérations. La recommandation s'applique donc à toutes ces formes de traitement automatisé de données à caractère personnel.

c. Bien que les résultats statistiques ne soient pas des données à caractère personnel, les rédacteurs ont estimé qu'il fallait assurer la protection de la vie privée à l'égard de certains résultats qui permettraient d'identifier avec une relative facilité des données individuelles et d'établir un lien entre celles-ci et l'identité des personnes concernées (voir paragraphe 27.d). La recommandation s'applique donc à la communication et à la publication de ce type de résultats, qui font l'objet du principe 14 (voir paragraphe 109).

62. Le principe 2.2 encourage les Etats membres à "étendre l'application de la présente recommandation aux traitements non automatisés des données à caractère personnel à des fins statistiques". En effet, la collecte de données est immédiatement suivie d'un traitement qui est souvent réalisé en partie automatiquement et en partie manuellement. Dans certains cas - par exemple lors des recensements - les données à caractère personnel sont enregistrées ou conservées manuellement. Par ailleurs, on constate que dans certains Etats membres la législation sur la protection des données ne s'applique pas aux fichiers manuels. La recommandation propose donc une extension facultative du champ d'application permettant d'assurer la pleine protection des données à caractère personnel traitées manuellement à des fins statistiques. Ce principe s'appuie sur l'article 3, paragraphe 2.c de la convention, qui prévoit que les Etats peuvent étendre le champ d'application de celle-ci aux fichiers de données à caractère personnel ne faisant pas l'objet de traitements automatisés.

63. Le principe 2.3 précise que dans aucun cas des données ne devraient être traitées manuellement afin d'échapper aux principes de la présente recommandation. Cette

disposition vise donc à prévenir des pratiques de contournement des principes en particulier lorsque les législations nationales en matière de protection des données ne s'appliquent pas au traitement manuel.

64. Le principe 2.4 autorise une extension facultative du champ d'application de la recommandation à la protection des données relatives à des entités et des personnes non physiques, collectées et traitées à des fins statistiques. Les rédacteurs ont souhaité, d'une part, assurer une protection efficace de la vie privée des personnes physiques et, d'autre part, tenir compte de la faculté, reconnue par la convention, que les Etats puissent inclure les personnes morales dans le champ d'application de la recommandation. La formulation de ce principe tient compte des considérations manifestées par différents experts:

a. l'un des principaux objectifs de la protection des données est de veiller au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et en particulier de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme: le droit à l'intégrité de la vie privée. Certains experts ont noté que, dans l'esprit de la convention, il s'agirait ici d'un droit spécifiquement "humain", car dans son article premier elle l'attribue de façon exclusive aux personnes physiques ;

b. face à l'éventualité d'une interprétation trop étroite du champ d'application de cette recommandation, ces experts ont souligné que la protection de la vie privée serait inefficace si elle se limitait à la protection des seules données relatives aux personnes physiques. En effet, dans certains cas, les données sur les personnes morales contiennent des informations permettant d'identifier directement des personnes physiques. De surcroît, les données relatives à des entreprises constituées par une seule personne ne sauraient être considérées uniquement en tant que données de "personnes morales", car elles peuvent constituer de facto des données à caractère personnel au sens "physique", et il conviendrait dès lors d'assurer leur protection ;

c. certains experts ont par ailleurs remarqué qu'il n'existe pas de conception objective des données "personnelles" relatives à des groupes humains. A leur avis, si les données de groupes de personnes ayant le statut juridique - tels que le couple ou la famille - sont aisément considérées comme des données à caractère personnel, il n'en irait pas nécessairement de même lorsque les données de groupe relèvent de niveaux d'agrégation plus larges - tels que les habitants d'un pâté de maisons, un groupe de locataires ou des groupements sportifs ou culturels à caractère informel ;

d. le principe 2.4 dissipe toute possibilité d'interprétation restrictive quant au champ d'application, dans la mesure où il établit que les dispositions de la recommandation peuvent s'appliquer "à la collecte et au traitement de données relatives aux groupements de personnes, associations, fondations, sociétés, corporations ou à tout autre organisme regroupant directement ou indirectement des personnes physiques et jouissant ou non de la personnalité juridique". A cet égard, les rédacteurs ont tenu à rappeler ici que, conformément à l'article 3 de la convention, les Etats ont la faculté d'étendre la protection de la personnalité à des entités qui, telles les entreprises, ne sont pas des personnes physiques.

3. Respect de la vie privée

65. Le principe 3.1 rappelle l'objectif de la convention tel qu'il est énoncé à son article 1er: garantir à toute personne physique le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales,

et notamment de son droit à la vie privée. Cette exigence s'impose dans toutes les phases du processus de production de statistiques:

a. elle s'impose d'abord lors de la collecte de données à caractère personnel, en particulier lorsque celles-ci sont encore accompagnées de données d'identification;

b. le respect de la vie privée doit ensuite être garanti lors du traitement des données à caractère personnel et en particulier lors de la conservation de ces données pour une utilisation future - qui fait l'objet du principe 11 - lors de toute communication de ces données à des tiers qui fait l'objet du principe 12 ainsi que lors de la diffusion ou la publication de résultats statistiques - qui font l'objet du principe 14 ;

c. enfin, le principe 3.1 tient compte du fait que, pour obtenir des statistiques fiables, le statisticien doit parfois corriger et compléter les données collectées. Ainsi, il peut être amené à modifier les données individuelles par des procédures dites de "redressement": soit à corriger des réponses qui sont incompatibles avec d'autres réponses d'un même individu, soit à attribuer une réponse supposée à la place d'une réponse manquante. Le statisticien peut également modifier une donnée pour compliquer la réidentification de la personne concernée et, dans ce cas, il s'agit d'une mesure technique de protection des données (voir paragraphe 26). Or de telles modifications des données ne sont pas de nature à porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux des personnes. A ce propos, les rédacteurs de la recommandation ont noté que l'exactitude des données à caractère personnel, exigée par l'article 5.d de la convention, a pour objectif d'éviter que des décisions ou des mesures individuelles ne soient prises à l'égard des personnes concernées sur la base de données inexacts ou fausses. Or cette exigence n'a pas lieu de s'appliquer lorsque le traitement est effectué exclusivement à des fins statistiques.

66. Le principe 3.2 prévoit que les personnes impliquées dans la production de statistiques et qui ont accès à des données à caractère personnel doivent être soumises au secret professionnel, soit par des normes du droit interne et des consignes hiérarchiques, soit par le biais de codes d'éthique agréés par les statisticiens au titre de réglementation volontaire de la bonne pratique professionnelle. Ces codes d'éthique - qui font l'objet du principe 16 - reposent sur une reconnaissance corporative du principe du respect de la vie privée et, à ce titre, ils constituent un complément utile aux mesures contraignantes du droit interne.

67. Le principe 3.3 prescrit l'anonymat des données comme moyen immédiat pour prévenir les risques d'atteinte à la vie privée des personnes. Pour assurer cet anonymat, les données d'identification doivent être séparées des données à caractère personnel.

a. Comme il a été expliqué (voir paragraphe 28), cela ne constitue pas une garantie de protection absolue, car il peut subsister un risque de réidentification des données à caractère personnel "anonymes", surtout par le biais de recoupements et d'analyses plus ou moins complexes. Néanmoins, la séparation des données à caractère personnel et des données d'identification est une mesure élémentaire qui permet d'empêcher d'emblée l'identification directe des personnes. C'est pourquoi le principe 3.3 exige que cette séparation soit effectuée dès que les données d'identification ne sont plus nécessaires aux opérations de traitement (voir paragraphes 21 et 53.b). Des normes spécifiques en ce sens sont développées dans les principes 8.1 et 10.1 (voir paragraphes 90 et 97).

b. Les rédacteurs ont estimé que le principe d'anonymat n'exclut pas la possibilité de conserver des données à caractère personnel sous forme identifiable en vue de procéder à des études longitudinales, notamment au moyen d'enquêtes répétitives échelonnées dans le temps.

4. Conditions générales régissant la collecte et le traitement à des fins statistiques

Finalité

68. Le principe 4.1 est fondé sur une exigence de l'article 5 de la convention: les données collectées pour une finalité spécifique ne doivent pas être utilisées pour d'autres finalités incompatibles avec celle-ci. Ainsi, lorsque des données à caractère personnel sont collectées et traitées à des fins statistiques, les données en question doivent être utilisées uniquement et exclusivement à ces fins. Il s'agit là d'une norme fondamentale qui entraîne trois conséquences:

a. lorsque des données à caractère personnel ont été collectées et traitées à des fins statistiques, elles ne doivent en aucun cas être utilisées pour prendre des décisions ou des mesures à l'égard des personnes concernées. Il s'agit ici notamment de décisions de nature administrative, judiciaire, fiscale ou financière, ainsi que de décisions d'autorité et de mesures affectant les personnes dans leur cadre de travail ou dans leurs activités associatives ou corporatives ;

b. les données collectées et traitées à des fins statistiques ne doivent pas être utilisées pour compléter ou corriger des fichiers de données servant à des finalités non statistiques. En effet, si des données étaient ainsi détournées de leur finalité statistique initiale, rien ne permettrait de garantir qu'elles ne puissent être utilisées pour prendre des décisions ou des mesures à l'égard des personnes concernées. Il en va différemment de l'utilisation de données collectées à des fins statistiques pour corriger ou mettre à jour des fichiers établis à d'autres fins statistiques. Dans ce cas, les finalités sont évidemment compatibles au sens de la convention et des dispositions spécifiques sont prévues par la présente recommandation dans les principes 12.2 et 12.3 ;

c. un responsable de traitement peut éventuellement procéder à des collectes ayant une pluralité de finalités, statistiques d'une part et non statistiques d'autre part. Cependant, dans ce cas les conditions spécifiques de licéité concernant les finalités non statistiques devraient être fixées par le droit interne. Dans le cadre d'une collecte à finalités multiples, le principe 4.1 postule une séparation des traitements en fonction de leurs finalités respectives afin de garantir que chaque responsable de traitement n'ait accès qu'aux données nécessaires aux finalités - statistiques d'une part et non statistiques d'autre part - pour lesquelles elles sont collectées. Cette séparation fonctionnelle peut être réalisée au moyen de mesures techniques - physiques ou logiques - et d'organisation.

69. Le principe 4.2 vise de façon spécifique le traitement à des fins statistiques de données à caractère personnel qui ont été originairement collectées à des fins non statistiques - collecte secondaire. En effet, les rédacteurs ont estimé utile de préciser que le traitement à des fins statistiques n'est pas incompatible avec la ou les finalités non statistiques pour lesquelles les données ont été collectées, dans la mesure où des garanties appropriées sont prévues pour empêcher l'utilisation des données comme base pour des décisions ou des mesures à l'égard des personnes concernées ^{footnote 21}. Ainsi, les principes 4.4 et 5.4

précisent les conditions de licéité et d'information en cas de collecte et de traitement secondaires. Il convient toutefois de répéter que la licéité de la collecte secondaire est à sens unique: si le traitement à des fins statistiques de données collectées à des fins non statistiques est parfaitement légitime, l'inverse - le traitement à des fins non statistiques de données collectées à des fins statistiques - est totalement illicite.

Licéité

70. L'article 5 de la convention exige que les données à caractère personnel soient obtenues loyalement et licitement. Dans cette optique, la licéité de la collecte et du traitement à des fins statistiques doit reposer soit sur une base légale, soit sur le consentement des personnes concernées, soit sur des justifications appropriées. Ces trois conditions générales de licéité sont donc alternatives car elles correspondent, à différents degrés de rigueur, aux degrés de contrainte ou d'intrusion que les différents types de collecte peuvent faire subir aux personnes concernées.

71. Le principe 4.3 porte sur l'application des conditions générales de licéité à différentes sortes de collectes et de traitements de données à des fins statistiques.

a. Le sous-paragraphe a concerne de façon spécifique des cas ou des situations où la collecte et le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques sont prévus par la loi. Cela ayant pour but principal mais non exclusif la collecte et le traitement de données à des fins statistiques effectués dans le cadre d'une mission d'intérêt public ou d'une tâche d'autorité publique et comportant une obligation de renseignement. Cette obligation peut être imposée directement aux personnes lors d'une enquête - par exemple, lors d'un recensement de la population - mais elle peut aussi être imposée indirectement lors d'une collecte secondaire à des fins statistiques - par exemple, une collecte de données sur le revenu effectuée par un institut national de statistique auprès des autorités fiscales. Dans de tels cas, le caractère obligatoire de la collecte supprime d'emblée l'exigence du consentement de la personne concernée; mais il faut alors que la collecte et le traitement des données soient expressément prévus par la loi. Le principe 4.5 établit par ailleurs la condition de licéité d'une collecte contraignante effectuée par un responsable du traitement hors du cadre d'un mandat d'intérêt public. Enfin, le principe 6.4 précise qu'une personne qui refuse de répondre ne peut faire l'objet de sanctions que dans la mesure où celles-ci sont expressément prévues par le droit interne.

b. Le sous-paragraphe b concerne spécifiquement les enquêtes à caractère facultatif ainsi que les collectes secondaires lors desquelles les personnes concernées ont la faculté de s'opposer au traitement de leurs données. Dans ces cas, la collecte et le traitement doivent être "autorisés" par la loi - c'est-à-dire, il faut que rien dans la loi ne s'y oppose. En outre, le principe 4.3 précise que des conditions de licéité additionnelles doivent s'appliquer principalement à trois types de situations:

- lorsque la personne concernée ou son représentant légal sont directement interrogés - collecte primaire directe - il faut que l'un ou l'autre exprime son consentement à la collecte et au traitement des données personnelles. Les caractéristiques et les conditions d'un tel consentement font l'objet du principe 6 ;

- quand, dans le cadre d'une collecte secondaire, la personne concernée a la faculté de s'opposer au traitement de ses données, trois conditions spécifiques de licéité doivent être réunies pour procéder à un tel traitement: la personne

concernée aura été informée de façon appropriée (voir paragraphe 81); la personne concernée n'aura manifesté aucune opposition au traitement de ses données personnelles; enfin, ce traitement ne portera pas sur des données sensibles ;

- les rédacteurs ont reconnu que les circonstances et l'objectif d'une enquête peuvent être de nature à permettre qu'une personne puisse répondre au nom et à la place d'autres personnes - collecte primaire indirecte. Cela peut advenir dans deux catégories principales de situations de nature assez différente. Premièrement, les données peuvent être collectées auprès d'un proche de la personne concernée, notamment d'un membre du ménage. En effet, ce "proche" partage naturellement les informations recherchées du fait d'une relation particulière avec la personne concernée et a priori les mêmes intérêts que celle-ci - un membre de la famille, l'instituteur, etc. Les rédacteurs ont estimé que la collecte auprès de ce proche peut se justifier notamment dans le cas des enquêtes statistiques qui visent l'ensemble des membres d'un ménage, car il est matériellement impossible que ceux-ci soient tous présents et disponibles au foyer au moment de l'enquête. Une obligation de collecter les données directement auprès des personnes concernées entraînerait donc une charge considérable et inutile aussi bien pour celles-ci que pour les responsables du traitement - et, en définitive, cela rendrait impossible l'exécution de nombreuses enquêtes facultatives auprès des ménages. Deuxièmement, des données sont collectées indirectement auprès d'un tiers n'appartenant pas à l'entourage immédiat de la personne concernée. Il s'agit ici notamment d'enquêtes portant sur des populations instables et sur des groupes humains anormaux ou atypiques - personnes sans domicile fixe, groupes nomades, bandes et "clans" de jeunes délinquants, etc. Dans de telles situations il peut y avoir non seulement une impossibilité matérielle d'atteindre les personnes concernées, mais aussi une grande incertitude quant à la véracité des réponses lors d'une éventuelle interrogation directe de celles-ci. Les rédacteurs ont donc estimé que, dans ces circonstances exceptionnelles, on peut légitimement procéder à une collecte indirecte de données personnelles auprès de personnes qui, en raison de leur rôle institutionnel ou de leur engagement social, sont proches des milieux visés par les enquêtes - par exemple, les travailleurs sociaux. Toutefois, ils ont tenu à définir une double condition de licéité pour toute collecte indirecte, qu'elle soit effectuée auprès de tiers "éloignés" ou auprès des "proches" de la personne concernée: premièrement, il faut que la personne qui fournit les données des personnes concernées exprime son consentement à la collecte; deuxièmement, il faut que la collecte et le traitement n'impliquent aucun risque d'atteinte à la vie privée des personnes concernées et en particulier qu'ils ne portent pas sur des données sensibles. Par ailleurs, les rédacteurs ont estimé que, le cas échéant, il incomberait aux autorités indépendantes de surveillance évoquées dans le principe 18 de se prononcer sur le type de données qui pourraient être collectées et traitées dans le cadre d'une enquête spécifique. Dans les deux cas susvisés et dans la mesure où cela est raisonnable et est prévu par le droit interne, les personnes concernées devraient avoir la possibilité de s'opposer au traitement.

72. Le principe 4.4 formule deux conditions supplémentaires de licéité à la communication et au traitement, à des fins statistiques, de données qui ont été originellement collectées à des fins non statistiques - collecte secondaire. Comme cela a été expliqué, ce type de collecte présente un avantage pratique considérable dans la mesure où il permet d'éviter de

déranger à plusieurs reprises les personnes pour collecter des données (voir paragraphe 22). Par ailleurs, en matière de protection des données, la collecte secondaire est en soi conforme au principe de finalité (principe 4.2, voir paragraphe 69). Le principe 4.4 établit donc deux conditions alternatives de licéité correspondant à deux circonstances particulières:

a. la collecte secondaire à des fins statistiques est licite lorsqu'elle est "nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique". En principe, il s'agit ici de la mission qui est confiée par le droit public aux services de statistique dite "officielle" ou "publique", surtout dans le cadre de lois sur la statistique. Cependant, des collectes secondaires à des fins statistiques peuvent aussi être exécutées dans le cadre d'une "mission d'intérêt public" par des institutions publiques ou privées qui se situent en dehors du cadre de la "statistique officielle" - universités, centres de recherche, institutions à but non lucratif, entreprises paraétatiques, etc. De même, des collectes secondaires peuvent être conduites "dans l'exercice de l'autorité publique" par des organes externes au système statistique officiel. Les rédacteurs ont cependant estimé que de telles collectes sont licites pour autant que les "missions d'intérêt public" et l'exercice de "l'autorité publique" soient définis par le droit interne et soient soumis aux dispositions légales de protection des données. Par ailleurs, le principe 5 précise les devoirs d'information des responsables du traitement. Il appartient donc également aux autorités indépendantes en matière de protection des données (principe 18) de veiller à ce que de telles collectes secondaires fassent l'objet d'une information appropriée et soient conformes aux dispositions du droit interne, en particulier quant aux compétences légales d'exécution de missions d'intérêt public et quant à l'ordre institutionnel de l'autorité publique ;

b. la collecte secondaire à des fins statistiques est par ailleurs licite lorsqu'elle est "nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement". Cet intérêt peut relever de considérations de différents ordres: scientifique (la collecte secondaire peut parfois fournir des données d'une meilleure qualité que celles obtenues au moyen d'une collecte directe), technique (l'organisation est plus simple), économique (les coûts sont moins élevés), ou de simple courtoisie à l'égard des personnes concernées - celles-ci ne sont pas dérangées par un enquêteur qui solliciterait des renseignements qu'elles ont déjà fournis dans le passé. Un ou plusieurs de ces critères peuvent donc amener à la décision de procéder à une collecte secondaire. Ainsi, les entreprises privées peuvent utiliser à des fins statistiques les données contenues dans leurs registres du personnel, des salaires, des clients et des fournisseurs (voir paragraphe 23). Plus largement, à l'échelle d'un système statistique national tel que celui développé dans les pays nordiques, on peut utiliser systématiquement à des fins statistiques les données contenues dans les registres des administrations publiques (voir paragraphe 24). Dans les deux cas, les rédacteurs ont estimé que l'intérêt du responsable du traitement est légitime "à condition que ne prévalent pas les droits et libertés fondamentales de la personne concernée" - c'est-à-dire à condition que le respect des chapitres 3 et 4 soit pleinement garanti ;

c. enfin, les rédacteurs ont tenu à préciser que les conditions de licéité décrites précédemment s'appliquent également lorsque des données collectées à des fins statistiques sont traitées à d'autres fins statistiques.

73. Le principe 4.5 établit une condition de licéité pour la collecte de données à titre contraignant en vue d'un traitement statistique par une personne ou une institution n'agissant pas dans le cadre d'une tâche d'autorité publique ou d'un mandat d'intérêt public. Dans ce cas, les personnes concernées ne peuvent être soumises à l'obligation de fournir des renseignements que si le droit interne l'exige. Or, comme cela a été expliqué, le droit interne recouvre non seulement l'ensemble des lois, mais également tous les actes juridiques relevant du droit public ou privé (voir paragraphe 50). En particulier, il convient de noter que le droit contractuel fait partie du droit interne et, dès lors, l'obligation de fournir des renseignements peut licitement découler d'un contrat conclu par la personne concernée ou son représentant légal pour autant que le droit interne ne s'y oppose pas en ce qui concerne les données sensibles. Dans ce cas, il s'agit d'un engagement en raison de la loi jusqu'à la résiliation du contrat ou l'extinction des effets du contrat. Le principe 6.4 précise que des sanctions ne peuvent être prises à l'égard des personnes qui refusent de fournir des renseignements que si le droit interne le prévoit.

74. Le principe 4.6 établit une condition de licéité pour l'appariement ou la mise en relation à des fins statistiques de données à caractère personnel: de telles opérations ne peuvent avoir lieu que si le droit interne aménage "des garanties appropriées pour empêcher leur communication et leur traitement à des fins non statistiques". Ces garanties consistent en particulier en des normes de secret professionnel (principe 3.2), des dispositions en matière de communication des données (principe 12), ainsi qu'en des mesures techniques et d'organisation en matière de sécurité des données, considérées dans le cadre du principe 15.

Proportionnalité

75. Le principe 4.7 se fonde sur une exigence de l'article 5.c de la convention: les données collectées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités poursuivies par le responsable du traitement. Dans le domaine de la statistique, ce principe de proportionnalité implique que "la collecte et le traitement des données à caractère personnel doivent être limités aux seules données nécessaires aux finalités statistiques poursuivies".

a. Le texte de la recommandation mentionne expressément une conséquence directe du principe de proportionnalité: les données d'identification ne doivent être collectées et traitées que si cela est nécessaire aux finalités statistiques poursuivies. Comme cela a été expliqué, les données d'identification sont parfois indispensables pour effectuer des contrôles techniques ou pour constituer des fichiers à des fins statistiques, mais elles ne sont pas utilisées pour la production de résultats statistiques (voir paragraphe 20). Les principes 8 et 10 exigent des garanties spécifiques pour la collecte et la conservation à des fins statistiques de ce type de données.

b. Les rédacteurs ont estimé que la notion de "données nécessaires à la finalité statistique poursuivie" devait faire l'objet de certaines clarifications. Ils ont en effet considéré que dans la pratique le choix du statisticien ne porte pas directement sur les données qu'il faut collecter, mais bien plutôt sur la définition et la combinaison des variables nécessaires à la caractérisation d'un phénomène collectif. Ce n'est qu'à un deuxième stade, lors de la conception du questionnaire, que le statisticien choisit le type de données qu'il faut collecter pour parvenir à obtenir le jeu de variables souhaité. Aussi, dans ce processus de conception des enquêtes le statisticien peut opter entre différentes méthodes et entre différentes approches du phénomène considéré. Les rédacteurs ont reconnu que ni la recommandation, ni les juridictions

ou autorités de contrôle n'ont à imposer des critères de nécessité objective interne à ce type d'options, car celles-ci relèvent de la méthodologie et de la responsabilité scientifique des statisticiens. Par ailleurs, les rédacteurs ont estimé que la notion de "données nécessaires" doit être considérée non seulement par rapport à la constitution d'un jeu de variables, mais également en fonction du degré de détermination d'une finalité statistique particulière. Ainsi, si on peut aisément définir les données "nécessaires" pour établir des taux de réussite scolaire ou des statistiques sur le revenu et les dépenses des ménages, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'établir des statistiques et des indicateurs sur les inégalités entre les hommes et les femmes ou sur les conditions de vie d'un groupe social. De surcroît, certaines collectes de données à caractère personnel, telles que les recensements de la population, ne visent pas uniquement à produire un ensemble de résultats statistiques prédéfinis, mais aussi à constituer une base d'information fondamentale susceptible d'être exploitée à de multiples fins statistiques particulières dans une longue période - par exemple, au cours de dix ans. Les rédacteurs ont donc reconnu que la finalité statistique d'une collecte ne peut pas toujours être définie par rapport à un résultat statistique attendu ou à un nombre défini de résultats statistiques. Ainsi, ils sont convenus que le principe de proportionnalité doit certes demeurer un critère général de référence lors de l'établissement des questionnaires et des plans d'enquête, mais que son application doit, d'une part, respecter l'autonomie scientifique des approches méthodologiques du statisticien et, d'autre part, tenir compte du degré de détermination des objectifs de chaque collecte.

c. Lorsqu'une finalité statistique particulière est clairement déterminée, l'impératif de ne collecter que les données "nécessaires" entraîne une conséquence d'ordre pratique: si les données recherchées sont déjà disponibles, il ne devrait pas être nécessaire de les collecter une nouvelle fois. Ainsi, dans la mesure où l'ensemble des conditions de licéité et de respect de la vie privée sont garanties (principes 3 et 4), la recommandation autorise le traitement à des fins statistiques des données collectées originairement à des fins non statistiques - collecte secondaire - ainsi que le traitement à des fins statistiques de données collectées originairement à d'autres fins statistiques. Les rédacteurs ont par ailleurs estimé que, pour autant qu'elle est conforme aux principes de la recommandation, l'utilisation multiple à des fins statistiques des données déjà disponibles devrait être encouragée par le droit interne.

d. Le principe de proportionnalité exige aussi que l'organisation et les méthodes de collecte et de traitement des données soient pertinentes et nécessaires à la finalité statistique poursuivie. La recommandation n'entend toutefois pas imposer des critères de pertinence ou de nécessité qui relèvent de la sphère autonome de la méthodologie des statisticiens et qui sont, encore une fois, fonction du degré de détermination des objectifs de la collecte. La recommandation ne considère la proportionnalité de l'organisation et des méthodes statistiques que du seul point de vue de la protection de la vie privée des personnes. A cet égard, les rédacteurs ont estimé que l'ensemble des dispositions de la recommandation permet d'assurer cette protection, quelles que soient la complexité organisationnelle ou les méthodes adoptées pour collecter et traiter les données à caractère personnel. Les rédacteurs ont par ailleurs noté que la proportionnalité des méthodes et de l'organisation s'impose naturellement dans le cadre des contraintes matérielles, financières et institutionnelles des travaux statistiques.

e. Enfin, bien que le principe de proportionnalité ne permette pas à lui seul de dégager des orientations normatives quant au choix du type de collecte, les

rédacteurs ont cependant estimé que l'intérêt des personnes concernées devrait être un critère central dans cette décision. Ainsi, le responsable du traitement devrait, dans la mesure du possible, opter pour des enquêtes par échantillon plutôt que pour des enquêtes exhaustives, pour des enquêtes facultatives plutôt que pour des enquêtes obligatoires, pour des collectes secondaires plutôt que pour des collectes primaires.

Données sensibles

76. Le principe 4.8 porte sur la collecte et le traitement de données sensibles, dont la définition figure au principe 1. Les rédacteurs ont reconnu que dans le domaine de la statistique les mesures de confidentialité et de sécurité visent à assurer le même degré de protection pour toute donnée à caractère personnel et que, à première vue, il n'y aurait donc pas lieu pour les statisticiens de distinguer entre données sensibles et données "normales". Toutefois, la convention ne permet pas de déroger à son article 6, qui exige que le droit interne établisse des garanties appropriées pour le traitement des données sensibles. Par conséquent, les rédacteurs ont formulé dans le principe 4.8 une règle additionnelle au principe 4.1, fondée sur le principe de proportionnalité et portant spécifiquement sur la collecte de ce type de données.

a. La règle est qu'en principe, les données sensibles "devraient être collectées sans que les personnes concernées soient identifiables". A cet égard, les rédacteurs ont considéré que la collecte des données sensibles sans données d'identification constitue une garantie au sens de l'article 6 de la convention. Dès lors, le traitement subséquent de ces données ne nécessite pas d'autres mesures de protection spéciales, car il suffit alors d'appliquer les mesures de protection établies pour tout traitement de données à des fins statistiques, qui font l'objet des principes 11, 14 et 15.

b. Les rédacteurs ont toutefois tenu compte de l'éventualité d'un besoin légitime de collecter à des fins statistiques des données sensibles sous une forme identifiable. Par exemple, il peut être nécessaire de recueillir des adresses ou un élément des adresses des personnes concernées - numéro postal, commune de résidence - afin de pouvoir établir des résultats statistiques à différents niveaux d'agrégation ou conformément à des unités géographiques à géométrie variable. Tel est le cas des statistiques de la santé - par exemple, sur les soins médicaux et hospitaliers - qui doivent souvent être ventilées non seulement au niveau des régions administratives, mais également au niveau des agglomérations urbaines et des circonscriptions particulières d'action des systèmes nationaux de santé. Il peut aussi être nécessaire de collecter les données sous une forme identifiable pour permettre une enquête répétitive. Afin de réconcilier de tels besoins légitimes avec l'exigence de protection de la vie privée, les rédacteurs sont convenus que la recommandation devait autoriser la collecte jointe des données sensibles et des données d'identification à une double condition:

- d'une part, il faut que cela soit nécessaire pour atteindre l'objectif légitime de la collecte. Il s'agit ici d'une application particulière du principe de proportionnalité énoncé dans le principe 4.7. Mais cette application exige toutefois que l'objectif spécifique de la collecte soit déterminé avec la plus grande précision;

- d'autre part, il faut que le droit interne prévoie des garanties appropriées, "y compris des mesures spécifiques pour séparer les données d'identification dès la collecte, sauf si cela est manifestement déraisonnable ou infaisable". Les rédacteurs ont en effet estimé qu'afin de s'assurer que les personnes chargées du traitement des données sensibles ne puissent pas identifier les personnes concernées, le droit interne

doit prévoir des mesures de protection plus strictes que celles envisagées dans les dispositions générales du principe 10 relatives à la collecte et à l'utilisation des données d'identification.

c. En outre, le principe 6.2 établit des dispositions à l'égard du consentement des personnes lors de la collecte de leurs données sensibles.

5. L'information des personnes

77. Le chapitre 5 est consacré à l'information qui doit être fournie par le responsable du traitement aux personnes concernées afin de respecter les exigences d'une collecte loyale, telles qu'elles sont énoncées dans l'article 5 de la convention. Les rédacteurs ont estimé qu'il fallait établir une distinction très claire entre ce type d'information et d'autres catégories d'information considérées dans la convention:

a. la convention exige en effet, dans son article 8, que chaque individu puisse obtenir des informations sur tout enregistrement et sur toute communication des données à caractère personnel le concernant, et qu'il puisse ainsi éventuellement demander des modifications de ces données, voire jouir d'un droit de recours. Il s'agit là de garanties complémentaires qui ont été conçues pour permettre à toute personne de défendre ses droits vis-à-vis des fichiers informatisés, compte tenu notamment des risques que des décisions individuelles soient prises à son égard sur la base des données qui sont contenues dans ces fichiers ou qui sont communiquées à des tiers par un responsable du traitement. Or ces garanties complémentaires n'ont pas lieu de s'appliquer lorsque les données à caractère personnel sont collectées et traitées exclusivement à des fins statistiques, telles que celles-ci ont été définies dans les principes 1, 4.1 et 4.2 ;

b. par contre, les rédacteurs ont estimé que, conformément à l'article 5 de la convention, les personnes dont les données sont collectées à des fins statistiques doivent en principe recevoir une information adéquate, notamment sur la nature, les caractéristiques, les circonstances et les objectifs de la collecte. Cette information constitue non seulement un élément essentiel de la loyauté de la collecte, mais également un moyen de gagner la confiance des personnes concernées de façon à obtenir des réponses sincères et, donc, d'assurer la fiabilité des données. Ainsi, la loyauté de la collecte et la qualité de la statistique se rejoignent.

Information des personnes lors d'une collecte primaire

78. Le principe 5.1 considère deux catégories d'éléments d'information pertinents lors de l'exécution d'une collecte primaire où les personnes concernées sont directement interrogées (collecte primaire directe):

a. la première catégorie (de a à e) regroupe les éléments d'information qui doivent toujours être fournis aux personnes appelées à répondre à une enquête, et cela par n'importe quel moyen, soit avant, soit pendant l'interrogation. Les rédacteurs ont estimé que, lors de toute enquête, les personnes interrogées doivent savoir si leur participation est de caractère facultatif ou si elles sont soumises à une obligation de réponse - et, dans ce cas, elles doivent être informées sur les bases légales de cette obligation. Elles doivent aussi être informées sur les objectifs de la collecte et du traitement, ainsi que sur l'identité et le statut de la personne ou de l'organisme responsable de la collecte et du traitement. Elles doivent par ailleurs recevoir des

assurances explicites quant au fait que leurs données à caractère personnel seront traitées de façon confidentielle et qu'elles seront utilisées exclusivement à des fins statistiques. Enfin, elles doivent être informées sur les moyens d'obtenir sur demande d'autres informations relatives notamment aux éléments mentionnés dans ce principe de f à j ;

b. la deuxième catégorie (f à j) regroupe les éléments d'information qui doivent être fournis à la demande des personnes concernées ou d'après des modalités établies par le droit interne. Ainsi, lors d'une enquête facultative, les personnes concernées doivent pouvoir obtenir des renseignements sur les modalités d'un refus de réponse ou d'un retrait de consentement - notamment lorsque les personnes ne souhaitent plus continuer à répondre à des enquêtes répétitives. Lors d'une enquête contraignante, l'enquêteur ou le responsable du traitement doit répondre aux questions concernant les sanctions éventuelles qu'encourent les personnes concernées en cas de refus de réponse. Par ailleurs, bien que les droits d'accès et de rectification soient très limités lorsque les données sont collectées et traitées exclusivement à des fins statistiques (principe 7), les rédacteurs ont estimé que les personnes concernées doivent pouvoir obtenir des informations à ce sujet. Elles doivent également avoir la possibilité de se renseigner sur les catégories de personnes ou d'organismes auxquels leurs données à caractère personnel pourraient être communiquées. De même, si elles le souhaitent, elles doivent recevoir des informations sur les mesures de protection des données et sur l'ensemble des garanties offertes pour assurer la confidentialité du traitement. Enfin, l'enquêteur ou le responsable du traitement doit répondre à toute question des personnes concernées relative au choix des catégories de données collectées et traitées, à leur signification et à leur pertinence par rapport aux objectifs de l'enquête. L'opportunité, les modalités et l'étendue de cette information font l'objet du principe 5.3 (voir paragraphe 80).

79. Le principe 5.2 porte sur l'information qui doit être fournie aux personnes concernées lorsqu'elles ne sont pas directement interrogées et que d'autres personnes répondent à leur place aux questions de l'enquêteur - collecte primaire indirecte. Cette forme de collecte, dont la licéité est établie par le principe 4.3, ne peut à l'évidence pas se dérouler dans les mêmes conditions d'information que celles de la collecte primaire directe. Aussi, les rédacteurs sont convenus que l'exercice du droit à l'information postulé par l'article 8 de la convention doit être adapté aux circonstances particulières des collectes indirectes à des fins statistiques.

a. En principe, les personnes qui ne sont pas interrogées elles-mêmes doivent être informées du fait que leurs données sont collectées auprès d'autres personnes. Toutefois, il n'y a pas d'obligation de fournir cette information lorsqu'en pratique cela s'avère manifestement déraisonnable ou infaisable.

b. Lorsque les personnes concernées viennent à connaître le fait que leurs données ont été collectées auprès d'autres personnes, elles doivent avoir la possibilité de s'informer de manière appropriée des éléments mentionnés dans le principe 5.1, de a à e. Cette information peut être fournie soit par le responsable du traitement, soit tout simplement par la personne qui a répondu à l'enquête et qui, à cette occasion, a reçu oralement ou par écrit les renseignements pertinents, au sens du principe 5.3.

80. Le principe 5.3 précise en effet que toute personne interrogée lors d'une enquête, qu'elle fournisse ses propres données à caractère personnel ou celles d'autres personnes,

doit recevoir les éléments d'information énoncés par le principe 5.1, de a à e, et ce "au plus tard au moment de la collecte des données".

a. Les rédacteurs ont toutefois estimé opportun d'indiquer que les modalités et l'étendue de cette information doivent être appropriées et adaptées aux circonstances. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils ont distingué deux catégories d'information au principe 5.1 car ils ont estimé qu'il serait inopportun de fournir a priori des informations trop détaillées ou qui ne sont pas souhaitées d'emblée par les personnes concernées. Aussi ont-ils considéré que l'information ne devrait pas être nécessairement adressée individuellement à chaque personne, mais que divers formes et moyens de communication peuvent être utilisés lorsque la nature ou l'ampleur de l'enquête le requièrent. Par ailleurs, les rédacteurs ont reconnu que les personnes interrogées ne peuvent pas toujours être en mesure de comprendre tous les détails ou toutes les implications d'une enquête. De même, ils ont reconnu qu'une information trop détaillée peut constituer une charge disproportionnée et inutile aussi bien pour l'enquêteur que pour la personne interrogée. Dès lors, ils ont estimé que l'information fournie par le responsable du traitement devrait être proportionnée par rapport aux intérêts des personnes concernées aussi bien qu'aux circonstances, aux enjeux et à la portée de l'enquête. En particulier, la terminologie utilisée et les degrés de détail ou de généralité de l'information devraient être de nature à permettre à la personne interrogée de comprendre aisément mais dans les grandes lignes les objectifs et l'importance de l'enquête. Enfin, dans le cas des enquêtes à participation facultative, l'étendue de l'information devrait permettre à la personne interrogée de manifester un consentement éclairé.

b. Les rédacteurs ont par ailleurs constaté que, dans des circonstances particulières, l'information sur la nature et sur les objectifs d'une enquête peut susciter des effets de distorsion dans les réponses des personnes interrogées. Tel est par exemple le cas de certaines enquêtes statistiques menées dans le cadre de recherches psychosociales portant sur les caractéristiques et le comportement de certains groupes sociaux. Les rédacteurs ont estimé que, même dans de telles situations, le droit à l'information doit être garanti; mais ils ont cependant reconnu que la fourniture de l'information ou d'une partie de l'information peut être différée lorsque cela est indispensable pour atteindre l'objectif légitime d'une enquête. Le cas échéant, il incomberait aux autorités indépendantes de surveillance en matière de protection des données (principe 18) de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle décision. Enfin, la recommandation précise que, dès que la nécessité de retenir l'information n'existe plus, celle-ci devrait être fournie aux personnes interrogées, sauf si cela est manifestement déraisonnable ou infaisable. Aussi, lorsque les données ont été collectées directement auprès de la personne concernée, toute l'information pertinente au sens du principe 5.1, de a à e, devra lui être directement fournie dans un stade ultérieur à la collecte.

Information des personnes lors d'une collecte secondaire

81. Le principe 5.4 porte sur l'exercice du droit des individus à l'information à l'occasion d'une collecte secondaire de leurs données à caractère personnel à des fins statistiques. Dans le cas de ce type de collecte - dont la nature et la licéité sont définis dans les principes 4.2 et 4.4 - l'information ne peut pas être fournie aux personnes concernées de la même façon et avec les mêmes moyens que lors d'une collecte primaire. Il serait en effet très coûteux, voire impossible, de retrouver toutes les personnes concernées. De plus, elles pourraient être surprises et même s'inquiéter sans motif de recevoir cette information.

a. Les rédacteurs ont estimé que le droit à l'information peut ici être garanti au moyen d'une publicité appropriée. Dans le cas des statistiques d'entreprise - statistiques du personnel, des clients et des fournisseurs - cette publicité peut consister soit dans une clause standard figurant dans le contrat de travail des employés, soit dans des circulaires internes, ainsi que dans des communications d'office adressées aux clients et aux fournisseurs ou figurant d'emblée dans les factures et dans les ordres de commande. Dans le cas de la statistique publique, la "publicité appropriée" peut consister dans la publication officielle du texte de la loi ou de tout autre acte du droit interne qui autorise la collecte secondaire.

b. Les rédacteurs ont par ailleurs estimé que si les éléments d'information énoncés dans le principe 5.1, de a à e, ne figurent pas clairement et intégralement dans l'acte de publicité de la collecte secondaire, les personnes concernées doivent avoir la possibilité d'obtenir ces éléments d'information. Cette possibilité doit en effet être offerte sauf si cela est impossible ou implique des efforts disproportionnés du responsable du traitement ou, encore, si la collecte secondaire et le traitement subséquent des données sont expressément prévus par le droit interne.

Exercice du droit à l'information dans le cas des personnes légalement incapables

82. Le principe 5.5 porte sur l'exercice du droit à l'information lorsque des données relatives à des personnes légalement incapables sont collectées à des fins statistiques. Il s'agit ici de personnes qui, d'après le droit interne, ne sont pas en mesure d'agir en leur propre nom. Cette catégorie de personnes recouvre aussi bien les mineurs que les personnes privées de discernement et qui, dès lors, ne sont pas à même de formuler un refus ou un consentement libres et éclairés.

a. Il est évident que les informations relatives à des personnes légalement incapables concernées par une collecte des données à caractère personnel doivent être fournies à leurs représentants légaux. Les rédacteurs ont toutefois constaté que, dans certains Etats membres, le droit interne permet à certaines catégories de personnes légalement incapables d'agir en leur propre nom et, dans ces cas particuliers, ils ont estimé que l'information peut être adressée directement aux personnes concernées.

b. Par ailleurs, le principe 5.5 encourage l'information directe des personnes légalement incapables qui sont néanmoins en mesure de comprendre, mais il prévoit que, lors d'une enquête directe, cette information intervienne non pas nécessairement avant ou pendant l'interrogation, mais éventuellement après celle-ci et avant le traitement des données. En effet, s'agissant ici de personnes relativement fragiles ou dont la maturité de discernement n'est pas achevée, les rédacteurs ont estimé qu'une information préalable à la collecte pouvait être de nature à affecter la véracité des réponses et à susciter d'importants effets de biais. Ils ont néanmoins estimé que ces personnes avaient droit à recevoir une information pertinente mais adaptée aux circonstances. Cette information pourrait alors être donnée avant le traitement de leurs données à caractère personnel, de façon à permettre éventuellement à ces personnes de manifester leur sentiment d'acceptation ou de refus à l'égard de ce traitement. Cette possibilité d'exprimer un souhait personnel fait l'objet du principe 6.3.

Le consentement

83. Le chapitre 6 est consacré au consentement des personnes lorsqu'elles ont la faculté d'accepter ou de refuser que leurs données soient collectées et traitées à des fins

statistiques. Ce chapitre se fonde sur l'article 5 de la convention et sur le principe 4.3 de la recommandation, au sens desquels le consentement constitue l'une des conditions essentielles de la loyauté et de la licéité des collectes de type facultatif.

84. Le principe 6.1 définit les caractéristiques et les modalités générales d'exercice du consentement:

a. Le consentement de la personne doit être "libre, éclairé et indubitable". Un tel consentement comporte donc trois conditions cumulatives:

- premièrement, aucune forme de contrainte, d'influence ou de pression - par exemple, d'ordre psychologique ou professionnel - ne doit être exercée directement ou indirectement sur la personne - le consentement pouvant ainsi être "libre";

- deuxièmement, la personne doit être informée dans les conditions et par les moyens prévus dans le chapitre 5 de la recommandation - son consentement étant ainsi "éclairé";

- troisièmement, rien ne doit indiquer que la personne pourrait avoir des hésitations, des craintes ou quelque autre forme de réticence à livrer les renseignements sollicités - son consentement étant alors "indubitable".

b. Les effets de ces trois conditions sont corrélatifs et ils constituent ensemble la base même d'une collecte loyale. Les rédacteurs ont eu en particulier le souci qu'il ne soit pas suggéré que la réponse à une enquête serait obligatoire alors qu'elle ne l'est pas.

c. Lorsque ces trois conditions sont réunies, l'acte de fournir des renseignements tient lieu de consentement manifeste, sans autre forme d'authentification ou de confirmation. En effet, contrairement à certaines autres recommandations en matière de protection des données, les rédacteurs ont ici estimé que l'authentification du consentement par écrit constituerait une charge démesurée pour le responsable du traitement. Aussi ont-ils considéré qu'il s'agirait là d'une garantie superflue dans le cadre d'une collecte de données entreprise exclusivement à des fins de traitement statistique car, au sens des principes 1 et 4.1, cette finalité exclut d'emblée l'utilisation des données pour des décisions individuelles pouvant affecter directement les personnes concernées. Par ailleurs, les rédacteurs ont considéré que, dans le cas de nombreuses enquêtes statistiques - par exemple, celles effectuées auprès des jeunes ou auprès des groupes sociaux en difficulté - l'authentification du consentement par écrit serait de nature à formaliser excessivement la relation entre l'enquêteur et la personne interrogée et risquerait ainsi de compromettre la facilité de communication et le climat de confiance, qui sont des facteurs essentiels pour la réussite de ces enquêtes, voire, dans certains cas, pour l'équilibre psychologique de la personne concernée.

d. Le deuxième alinéa du principe 6.1 précise que lorsque des données ont déjà été collectées, la personne concernée doit avoir la possibilité de retirer son consentement au traitement de celles-ci. Cette possibilité ne peut toutefois être assurée que pour autant qu'au moment du retrait du consentement les données d'identification n'aient pas été déjà séparées des autres données collectées. En effet, conformément aux principes 3.3, 8.1 et 10.1, le responsable du traitement doit procéder à cette séparation des données d'identification aussitôt qu'elles ne sont plus nécessaires aux fins du traitement. Il s'agit là d'une mesure fondamentale visant à assurer l'anonymat

des données à caractère personnel. Cette mesure a cependant pour conséquence que, lorsqu'elle a été appliquée et qu'une personne souhaite retirer son consentement, il est extrêmement difficile, voire impossible de retrouver la trace des données qu'il faudrait effacer. Les rédacteurs ont donc estimé que le droit des personnes à retirer leur consentement au traitement de leurs données n'a plus de sens ni d'effet dès lors que ces données ont déjà été rendues anonymes.

e. Le principe 6.1 précise également que les personnes doivent avoir la possibilité d'interrompre à tout moment leur coopération à une enquête répétitive échelonnée dans le temps. En effet, si cette possibilité n'existait pas, la participation à l'enquête en question n'aurait plus un caractère facultatif, mais deviendrait de facto une participation obligatoire. Or cela contreviendrait aux principes de licéité et de loyauté. Les rédacteurs ont toutefois estimé que si toute personne a le droit d'interrompre sa participation à une enquête répétitive, l'exercice de ce droit ne peut en aucun cas avoir un effet rétroactif. Ils ont considéré que cela n'aurait pas de sens, car les données collectées dans les phases précédentes de l'enquête auront très vraisemblablement déjà été traitées et intégrées dans un flux séquentiel de séries de données et de résultats intermédiaires. Aussi, considérant le cas hypothétique où il serait encore possible de procéder à la recherche et à l'effacement des données qu'une personne a fournies à plusieurs reprises dans le passé, ils ont estimé que les travaux nécessaires seraient totalement disproportionnés par rapport aux intérêts que la personne concernée pourrait normalement invoquer.

f. Enfin, les rédacteurs se sont sciemment limités à établir dans le principe 6.1 un cadre général de référence en matière de consentement. Ils ont reconnu que le consentement des personnes pouvait présenter des aspects particuliers et nécessiter des orientations normatives spécifiques dans le cadre des différents types de collecte dont la licéité est établie par cette recommandation. Ils ont toutefois renoncé à développer des normes détaillées, estimant qu'il incombait au droit interne et, le cas échéant, aux autorités indépendantes de surveillance (principe 18) de formuler des orientations normatives appropriées aux cas particuliers. Ces orientations devraient tenir compte de l'ensemble des exigences énoncées dans cette recommandation et plus particulièrement du statut particulier de la finalité statistique, au sens des principes 1, 4.1 et 4.2, ainsi que de l'application différenciée du droit des personnes à l'information, telle qu'elle est développée dans le chapitre 5.

85. Le principe 6.2 porte sur le consentement des personnes à la collecte et au traitement, à des fins statistiques, de leurs données sensibles.

a. Les rédacteurs ont estimé que, conformément au principe de proportionnalité, lorsque le consentement est requis pour la collecte des données sensibles, celui-ci devrait faire l'objet d'une condition additionnelle à celles considérées dans le principe 6.1. Ainsi, lors d'une collecte de données sensibles, il ne suffit pas que le consentement "libre et éclairé" soit indubitable, mais il faut qu'il soit manifesté expressément. Le simple acte de fournir les renseignements sollicités ne peut pas tenir ici lieu de consentement: il faut que cet acte soit précédé d'une acceptation explicite de la personne concernée. Selon les circonstances et d'après les modalités fixées par le droit interne, ce consentement exprès pourra être formulé soit oralement, soit par écrit. Les rédacteurs ont en particulier considéré que ce choix peut être dicté par une appréciation de la situation des personnes concernées.

b. En référence aux dispositions du principe 4.8, les rédacteurs ont tenu à préciser que l'objectif légitime d'une enquête ne constitue pas à lui seul un critère permettant de soustraire le responsable du traitement à l'obligation de solliciter le consentement des personnes concernées. Une telle dérogation ne peut être justifiée qu'à l'aune d'un intérêt public important, tel que le besoin d'informations statistiques pour enrayer le développement des épidémies, pour combattre le fléau de la consommation des stupéfiants, pour connaître l'ampleur et les conditions des agressions sexuelles sur des mineurs, pour développer des mesures d'aide aux groupes sociaux en difficulté, etc. Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, portent sur des situations qui affectent les intérêts essentiels de la société et qui interpellent la responsabilité de l'Etat. Dans de telles situations, les garanties de protection des données sensibles doivent être adaptées aux besoins objectifs d'information découlant de l'intérêt public. Ainsi, pour obtenir des informations représentatives, fraîches et utiles sur l'état de santé de la population, les données sur les maladies des individus et sur les soins médicaux et hospitaliers qu'ils ont reçus peuvent être collectées sans leur consentement auprès des médecins et du personnel sanitaire ou hospitalier. Toutefois, de telles pratiques appellent un renforcement des mesures de protection et de sécurité des données, ainsi que l'établissement de dispositions spécifiques par le droit interne.

86. Le principe 6.3 porte sur le consentement lorsque des données relatives à des personnes légalement incapables sont collectées et traitées à des fins statistiques.

a. En principe, ce consentement, tel qu'il est caractérisé dans le principe 6.2, doit être manifesté par le responsable légal de la personne concernée - les parents, le tuteur ou toute autre personne, autorité ou instance qui, au sens de la loi, assume la responsabilité légale de la personne concernée. Toutefois, lorsque le droit interne prévoit que certaines catégories de personnes légalement incapables puissent agir en leur propre nom, celles-ci peuvent manifester leur consentement ou leur opposition. Les rédacteurs ont cependant considéré que, dans ces cas particuliers, les autorités indépendantes de surveillance (principe 18) devraient veiller d'une façon très attentive à ce que les conditions prévues pour le déroulement de l'enquête soient rigoureusement conformes au principe de loyauté et correspondent en particulier à l'exigence de recherche d'un consentement intègre.

b. Conformément au principe 5.5, qui encourage l'information des personnes légalement incapables qui sont en mesure de comprendre, les rédacteurs ont estimé que, sauf opposition du droit interne, ces personnes devraient avoir la possibilité d'exprimer leur souhait d'y participer ou de ne pas y participer. Il ne s'agit pas ici d'un consentement au sens strict - celui-ci relève en dernière instance du responsable légal - mais d'une mesure visant à associer ces personnes au processus de réflexion et de décision quant au consentement. De surcroît, dans le cas des mineurs, cela peut constituer une expérience utile d'apprentissage aussi bien quant à la nature des collectes à des fins statistiques qu'à l'exercice futur de leurs droits.

87. Le principe 6.4 vise à exclure toute possibilité de sanctions arbitraires à l'encontre des personnes à la suite d'un refus de fournir leurs données à caractère personnel lors d'une collecte. Il y est précisé que le refus de consentement ne doit pas entraîner de sanctions "sauf si celles-ci sont prévues dans le droit interne". Le terme "sanction" ne recouvre pas seulement les sanctions pénales ou administratives, mais également un désavantage que pourrait encourir la personne concernée du fait de sa non-participation à une enquête. Aussi, bien qu'elle figure dans le chapitre consacré au consentement - lequel n'existe que dans le cas d'enquêtes à participation facultative - cette exigence s'applique également et

bien plus directement aux collectes à titre contraignant considérées dans les articles 4.3 et 4.5 (voir paragraphes 71,a et 73).

7. Droits d'accès et de rectification

88. Le principe 7.1 rappelle une garantie de la convention: toute personne doit pouvoir avoir accès aux données à caractère personnel la concernant et doit également pouvoir obtenir du responsable du traitement que ces données soient rectifiées lorsqu'elles sont fausses ou périmées. Cette disposition vise notamment à permettre aux personnes de se prémunir contre le risque que des décisions ou des mesures individuelles soient prises à leur égard sur la base de données fausses ou périmées qui seraient contenues dans des fichiers et qui auraient été ou pourraient être communiquées à des tiers par le responsable du traitement.

89. Ce risque est par définition inexistant lorsque les données à caractère personnel sont collectées et traitées exclusivement à des fins statistiques (voir paragraphe 68). Par ailleurs, le principe 3.1 reconnaît que le responsable du traitement peut légitimement modifier les données qui ont été collectées à des fins statistiques et, dès lors, l'objectif du droit d'accès - préserver l'exactitude des données - n'a pas de sens dans ce contexte (voir paragraphe 65.c). Les rédacteurs ont aussi constaté que lorsqu'une donnée individuelle a été immergée dans le processus de traitement statistique, le responsable du traitement devrait entreprendre des travaux démesurés pour l'identifier et la mettre à la disposition de la personne concernée. En réalité, si l'on voulait faciliter, dans la pratique, un exercice effectif du droit d'accès aux données, il faudrait retarder la séparation des données d'identification et, après cette séparation, il faudrait que le responsable du traitement puisse conserver pour une période relativement longue aussi bien les données d'identification que les autres données à caractère personnel. De toute évidence, ces mesures affaibliraient la sécurité des données et seraient en contradiction avec les dispositions des principes 3.3, 8, 10 et 11.1 de cette recommandation. Les rédacteurs ont donc estimé que, dans la perspective des objectifs de la convention, il était préférable d'envisager ici une restriction de l'exercice des droits d'accès et de rectification, qui fait l'objet du principe 7.2. Le principe 7.2 se rapporte au texte de la convention qui, dans son article 9.3, autorise la restriction des droits d'accès et de rectification lorsqu'il n'existe manifestement aucun risque d'atteinte à la vie privée de la personne concernée. Tel est le cas lorsque les données à caractère personnel sont collectées et traitées exclusivement à des fins statistiques - au sens des principes 1, 4.1 et 4.2 - et que le respect de la vie privée est garanti - au sens des principes 3.1, 3.2 et 3.3. Les rédacteurs sont donc convenus que, dans la mesure où le droit interne ne s'y oppose pas, les droits d'accès et de rectification peuvent être restreints si les données à caractère personnel ont été collectées exclusivement à des fins statistiques et si des mesures spécifiques empêchent toute identification des personnes concernées par un tiers, aussi bien à partir des données individuelles qu'à partir des résultats statistiques. En d'autres termes, les rédacteurs ont estimé que les droits en question peuvent être restreints proportionnellement au degré de protection qui peut être garanti par l'application de l'ensemble des dispositions de cette recommandation.

8. Anonymat

90. Le principe 8.1 apporte quelques précisions sur l'anonymat des données qui était requis par le principe 3.3 en tant que moyen immédiat pour prévenir les risques d'atteinte à la vie privée des personnes (voir paragraphe 67). Le principe 8.1 rappelle que les données d'identification doivent être séparées des données à caractère personnel - c'est-à-dire, les données informatives aux fins de la statistique - dès la fin des opérations de collecte, de

contrôle ou d'appariement (voir paragraphes 20 et 21). Cependant, deux sortes d'exceptions y sont prévues:

a. le responsable du traitement peut prévoir que les données qui ont été anonymisées puissent ultérieurement être utilisées sous une forme identifiable à des fins statistiques. Il faut alors que les données d'identification puissent être conservées de telle façon qu'il soit possible de les apparier plus tard aux données à caractère personnel qui ont été anonymisées. Dans ce cas de figure, les données sont certes actuellement anonymes, mais on pourrait à la rigueur estimer qu'elles sont potentiellement identifiables. Le principe 8.1 précise que cette potentialité doit être maîtrisée au moyen de la conservation séparée des données d'identification, qui fait l'objet du principe 10.1 ;

b. les rédacteurs ont également considéré l'éventualité qu'outre le contrôle et l'appariement, il puisse être nécessaire de procéder à des opérations de traitement statistique avant que les données n'aient été rendues totalement anonymes. Dans de tels cas, il faudra appliquer les mesures de sécurité renforcées, exigées par le principe 15.2;

c. enfin, les rédacteurs ont tenu à préciser que le principe 8.1 devrait être interprété de façon à laisser la possibilité, lorsqu'un Etat membre prévoit les garanties appropriées, de conserver les données sous une forme non anonymisée pour une finalité d'archivage historique.

9. Collecte primaire des données à caractère personnel à des fins statistiques

91. Le principe 9.1 formule la règle de loyauté qui doit présider à toute collecte de données à caractère personnel à des fins statistiques. Il établit que la collecte doit être menée en toute transparence et, à cet égard, les rédacteurs ont tenu à rappeler en particulier les exigences d'information et de respect de la liberté de réponse des personnes concernées. La nature et la portée de ces deux exigences font l'objet des chapitres 5 et 6 de la recommandation (voir paragraphes 77 à 87).

92. Le principe 9.2 récapitule les différents types de collecte primaire dont les conditions de licéité sont établies dans le principe 4.3: les collectes auprès de la personne concernée (collecte primaire directe), les collectes auprès d'un membre du ménage ou d'un proche (collecte primaire indirecte), et les collectes auprès d'un tiers n'appartenant pas à l'entourage immédiat de la personne concernée, ainsi qu'auprès des entités juridiques telles que les entreprises ou auprès des collectivités publiques (voir paragraphe 71). Concernant ce dernier type d'enquêtes, il y est précisé que leur exécution doit être prévue par le droit interne, lequel doit aménager les garanties appropriées. Cependant, les rédacteurs ont estimé que cette exigence n'a pas lieu de s'appliquer "lorsqu'il n'existe manifestement pas de risque d'atteinte aux droits et libertés fondamentales des personnes concernées". Tel peut être le cas, d'une part, de certaines collectes de données effectuées auprès de personnes proches de la personne concernée mais ne faisant pas partie intégrante du ménage (par exemple, l'instituteur). D'autre part, tel est aussi le cas des enquêtes qui peuvent être conduites auprès de populations instables par l'intermédiaire d'un opérateur spécialisé et proche des milieux en question, tel qu'un travailleur social. Le principe 4.3 précise en effet que la licéité même de ce type d'enquêtes dépend du fait qu'elles n'impliquent aucun risque d'atteinte à la vie privée des personnes concernées (voir paragraphe 71.b).

93. Le principe 9.3 porte sur la collecte directe sans interrogation, c'est-à-dire au moyen de l'observation d'un acte défini des personnes concernées: entrée dans un musée, traversée en voiture d'un point déterminé du réseau routier, etc.

a. Il va de soi que, conformément au principe de finalité, il s'agit ici non pas d'opérations de contrôle du comportement des individus, mais exclusivement d'opérations de comptage direct de faits individuels afin de déterminer des phénomènes de masse - le nombre de visiteurs du musée, le volume et le type de circulation motorisée sur un point du réseau routier.

b. Certes, par définition de telles collectes ne comportent ni information ni consentement des personnes observées; toutefois, les rédacteurs ont estimé que, s'agissant de finalités statistiques, il n'était pas nécessaire d'établir ici des dispositions particulières de protection dans la mesure où le comptage des faits individuels s'effectue dans un lieu public et que, conformément au principe d'anonymat, les personnes ne sont pas identifiées ou identifiables. Aussi, qu'elles soient effectuées manuellement ou de façon automatisée, de telles collectes ne sont soumises à aucune condition particulière pour autant qu'elles ne comprennent ni récolte de données d'identification ni établissement de liens avec ce type de données

c. Il n'en va pas de même lorsqu'une collecte directe sans interrogation est assortie d'une récolte de données d'identification. Dans ce cas, le droit interne doit prévoir explicitement la collecte jointe des données à caractère personnel et des données d'identification et doit aménager des garanties appropriées.

d. Enfin, les rédacteurs ont considéré que, dans la mesure où le droit interne ne s'y oppose pas et qu'il aménage des sauvegardes appropriées, les données collectées par observation directe peuvent être mises en relation avec des données d'identification, notamment en vue de l'établissement d'échantillons.

94. Le principe 9.4 porte sur le traitement des données des non-répondants, c'est-à-dire des personnes qui ont refusé de participer à l'enquête.

a. En effet, bien que n'ayant pas obtenu les données à caractère personnel sollicitées, le responsable du traitement peut posséder ou obtenir de la personne concernée trois types d'informations:

- il est en possession de renseignements personnels enregistrés dans la base des données qui avait été établie aux fins de l'enquête. Ces renseignements consistent normalement en données d'identification ou éléments d'identification - par exemple, l'adresse ou le numéro de téléphone, et donc le lieu de résidence - mais peuvent aussi consister en données à caractère personnel en provenance d'un fichier et se rapportant à des variables utiles notamment pour l'établissement d'un échantillon représentatif - sexe, âge, statut socioprofessionnel, etc.;

- par ailleurs, il est possible que le responsable du traitement ait prévu d'enregistrer et de grouper en diverses catégories les raisons pour lesquelles les personnes concernées n'ont pas accepté de participer à l'enquête;

- enfin, il est possible que, lors des entretiens avec les personnes concernées, certaines d'entre elles aient certes refusé leur consentement à participer à l'enquête, mais qu'elles aient néanmoins accepté de fournir des informations utiles aux fins de

la représentativité de l'enquête - par exemple des informations sur la taille et la composition du ménage.

b. Les rédacteurs ont estimé que, conformément à la foi au principe de loyauté et aux objectifs légitimes de la collecte, le responsable du traitement peut utiliser les informations susmentionnées, mais uniquement en vue d'assurer la représentativité de l'enquête - structure de l'échantillon, correction éventuelle des estimateurs, analyse de la non-réponse, etc.

c. Il convient de préciser que, conformément aux dispositions des principes 5 et 6, lorsque la personne a été informée de façon appropriée et a consenti à fournir une partie des données à caractère personnel sollicitées ou un élément d'information utile pour atteindre une partie des objectifs de l'enquête, il y a à l'évidence un consentement partiel et les données collectées peuvent donc être traitées en vue des objectifs statistiques poursuivis par l'enquête. De telles situations se présentent notamment lorsque les personnes concernées n'ont pas d'objection de principe à participer à une enquête, mais qu'elles n'ont pas le temps pour répondre à tout le questionnaire qui leur est soumis par l'enquêteur.

95. Le principe 9.5 rappelle que le responsable du traitement doit porter une attention particulière à la sélection du personnel et à l'organisation du travail des enquêteurs ainsi que de toute autre catégorie de personnes pouvant avoir connaissance des données collectées. Les rédacteurs ont en effet estimé que, bien qu'il n'y ait pas lieu ici d'établir des dispositions en matière de sélection et de gestion du personnel, il est néanmoins essentiel de souligner l'importance des facteurs humain et organisationnel pour assurer le respect de la finalité de l'enquête, la confidentialité des données et la protection de la vie privée. A cet égard, le responsable du traitement devrait prendre des mesures préventives pour éviter d'éventuelles bavures qui pourraient résulter de l'ignorance ou l'incurie de leurs collaborateurs. En ce sens, les rédacteurs ont considéré que le personnel engagé dans le cadre d'une enquête devrait être informé sur les méthodes et les mécanismes de celle-ci, encadré par des personnes compétentes, et sensibilisé quant aux enjeux des mesures de protection et de sécurité.

96. Le principe 9.6 exige que le responsable du traitement prenne les mesures nécessaires afin que la personne interrogée puisse s'assurer que la personne qui collecte les données dispose d'un mandat légitime en ce sens. En effet, conformément au principe de loyauté, les personnes interrogées doivent pouvoir s'assurer de l'authenticité de l'enquêteur, des termes de son mandat et du statut institutionnel du responsable du traitement - entreprise d'études de marché, institut de recherche, organisme public, etc. Lorsque l'enquête est effectuée par téléphone, le responsable du traitement devrait au préalable en informer par écrit les personnes concernées. Les rédacteurs ont estimé que la promotion de telles mesures est dans l'intérêt aussi bien des personnes concernées que des organismes statistiques: il y a outrage pour les unes comme pour les autres lorsque des imposteurs revêtent des fausses identités institutionnelles et invoquent des finalités statistiques honorables pour collecter des données à caractère personnel à des fins inavouables.

10. Données d'identification

97. Le principe 10.1 prévoit que "lorsque les données d'identification sont collectées et traitées à des fins statistiques, elles doivent être séparées et conservées séparément des autres données à caractère personnel, sauf si cela est manifestement déraisonnable ou infaisable". Cette formulation demande quelques rappels et clarifications:

a. Tout d'abord, au sens de la définition établie dans le principe 1, les données d'identification sont des données qui permettent une identification directe de la personne concernée, telle que le nom et l'adresse. A cet égard, il a été précisé que lorsque certaines données permettent une identification des personnes concernées uniquement au moyen d'opérations excessivement compliquées, longues et coûteuses, ces données ne sont pas des données d'identification au sens de cette recommandation (voir paragraphes 52.d et 53.a).

b. Conformément au principe de proportionnalité, le principe 4.7 dispose que les données d'identification ne doivent être collectées et traitées que si cela est nécessaire aux objectifs légitimes de la collecte (voir paragraphe 75.a).

c. Si leur collecte est nécessaire, le principe 3.3 exige qu'elles soient séparées des données à caractère personnel dès que celles-ci ne sont plus nécessaires sous une forme identifiable (voir paragraphe 67). Le principe 8.1 précise que cette séparation devrait intervenir en principe dès la fin des opérations de collecte, de contrôle et d'appariement (voir paragraphe 90).

d. Le principe 10.1 porte plus spécifiquement sur la conservation des données d'identification en vue d'un traitement ultérieur. Dans ce cas, elles doivent être conservées séparément des autres données à caractère personnel, à moins que cela ne s'avère manifestement déraisonnable ou infaisable. La séparation des deux types de données peut être d'ordre physique ou logique, l'essentiel étant d'assurer qu'aucun lien ne puisse être établi entre elles.

e. Les rédacteurs ont tenu à préciser que le principe 10.1 doit être interprété en stricte conformité avec la définition des données d'identification rappelée ci-dessus. A cet égard, ils ont en particulier considéré le cas de certains Etats membres qui ont développé des systèmes statistiques publics sur la base de collectes secondaires (voir paragraphe 72). Dans ces Etats, les résultats statistiques sont produits au moyen d'appariements ou de combinaisons de données en provenance de plusieurs fichiers administratifs au moyen d'un identifiant commun: le numéro personnel d'identification (NPI), qui doit nécessairement demeurer associé aux données à caractère personnel. Les rédacteurs ont estimé qu'il n'y a pas lieu d'exiger la séparation ou la conservation séparée des NPI pour autant qu'ils ne permettent pas d'accéder directement à l'identité des personnes et que des mesures techniques, d'organisation et de contrôle garantissant la protection de la vie privée des personnes concernées. (voir paragraphe 24).

98. Le principe 10.2 précise que les données d'identification peuvent être utilisées pour créer des fichiers d'adresses à des fins statistiques, mais il faut pour cela que l'une des conditions suivantes soit remplie:

a. soit le droit interne prévoit cette possibilité;

b. soit les personnes concernées ont été informées de l'intention d'utiliser leurs données pour créer le fichier d'adresses et ne s'y sont pas opposées;

c. soit les données nécessaires sont simplement importées d'un fichier accessible au public - annuaires téléphoniques, registres professionnels et commerciaux, etc.

11. Conservation des données

99. Le principe 11.1 porte sur la conservation et la destruction des données à caractère personnel qui ont été collectées à des fins statistiques. Il exige que les données soient détruites ou effacées dès qu'elles ne sont plus nécessaires à ces fins. Il y est précisé que les données sont "nécessaires à des fins statistiques" lorsqu'elles sont requises soit pour des opérations de collecte, de contrôle ou d'appariement, soit pour assurer la représentativité d'une enquête, soit pour l'exécution d'une enquête répétitive échelonnée dans le temps. En outre, ce principe indique que les données à caractère personnel peuvent être conservées en deux circonstances: soit elles ont été rendues anonymes conformément aux principes 3.3, 8.1 et 10.1, soit le droit interne prévoit explicitement leur conservation à des fins d'archivage moyennant des garanties appropriées (voir paragraphe 90.c).

12. Communication

100. Le chapitre 12 établit les conditions permettant que des données à caractère personnel collectées et traitées en vue d'une finalité statistique déterminée puissent être communiquées à un tiers en vue d'un nouveau traitement à d'autres fins statistiques. La portée et les enjeux de cette communication peuvent être illustrés au moyen de trois exemples. On peut d'abord considérer un cas où des données relatives au tabagisme ont été initialement collectées à des fins statistiques par un organisme privé ou public. Ces données peuvent ensuite être communiquées à des sociétés d'assurance qui souhaitent effectuer des nouveaux traitements et analyses statistiques afin de déterminer l'importance de ce facteur de risque pour certains groupes d'âges. Dans un deuxième cas, les lecteurs des journaux et revues d'un groupe de presse ont accepté de fournir certaines données à caractère personnel à des fins statistiques (caractérisation des types de lecteurs, analyse de la pénétration régionale des publications, etc.); ces données peuvent ensuite être communiquées à une agence de publicité pour faire l'objet d'un nouveau traitement statistique (pour déterminer le profil des publics cibles de diverses campagnes publicitaires). Enfin, dans un troisième cas des données à caractère personnel ont été collectées et traitées à des fins statistiques par un organisme public dans le cadre d'une enquête sur les déplacements des personnes et sur le choix du moyen de transport; ces données peuvent ultérieurement être communiquées à un organisme tiers pour subir un nouveau traitement, à des fins purement statistiques, soit dans le cadre d'une recherche scientifique sur la mobilité des personnes, soit dans le cadre de travaux de planification des services de transport public. Ces exemples ont un point en commun: lors de la collecte initiale, les personnes concernées ont été informées et ont consenti au traitement de leurs données à caractère personnel pour une finalité statistique déterminée. Cependant, bien que le degré de détermination d'une finalité statistique soit toujours relatif (voir paragraphe 75.b), en principe, la communication des données à un tiers a pour objectif un traitement à des fins statistiques différentes de celles pour lesquelles les données avaient été initialement collectées. Les rédacteurs ont donc estimé qu'il y avait lieu d'établir un cadre normatif spécifique pour une telle communication des données à caractère personnel. Ce cadre normatif repose sur six éléments:

- a. la communication dont il est question ici concerne des données qui, dès l'origine, ont été collectées à des fins statistiques et dont la communication à un tiers vise toujours et exclusivement des fins statistiques. La licéité de la communication découle donc directement des principes 4.1 et 4.2 concernant la finalité statistique et la compatibilité des finalités. En effet, dès lors que le principe 4.2 reconnaît que des données recueillies à des fins non statistiques peuvent être utilisées à des fins

statistiques, alors la communication leur est permise dans le cas des données recueillies à des fins statistiques. Cet élément fait l'objet du principe 12.1 ;

b. le principe 4.4 établit deux conditions alternatives de licéité aussi bien pour la collecte secondaire que pour la communication à des fins statistiques de données qui ont été collectées pour d'autres fins statistiques: cette communication doit être nécessaire soit à l'exécution d'une mission d'intérêt public, soit à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le récipiendaire des données, "à moins que ne prévalent les droits et libertés fondamentales de la personne concernée". Bien que les rédacteurs n'aient pas estimé nécessaire de réitérer ces conditions dans le cadre du chapitre 12, celles-ci demeurent entières et il convient dès lors de se rapporter aux explications qui ont été déjà données à leur sujet (voir paragraphe 72) ;

c. conformément à la règle de proportionnalité formulée dans le principe 4.7, toute communication doit être soumise à une condition limitative quant à sa finalité: le traitement envisagé par le récipiendaire des données doit poursuivre un objectif spécifique et doit être strictement limité dans le temps. Cet élément fait l'objet du principe 12.2 ;

d. la communication doit remplir les conditions de licéité posées au principe 4.3, qui n'exige pas nécessairement le consentement des personnes concernées ;

e. la communication étant une forme de traitement, il y a lieu d'appliquer ici notamment les dispositions des principes 3.1, 3.2 et 3.3 en matière de respect du droit à la vie privée. A cet égard, bien que les rédacteurs n'aient pas jugé nécessaire de développer davantage ces normes dans le cadre de ce chapitre, ils ont estimé opportun de rappeler ici que:

- lors de toute communication le récipiendaire des données doit être soumis au secret professionnel le plus strict;

- en règle générale les données communiquées ne devraient pas être accompagnées des données d'identification. Toutefois, dans la mesure où le droit interne prévoit les garanties appropriées, les données peuvent être communiquées sous une forme identifiable lorsque cela est nécessaire à la fois à une mission d'intérêt public et aux objectifs légitimes de la communication (par exemple, pour des études longitudinales, voir paragraphe 67.b) ;

f. enfin, dans la mesure où les personnes concernées ne sont pas informées de la communication de leurs données à un tiers pour un nouveau traitement, les rédacteurs ont estimé que, conformément au principe de proportionnalité,

- la communication de données à caractère personnel doit faire l'objet de garanties additionnelles - qui font l'objet du principe 12.3;

- la communication de données sensibles doit être soumise à des conditions spécifiques - qui font l'objet du principe 12.4.

101. Le principe 12.1 établit donc une relation directe entre la finalité de la collecte des données à caractère personnel et la licéité de la communication de ces données à un tiers. Il s'agit ici d'une application du principe 4.1: le détenteur des données non seulement ne doit pas les utiliser à des fins non statistiques, mais il ne doit pas permettre un tel détournement de finalité à un tiers. En d'autres termes, les données qui ont été collectées à des fins

statistiques ne doivent en aucun cas être communiquées pour d'autres fins. En revanche, le principe 12.1 autorise la communication des données lorsque celle-ci est effectuée exclusivement à des fins statistiques.

102. Le principe 12.2 précise que les données qui sont traitées pour une finalité statistique déterminée peuvent être communiquées à des tiers pour des finalités statistiques spécifiques et limitées dans le temps.

a. Les rédacteurs ont en effet estimé que rien ne peut justifier que le destinataire d'une communication de données à caractère personnel puisse en disposer de façon indéterminée ou illimitée. Conformément au principe de proportionnalité, la communication doit être limitée aux seules données nécessaires au traitement statistique envisagé (principe 4.7). Les regroupements de données ou résultats intermédiaires, lorsqu'ils permettent l'identification des personnes concernées, peuvent être communiqués dans les mêmes conditions.

b. Les rédacteurs ont reconnu qu'à l'intérieur du système statistique du secteur public, la communication de données à caractère personnel à des organismes tels que les instituts nationaux de statistique, les services statistiques des ministères ou l'Office statistique des Communautés européennes, répond par définition à la condition d'une communication pour une finalité statistique spécifique.

c. Ils ont également constaté que les dispositions de ce principe concernent, entre autres cas de figure, la communication de données à des tiers en vue d'un traitement à des fins statistiques dans le cadre d'une recherche scientifique, sous réserve des observations suivantes. Comme cela a été expliqué dans l'introduction au présent exposé des motifs, la communication et l'utilisation des données à caractère personnel "à des fins de recherche" doivent être rigoureusement limitées à des opérations de traitement des données de nature statistique, visant à caractériser des phénomènes de masse et ne comportant donc aucun retour personnalisé sur les individus concernés (voir paragraphe 14). A cet égard, les rédacteurs ont tenu à répéter ici qu'une communication "à des fins de recherche" peut avoir lieu uniquement dans la mesure où les finalités poursuivies par le traitement envisagé et les résultats visés par le récipiendaire sont inclus dans les définitions de la finalité et des résultats statistiques figurant au principe 1. Les rédacteurs ont souligné que la communication des données à caractère personnel doit se limiter strictement à ce type de traitement et doit viser uniquement ce type de résultats. Toute communication en vue d'une recherche scientifique portant sur des personnes individuelles ou pouvant entraîner des décisions ou des mesures relatives à une personne déterminée doit donc être exclue.

103. Le principe 12.3 dispose que, conformément au principe de proportionnalité, la communication des données à caractère personnel à des tiers en vue d'un traitement à des fins statistiques doit faire l'objet de garanties additionnelles par le biais d'un engagement contractuel entre le donateur et le récipiendaire des données. Avant la communication, le responsable du traitement doit donc fixer les conditions de la transmission et de l'utilisation des données.

a. Il doit stipuler que la communication est faite au seul bénéficiaire du cessionnaire, celui-ci s'interdisant de transmettre les données en question à un autre utilisateur, sauf bien entendu avec l'accord du responsable du traitement.

b. Il doit s'assurer que le récipiendaire des données veillera à la protection et notamment à la sécurité des données et à ce que des données à caractère personnel ne puissent pas être identifiées indirectement par le biais des résultats qui seront publiés.

c. Afin que le récipiendaire des données soit pleinement conscient des précautions à prendre et qu'il s'y engage, un document écrit les matérialisera. Toutefois, les rédacteurs ont reconnu que le texte d'une loi ou d'un règlement autorisant la communication des données à caractère personnel, ou des regroupements de telles données, peut tenir lieu de "document écrit matérialisant les droits et obligations des parties".

d. Les rédacteurs ont aussi estimé que les dispositions susmentionnées s'appliquent aussi bien lorsque la communication est faite au profit du cessionnaire et aux fins qu'il a annoncées, que lorsque celui-ci se charge d'un traitement statistique pour le compte du responsable du traitement.

104. Le principe 12.4 exige qu'une communication de données sensibles soit entourée de précautions renforcées. Ainsi, deux conditions alternatives sont posées à une telle communication: soit elle est prévue par la loi, conformément à l'article 6 de la convention et entourée par celle-ci des garanties juridiques et matérielles qui préviennent un détournement; soit la personne concernée - ou son représentant légal - y a explicitement consenti. Encore, dans ce dernier cas, les rédacteurs ont-ils envisagé que, même avec ce consentement, la loi puisse interdire la communication - par exemple, en vertu de motifs d'ordre public.

13. Flux transfrontières de données

105. Le principe 13.1 porte sur la communication transfrontière de données à caractère personnel à des fins statistiques. En effet, la mobilité croissante des personnes, la globalisation des activités économiques et la nécessité de maîtriser rapidement et efficacement des phénomènes de portée internationale entraînent un besoin accru d'information. Dans ce contexte, le progrès des technologies de l'information et des télécommunications va de pair avec le développement des statistiques des entreprises et des groupes multinationaux, ainsi qu'avec le renforcement de la coopération statistique entre les Etats et entre ceux-ci et des institutions supranationales, notamment en Europe. Dans notre "civilisation de l'information", les flux transfrontières des données statistiques prennent donc de plus en plus d'importance: la communication rapide et simple de ces données est une nécessité aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé ou pour le monde scientifique. Mais la nécessité d'obtenir des données ne doit pas prendre le pas sur la nécessité de garantir la protection de la vie privée des personnes. Ce principe exige donc que les garanties et les mesures de protection établies par la recommandation soient appliquées à toute communication transfrontière de données à caractère personnel à des fins statistiques.

106. Le principe 13.2 rappelle que les mesures de protection des données de l'Etat d'où procèdent les données et les mesures de protection de l'Etat vers lequel sont communiquées les données doivent être "pour le moins équivalentes". A cet égard, le principe 13.2 considère le cas des Etats qui ont ratifié la convention - "parties à la convention" - et qui, pour ce faire, ont au préalable adopté des législations en matière de protection des données dont les dispositions sont conformes aux principes de base de la convention. Le principe reconnaît que les garanties juridiques de ces Etats sont donc pour le moins équivalentes et il n'y a dès lors aucune raison pour restreindre le libre flux transfrontière des données à des

fins statistiques entre des personnes, des entreprises ou des institutions publiques ou privées sises dans ces Etats. Dans la mesure où elle est conforme aux principes de la recommandation, la communication des données à caractère personnel, collectées, traitées ou utilisées à des fins statistiques - y compris des résultats statistiques permettant l'identification indirecte des personnes concernées - ne devrait pas être limitée par des conditions particulières de protection de la vie privée.

107. Le principe 13.3 autorise également la communication transfrontière des données à caractère personnel à des fins statistiques entre des personnes, entreprises ou institutions sises dans les territoires des parties de la convention et des personnes, entreprises ou institutions sises dans les territoires d'Etats qui n'ont pas ratifié la convention, mais qui ont toutefois adopté des législations conformes aux principes de la convention. En effet, dans ce cas de figure il y a une équivalence des mesures de protection des données entre les Etats.

108. Le principe 13.4 porte sur l'éventualité d'une communication transfrontière de données à caractère personnel à des fins statistiques vers des Etats qui n'assurent pas une protection conforme aux principes de la convention et de la recommandation. Dans ce cas de figure il n'y a pas d'équivalence de mesures de protection. Les rédacteurs ont donc estimé qu'à moins que le droit interne de l'Etat d'où les données sont expédiées n'en dispose autrement, une telle communication ne doit avoir lieu que si l'une des deux conditions suivantes a été remplie:

- a. soit des dispositions spécifiques ont été prises, notamment dans le cadre d'un engagement contractuel, afin que les mesures de protection et de sécurité soient conformes aux principes de la convention et aux dispositions de la recommandation;
- b. soit les personnes concernées ont été informées de la possibilité que leurs données soient communiquées vers un Etat qui n'offre pas de garanties juridiques de protection équivalentes à celles qui règnent dans leur pays et ont manifesté expressément leur consentement à une telle communication.

14. Résultats statistiques

109. Le principe 14.1 porte sur les résultats statistiques. Comme il a été indiqué dans l'introduction, ces résultats ne nécessiteraient pas une protection particulière dans la mesure où ils ne disent rien de spécifique d'aucune des personnes dont les données ont été utilisées (voir paragraphe 9). Toutefois, il advient que certains résultats permettent occasionnellement de remonter, par des analyses et recoupements, à des données à caractère personnel, puis d'établir un lien entre ces données et l'identité des certaines personnes (voir paragraphes 27.d et 58.a). Compte tenu de ce risque éventuel d'identification indirecte, le principe 2.1 inclut les résultats statistiques dans le champ d'application de la recommandation (voir paragraphe 61). Le principe 14.1 exige que des précautions soient prises jusqu'à la publication des résultats afin d'éviter que les personnes puissent être identifiées indirectement. A cet égard, les rédacteurs ont tenu à apporter ici les précisions suivantes:

- a. conformément à la définition de la personne "identifiable" figurant dans le principe 1, les mesures de prévention d'une identification indirecte peuvent être considérées comme suffisantes dès lors que l'identification indirecte des personnes concernées nécessiterait des délais et des activités déraisonnables;

b. l'exigence d'un contrôle systématique de l'opacité des résultats s'applique toujours, que les résultats soient obtenus à partir des données collectées à des fins statistiques ou de données provenant de fichiers constitués à d'autres fins;

c. il a été reconnu que, dans les résultats de certaines enquêtes, il n'est pas possible d'assurer qu'aucune des personnes concernées ne soit plus identifiable - par exemple, des résultats locaux peuvent indiquer qu'une profession n'est exercée que par une seule personne, laquelle est dès lors aisément identifiable. Dans de tels cas les résultats pourront être publiés si les personnes ont donné leur consentement ou encore lorsque les données en cause sont déjà notoires ou que leur publication ne porte manifestement pas atteinte à la vie privée des personnes concernées;

d. enfin, les rédacteurs ont pris acte des travaux menés conjointement par certains instituts nationaux de statistique et par le monde scientifique en vue du développement de méthodes automatisées de "contrôle de la publication statistique". Ces travaux visent précisément à assurer une application systématique des mesures de prévention de l'identification indirecte prônées par le principe 14.1 et, à ce titre, ils font partie des développements techniques encouragés par les principes 15.4 et 17.1.

15. Sécurité des données

110. Le principe 15.1 porte sur les mesures techniques et d'organisation qui doivent être prises pour assurer la sécurité des données. A cet égard, les rédacteurs ont été conscients qu'il ne suffit pas d'édicter des règles juridiques pour assurer une pleine protection des données à caractère personnel. Il faut encore que des précautions matérielles soient effectivement prises par le responsable du traitement pour prévenir les accès ou les utilisations illégitimes des données, autant par accident que par malveillance.

a. Les mesures de sécurité exigées par ce principe couvrent notamment les attributions et les habilitations des services et des personnes. Elles comprennent aussi les mesures concernant l'accès aux installations et aux documents, ainsi que le déplacement des supports de données. Elles comprennent enfin les procédures, clefs logiques, programmes de traitement, ainsi que le cryptage ou le brouillage des données (voir paragraphe 26).

b. Les rédacteurs ont estimé que l'obligation d'assurer la sécurité des données s'impose aussi bien lorsque les données à caractère personnel ont été collectées sur une base obligatoire que lorsqu'elles ont été collectées sur une base facultative.

c. Si l'impératif d'assurer la sécurité des données s'impose en toute circonstance, le choix des mesures concrètes et leur degré de sévérité peut varier selon le type de données qu'il s'agit de protéger: des mesures de sécurité élémentaires seront appliquées pour assurer la protection des données qui ont été rendues totalement anonymes, tandis que des mesures de sécurité renforcées seront requises dès lors que l'on aura affaire à des données permettant l'identification des personnes concernées (principes 15.2 et 15.3).

d. Les mesures de sécurité incombent autant au responsable du traitement qu'à ses préposés et sous-traitants qu'au bénéficiaire d'une communication de données à caractère personnel à des fins statistiques telle qu'elle est prévue au chapitre 11 de la recommandation. Il incombe au responsable du traitement d'informer de leurs devoirs les personnes qu'il fait intervenir dans la collecte et le traitement des

données. Ces personnes doivent formuler un engagement formel de respect des mesures de sécurité.

111. Le principe 15.2 précise que les mesures de sécurité prévues dans le principe 15.1 doivent être renforcées lorsque les données à caractère personnel sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées. Le responsable du traitement doit mettre en place des barrières et des filtres organisationnels, ainsi que des moyens techniques appropriés - notamment informatiques - pour empêcher tout accès non autorisé à ces données.

112. Le principe 15.3 clarifie également les dispositions du principe 15.1 lorsque les données à caractère personnel ont été séparées des données d'identification, mais qu'il subsiste un risque que les personnes concernées puissent être identifiées. Dans ce cas, il convient de prévenir l'accès physique et logique aux données, voire de faire recours à des moyens techniques de protection tels que le cryptage ou le brouillage (voir paragraphe 26).

113. Le principe 15.4 reconnaît que la protection des données à caractère personnel ne peut être effective sans le concours des techniques, des méthodes et des procédures de protection et de sécurité qui sont conçues, affinées et appliquées par les statisticiens eux-mêmes. Il encourage donc les entreprises et les organismes statistiques à poursuivre les travaux de développement de ces techniques et méthodes.

16. Codes d'éthique professionnelle

114. Le principe 16.1 encourage les statisticiens et les responsables du traitement - entreprises et organismes privés ou publics - à établir et à rendre publics des codes d'éthique professionnelle conformes aux principes de la recommandation. Les rédacteurs ont en effet estimé que, dans la mesure où le cadre normatif de la recommandation relève non seulement des principes de la convention, mais également de principes et de pratiques entérinés par la communauté internationale des statisticiens, ce cadre normatif devrait s'imposer d'abord et surtout par une adhésion naturelle des professionnels. L'expérience montre d'ailleurs que l'efficacité de la protection des données repose dans une mesure non négligeable sur la reconnaissance et l'application de critères corporatifs quant à la bonne pratique professionnelle. Aussi, l'autoréglementation demeure un complément irremplaçable aux dispositions légales (voir paragraphes 30 à 38).

a. Les rédacteurs ont estimé que les codes d'éthique professionnelle ne devraient pas relever uniquement des institutions internationales ou des corporations professionnelles au niveau national. Afin que les principes de la recommandation et de l'éthique professionnelle soient connus et partagés par toutes les personnes qui participent à la collecte et au traitement des données à des fins statistiques, il conviendrait que chaque entreprise ou organisme qui procède à de telles collectes et traitements se dote d'un code spécifique qui soit à la fois conforme aux principes de base et enraciné dans la réalité du travail quotidien.

b. Les dispositions des codes d'éthique professionnelle devraient en particulier être assorties de précisions sur l'identité, le statut et l'habilitation des responsables du traitement, sur les catégories de personnes et d'organismes qui ont accès aux données à caractère personnel, ainsi que sur les mesures spécifiques de protection, de confidentialité et de sécurité qui sont prises par l'entreprise ou l'organisme en question.

17. Développement technique, coopération et assistance

115. Le principe 17.1 souligne la nécessité d'une coopération internationale en matière de connaissances techniques, d'outils informatiques et de méthodes automatisées de protection des données. Les rédacteurs ont en effet constaté que le développement des techniques et méthodes, encouragé par le principe 15.4, requiert des ressources humaines hautement qualifiées ainsi que des moyens financiers considérables. Ils ont donc estimé que la recommandation devait appeler les instances gouvernementales compétentes à collaborer étroitement et à mettre sur pied des programmes internationaux de coopération. Les rédacteurs ont précisé que cette coopération internationale devrait avoir pour objectif d'assurer le transfert de connaissances et d'apporter une assistance technique efficace aux organismes statistiques des pays les plus démunis.

18. Autorités de surveillance

116. Le principe 18.1 dispose que les Etats membres chargent une ou plusieurs autorités indépendantes de veiller au respect de l'application du droit interne mettant en œuvre les principes énoncés dans la présente recommandation. Le présent exposé des motifs mentionne à plusieurs reprises la nécessité d'un avis de ces autorités indépendantes dans certaines situations. Les rédacteurs ont en effet estimé que l'application des principes de la recommandation peut parfois nécessiter une appréciation particulière des enjeux d'une collecte ou d'un traitement statistique spécifiques, aussi bien du point de vue de la protection de la vie privée que sous l'angle des intérêts légitimes du responsable du traitement.

a. A cet égard, ils ont estimé qu'une telle autorité ne devrait pas se limiter à des tâches de surveillance, mais qu'elle devrait également assumer des tâches d'orientation et de conseil, aussi bien à l'égard des personnes concernées par le traitement et la collecte des données à des fins statistiques qu'à l'égard des responsables du traitement.

b. Les rédacteurs ont par ailleurs estimé que, lorsque le droit interne l'autorise et qu'une protection particulièrement rigoureuse s'impose

à l'égard de certaines données à caractère personnel, les autorités indépendantes devraient pouvoir assumer des tâches de gestion directe de certaines mesures de sécurité, telles que la garde et le contrôle de clefs logiques permettant d'associer les données à caractère personnel aux données d'identification respectives, le cryptage de certaines séries de données ou le brouillage des données et le contrôle direct de leur communication à des tiers.

c. Enfin, les rédacteurs ont considéré que les relations entre les autorités indépendantes et les responsables du traitement devraient reposer sur une connaissance réelle, de part et d'autre, des normes fondamentales de la protection des données et des caractéristiques essentielles du travail statistique. Aussi, ces relations devraient être axées non pas sur une méfiance de principe, mais plutôt sur la reconnaissance des rôles respectifs et sur la recherche constructive de solutions qui satisfassent à la fois aux exigences de la recommandation et aux intérêts légitimes des collectes et des traitements des données à des fins statistiques.

Footnotes

1. Quarante Etats membres à ce jour: Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, l'«ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

2. Il est fait référence ci-dessous à «la convention».

3. Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

4. Chypre, Hongrie, Roumanie et Turquie.

5. Le Conseil de l'Europe également, depuis 1989, a son propre commissaire à la protection des données qui supervise la protection des données à caractère personnel au Secrétariat Général.

6

1. Recommandation n° R (81) 1 relative à la réglementation applicable aux banques de données médicales automatisées (23 janvier 1981);

2. Recommandation n° R (83) 10 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistiques (23 septembre 1983);

3. Recommandation n° R (85) 20 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de marketing direct (25 octobre 1985);

4. Recommandation n° R (86) 1 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de sécurité sociale (23 janvier 1986);

5. Recommandation n° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (17 septembre 1987);

6. Recommandation n° R (89) 2 sur la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins d'emploi (18 janvier 1989);

7. Recommandation n° R (90) 19 sur la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de paiement et autres opérations connexes (13 septembre 1990);

8. Recommandation n° R (91) 10 sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics (9 septembre 1991);

9. Recommandation n° R (95) 4 sur la protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunications, eu égard notamment aux services téléphoniques (7 février 1995);

10. Recommandation n° R (97) 5 sur la protection des données médicales (13 février 1997).

7. Les nouvelles technologies: un défi pour la vie privée? (1989); La protection des données et les médias (1990); Les numéros personnels d'identification: leur mise en œuvre, leur utilisation et la protection des données (1991).

8. International Statistical Institute, «Declaration on Professional Ethics», in *International Statistical Review*, 54/2 (1986), p. 227-242.

9. Règlement (Euratom, CEE) n° 1588/90 du Conseil, du 11 juin 1990, relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret (JO L 151/1).

10. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, ci-dessous appelée «la directive».

11. Décision C (47) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, adoptée lors de sa 47^e session, le 15 avril 1992 (document CEE/NU E/1992/32).

12. Arrêt de la CEDH *Cantoni v. France* du 15 novembre 1996, n° 45/1995/551/637, paragraphe 29. L'accessibilité est satisfaite quand les textes sont publiés ou signalés à l'attention des destinataires. La prévisibilité se mesure à la précision et à la clarté de la loi. Toutefois, il y a deux domaines où la prévisibilité des effets de la loi est étroitement entendue lorsque le risque d'arbitraire est inhérent aux techniques mises en œuvre:

- s'il y a attribution d'un pouvoir d'appréciation à une autorité administrative;

- s'il y a recours à des mesures de surveillance secrète (écoutes téléphoniques, voir arrêts *Klass* du 6 septembre 1978, A-28, *Malone* du 2 août 1984, A-82, *Kruslin* du 24 avril 1990, A-176; constitution et consultation d'un registre de sécurité, voir arrêt *Leander* du 26 mars 1987, A n° 116, paragraphe 51).

Dans ces conditions, la loi doit elle-même définir avec une netteté suffisante les circonstances, l'étendue et les modalités du pouvoir d'ingérence, de manière à garantir un degré minimal de protection voulu par la prééminence du droit dans une société démocratique.

13. Arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, A n° 30, paragraphe 46.

14. Arrêt *Kruslin* du 24 avril 1990, A n° 176.

15. Arrêt de la CEDH *Barthold* du 25 mars 1985, A n° 90-A, paragraphe 29.

16. Voir paragraphe 39 du rapport explicatif concernant la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

17. Arrêt *Cantoni v. France* du 15 novembre 1996, n° 45/1995/5512/637, paragraphe 29.

18. St. Trechsel, «The right to liberty and security of the person — article 5 of the ECHR in the Strasbourg case-law», *Human Rights Law Journal*, vol. 1, n° 1-4, Engel 1980, p. 102.

19. Les conditions qualitatives doivent s'apprécier concrètement, en tenant compte de la gravité de l'ingérence, de son contenu (nature du traitement, catégorie des données traitées, finalités du traitement, cercle des personnes concernées), du domaine et des circonstances (organisation, système d'informations utilisé) dans lesquels elle intervient, du nombre et de la qualité des destinataires. La base légale doit être suffisamment précise pour que la personne concernée puisse adapter son comportement et mesurer les conséquences d'un tel comportement avec une certaine certitude (Arrêt *Sunday Times*, paragraphe 49).

20. Les rédacteurs de la recommandation ont considéré que la notion de «**données individuelles**» englobe les données à caractère personnel et les données anonymes, c'est-à-dire toute information se rapportant à une personne, qu'elle soit identifiée, identifiable ou non. Toutefois, la recommandation n'utilise pas le terme «données individuelles» et cette définition n'a donc pas été introduite.

21. A la demande des rédacteurs de la recommandation, cette interprétation de l'article 5 de la convention a été authentifiée par le Comité consultatif qui réunit les représentants des parties de la convention, lors de sa 11^e réunion, du 7 au 10 novembre 1995.