



Groupe de travail du Cnis

L'accès des chercheurs aux données selon les différentes dérogations et filières

Relevé de décisions de la 2^{ème} réunion du 16 septembre 2016

Étaient présents à cette deuxième réunion du groupe de travail :

Présidents :

- Pierre-Yves Geoffard, professeur d'économie, directeur de l'École d'économie de Paris
- Antoine Bozio, professeur d'économie, directeur de l'Institut des politiques publiques

Rapporteurs :

- Pascale Breuil, Directrice des statistiques, prospective et recherche, Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
- Clément Malverti, auditeur au Conseil d'État
- Manon Perrière, auditrice au Conseil d'État

Membres :

- Ketty Attal-Toubert, chef de la division "Exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus", Insee
- Muriel Barlet, adjointe à la sous-directrice de l'Observation de la santé et de l'assurance maladie, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère des affaires sociales et de la santé
- Jean-Charles Bédague, Chef du « bureau des études et des partenariats scientifiques », Service interministériel des Archives de France (SIAF)
- Caroline Chappe, Direction des affaires juridiques, Ministère de l'économie et des finances
- Kamel Gadouche, directeur du Centre d'accès sécurisé à distance aux données (CASD)
- Michel Isnard, secrétaire du comité du secret statistique
- Renaud Lacroix, directeur de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage statistiques, Banque de France
- Bruno Ricard, sous-directeur de la communication et de la valorisation des archives, SIAF
- Valérie Service Tsetou-Lebon, Direction des affaires juridiques, Ministère de l'économie et des finances
- Roxane Silberman, CNRS

Membres excusés

- Gunther Capelle-Blancard, professeur d'économie à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Yves Denéchère, professeur d'histoire à l'université d'Angers
- Cyrille Hagneré, agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
- Jean Maïa, Directeur des affaires juridiques, Ministère de l'économie et des finances
- Jeanne Mallet, bureau des études et des partenariats scientifiques, SIAF
- Périca Sucevic, conseiller juridique du chef du service projets de la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Secrétariat général du Cnis : Dominique Allain, secrétaire générale adjointe

1. Cette réunion a permis à Bruno Ricard et Roxane Silberman de **présenter les contributions envoyées aux membres du groupe de travail.**

- **En ce qui concerne l'état du droit existant (note réalisée par le Service Interministériel des archives en collaboration avec la DREES, l'INSEE et la DAJ du MEF) :**
 - Deux lois régissent le régime de droit commun d'accès aux documents administratifs, quel que soit leur support de conservation : la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dite loi CADA, codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration et la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, codifiée dans le code du patrimoine ;
 - Les informations produites par les personnes publiques et par les personnes privées exerçant une mission de service public sont librement communicables, sauf lorsqu'elles contiennent des secrets protégés par la loi (art. L. 311-1 à L. 311-8 du CRPA et L. 213-1 du code du patrimoine). Ces informations couvertes par un secret peuvent néanmoins devenir communicables, soit au bout d'un certain délai (art. L. 213-2 du code du patrimoine), soit, avant même l'expiration de ce délai, après accord du service producteur du document et autorisation du directeur chargé des Archives de France au ministère de la Culture et de la Communication (art. L. 213-3 du code du patrimoine).
 - En cas de refus de communication d'un document, soit directement par l'administration productrice, soit par les Archives de France, le chercheur a la possibilité de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). La qualité de chercheur est prise en compte par la CADA dans l'appréciation de la demande : c'est au regard de l'intérêt que revêtent certaines données pour la recherche que la commission est susceptible d'accorder la demande de dérogation. La CADA rend un avis dont le chercheur peut ensuite se prévaloir pour demander, le cas échéant, un réexamen de sa demande de communication. En cas de refus réitéré, il peut saisir le juge administratif.
 - Trois catégories d'informations font toutefois l'objet d'un régime spécifique :
 1. **Les informations couvertes par le secret statistique** : la procédure de droit commun est alors simplement complétée par un examen de la demande par le Comité du secret statistique, qui intervient avant la décision de l'administration des archives ;
 2. **Les informations fiscales** (III de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales) : l'accès à ces informations à des fins de recherche avant l'expiration des délais de libre communicabilité est décidé par le ministre chargé du Budget, après avis favorable du Comité du secret statistique ;
 3. **Les données du système national des données de santé (SNDS)**: la procédure d'accès déroge également au droit commun et est imbriquée dans la procédure d'autorisation de traitement délivrée par la CNIL (art. 1461-1, 1461-3 et 1461-4 du code de la santé publique). L'accès est mis en œuvre après réception de l'autorisation de traitement de la Cnil.
- Dans ce cadre, l'article 18 bis AB a une portée très large : il concerne la procédure de droit commun comme les procédures ad hoc pour les trois types de données précitées et donne une faculté optionnelle par rapport à la disposition existante dans le code du patrimoine (art L. 213-3), de consulter le comité du secret sur une demande d'accès à une base de données, de quelle nature qu'elle soit.
- La présentation de cette note a suscité les remarques suivantes :
 - Il serait utile de compléter la note afin d'expliquer pourquoi plusieurs régimes dérogatoires distincts ont été mis en place, en effectuant le lien avec les différents

dispositifs juridiques existants, ce qui permettra d'alimenter la partie « état des lieux » dans le rapport final. Deux évolutions majeures semblent avoir joué qui seraient, d'une part, le passage du papier au numérique et, d'autre part, la création de pratiques d'anonymisation qui permet de rendre les bases de données pseudonomysées ou « cryptées » alors qu'autrefois la recherche se faisait sur des bases totalement « identifiées ». , Quelques participants se demandent si la mise à disposition sous forme numérique n'a pas conduit à une augmentation des refus de mise à disposition.

- Le bilan de l'année 2015 présenté dans cette note concernant les demandes d'accès reste à préciser et compléter : séparer les demandes à des bases de données des demandes de documents papier, préciser les unités comptées, distinguer dans les demandes adressées au comité du secret statistique, celles portant sur des données statistiques et celles portant sur des données fiscales. Les motifs de refus sont à expliciter (motivations liées à la législation, non proportionnalité par rapport aux secrets que la loi veut protéger, contraintes techniques et de moyens, etc.).
 - La méconnaissance, par les chercheurs, des procédures existantes et des voies de recours lorsqu'un refus leur est opposé (devant la CADA puis le juge administratif) peut aussi expliquer partiellement les difficultés d'accès aux données détenues par les administrations publiques.
 - Enfin, se pose la question, en amont de l'accès aux données, de celle de leur conservation, les pratiques étant souvent très variables d'une administration à l'autre. Il sera en effet d'autant plus facile de mettre à disposition des données aux chercheurs (et de les archiver) que les administrations productrices de données seront à même de constituer et de conserver ces bases pour leurs missions propres. Sur ce point précis, il serait utile de procéder à un état des lieux précis des normes existantes en matière d'archivage et d'auditionner la directrice des Archives nationales au ministère de la culture et de la communication et la cheffe du service des archives économiques et financières. Les administrations productrices seront également sondées sur leurs pratiques en matière d'archivage lors des auditions ou par l'envoi d'un questionnaire écrit (cf *infra*). Visiblement, les administrations présentes ne connaissent pas suffisamment le cadre défini par l'article 36 de la loi dite « Informatique et libertés » qui leur permet de conserver des documents plus longtemps que le délai prévu dans le traitement initial si cette conservation se justifie en termes d'intérêt pour la recherche. Le guide commun (Archives/Cnil) en cours d'élaboration permettra de préciser ce point.
- **En ce qui concerne les dispositifs étrangers (note réalisée par Roxane Silberman) :** de nombreux modèles existent actuellement, afin de faciliter l'accès des chercheurs aux données détenues par les administrations. La recension de ces modèles devra être intégrée dans le rapport, dans une perspective comparatiste. Prenons quelques exemples. Pour être effective, l'ouverture des données suppose des moyens notamment en termes de documentation pour les utilisateurs et de création de fichiers spécifiques, ce point reste une faiblesse de la France. Le dispositif créé au Royaume-Uni offre, quant à lui, un exemple intéressant de mise en place d'un cadre permanent de concertation entre les différents acteurs (producteurs, réseau sécurisé, utilisateurs, financeurs) qui devrait permettre l'harmonisation de quelques procédures dont celles d'accréditation des chercheurs. La transposition de certaines mesures existant à l'étranger devra être étudiée et abordée dans le cadre de la rédaction du rapport. Les réseaux des membres de ce groupe de travail pour réaliser cette comparaison sont suffisants et il n'apparaît plus nécessaire de faire appel aux missions économiques. Les pays étudiés plus particulièrement sont le Danemark, les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

2. La suite de la réunion a permis de déterminer le champ des **auditions à mener**.

- Plusieurs demandes ont d'ores-et-déjà été adressées par Dominique Allain (Teralab, Progedo), qui a par ailleurs sollicité la CNIL (sans retour à cette date), l'INDS et la CNAF.
- Le **nombre d'auditions en séance plénière doit toutefois être limité pour des raisons pratiques**, au regard du délai dont dispose le groupe de travail pour rendre son rapport. Par conséquent, les présidents du groupe de travail ont décidé qu'en raison du temps imparti, **seuls les administrations et organismes suivants seront auditionnés en plénier** :
 - CNIL
 - INDS (contour à donner à l'intérêt public)
 - CNAF
 - Progedo
 - Archives nationales et Archives du MEF
- Pour les autres organismes, il est prévu soit une audition en cercle plus restreint, soit l'envoi d'un questionnaire.
- Le **questionnaire écrit**, élaboré par les rapporteurs, sera validé par les présidents du groupe de travail. Une première liste d'organismes à qui sera adressé le questionnaire a été dressée, il restera à préciser les directions les plus concernées au sein des ministères :
 - Éducation nationale
 - Pôle Emploi
 - OFPRA
 - Ministère de la justice
 - Ministère de l'intérieur
 - Agirc-Arrco
 - CNRACL
 - Service des retraites de l'État (SRE)
 - Ircantec
 - RSI
 - DGFIP
 - Pôle emploi
 - SOES
 - ANIL

Prochaine réunion : jeudi 29 septembre, 14h.
