



Conseil national
de l'information statistique

Paris, le 3 octobre 2019

n° 161 / H030

COMMISSION « Services publics et services aux publics »

Réunion du 3 octobre 2019

ORDRE DU JOUR DE LA RÉUNION.....	2
LISTE DES PARTICIPANTS.....	3
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION	5
AVIS ÉMIS EN COMMISSION.....	32
LISTE DES DOCUMENTS.....	33
AVIS D'OPPORTUNITÉ.....	34

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION
SERVICES PUBLICS ET SERVICES AUX PUBLICS

- 3 octobre 2019 -

Président : Antoine BOZIO, Directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP)

Rapporteuses :

Nathalie CARON, Sous-directrice des synthèses, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) au ministère de l'Éducation nationale

Christine CHAMBAZ, Chargée de la sous-direction de la statistique et des études, Secrétariat général, ministère de la Justice

Responsable de la commission : Yara MAKDESSI (01 87 69 57 10)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

Introduction	5
I. Examen pour avis d'opportunité des projets d'enquêtes statistiques.....	5
II. Demandes d'accès à des sources administratives (article 7bis, loi 1951)	15
III. Vers une ouverture des données pénales ?	15
IV. Proposition d'avis.....	31
Conclusion	31

Liste des participants

Nom	Prénom	Organisme
ALKHOURY	Maria	Centre d'accès sécurisé distant aux données (CASD)
ANXIONNAZ	Isabelle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
AUDIER	Florence	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
BANZET	Patrick	Ministère des Armées - Secrétariat général pour l'administration
BERBINAU	Jean	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
BLONDEL	Béatrice	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
BOUQUEAU	Marielle	Ministère des Solidarités et de la santé
BOZIO	Antoine	Institut des politiques publiques
BRILLET	Bastien	Commission d'accès aux données administratives (Cada)
CARON	Nathalie	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
CHABBAL	Jeanne	Mission de recherche Droit et Justice
CHAMBAZ	Christine	Ministère de la Justice - Sous-direction de la statistique et des études
CINELLI	Hélène	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
D'ALESSANDRO	Cristina	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DIONISI	Pauline	Ministère de la Justice
DUBOIS	Marie-Michèle	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
DUMONT	Patrice	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)
ERB	Louis	Confédération générale du travail (CGT)
GALIE-BLANZE	Mahalia	Ministère de la Justice
GASNIER	Claudine	Autorité de la statistique publique (ASP)
GONZALEZ-DEMICHEL	Christine	Ministère de l'Intérieur - Service statistique ministériel de la sécurité intérieure
GUEDJ	Hélène	Ministère de l'Intérieur
HAMEL	Christelle	Institut national des études démographiques (INED)
JOFFRE	Patrick	Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

LACAILLE	Yves	Union nationale des professions libérales (UNAPL)
LE RAY	Camille	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
LETURCQ	Fabrice	Ministère de la Justice
LIXI	Clotilde	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)
MAKDESSI	Yara	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
MARTIN	Diane	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
MASSON	Emmanuelle	Ministère de la Justice
MATTATIA	Fabrice	Ministère de l'Intérieur
MAUREL	Françoise	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) - Direction de la diffusion et l'action régionale (DDAR)
MONNERY	Benjamin	Université Paris 10 Nanterre - COMUE Paris Lumières
REY	Grégoire	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
ROTH	Nicole	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Inspection générale
SAVINA	Yannick	Observatoire sociologique du changement
SELZ	Marianne Marion	Société française de statistiques
SILBERMAN	Roxane	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
SUJOBERT	Bernard	Confédération générale du travail (CGT)
ATTAL-TOUBERT	Ketty	Ministère de l'Intérieur
VANDERSCHULDEN	Mélanie	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) – Direction de la méthodologie et de la coordination statistique et internationale (DMCSI)
ZETTEL	Hélène	Ministère de la Culture
ZILLONIZ	Sandra	Ministère de l'Intérieur
ZOLOTOUKHINE	Erik	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

La séance est ouverte à 9 heures 30 sous la présidence d'Antoine Bozio.

Introduction

Antoine BOZIO, Président de la commission

Bonjour à toutes et à tous. Je tiens à remercier l'équipe du Cnis qui a préparé activement cette séance et les deux rapporteuses, Nathalie Caron et Christine Chambaz pour leur travail.

Cette commission a pour sujet central l'ouverture des données pénales et leur utilisation pour la recherche. Ce thème important fait suite aux travaux engagés par le groupe de travail du Cnis sur l'accès aux données administratives à des fins de recherche, dont le rapport est accessible en ligne.

Le groupe de travail avait essayé de faire le point sur les questions juridiques et pratiques de l'accès aux données à des fins de recherche. Nous avons cependant butté sur la question des données pénales. L'enjeu public est important. Or les travaux restent insuffisants pour mieux comprendre et mieux orienter nos politiques publiques dans ce domaine.

Avant d'aborder ce sujet, nous examinerons pour avis d'opportunité deux projets d'enquêtes statistiques.

I. Examen pour avis d'opportunité des projets d'enquêtes statistiques

1. Enquête nationale périnatale

Camille LE RAY, Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

Je suis professeur en gynécologie-obstétrique et chercheuse en épidémiologie au sein de l'unité 1153 de l'Inserm. En tant que responsable de la prochaine enquête nationale périnatale 2021, je vous présenterai ce projet réalisé en collaboration entre l'Inserm, Santé Publique France et le ministère de la Santé, avec la direction de la Santé, la direction de l'Organisation des soins et la direction de la Statistique.

Les enquêtes nationales périnatales font suite au Plan Périnatalité de 1994. Elles ont été menées à la demande du ministère de la Santé en vue de disposer de données fiables et actualisées pour surveiller la santé périnatale et orienter les politiques publiques. Plusieurs enquêtes ont été réalisées à échelons réguliers : en 1995, 1998, 2003, 2010 et 2016. Ces enquêtes sont fondées sur un échantillon de toutes les naissances survenues pendant une semaine dans toutes les maternités en France, y compris les DROM.

Ces enquêtes reposent sur un recueil de données *via* un entretien auprès des femmes en maternité et une extraction de données médicales à partir du dossier médical des patientes. Plusieurs items ont été ajoutés en 2010, puis en 2016 à ce questionnaire « naissance » pour répondre à l'ensemble des besoins des partenaires. Un recueil de données est également effectué auprès des établissements (questionnaire « établissement ») sur les caractéristiques organisationnelles des maternités.

Ces enquêtes nationales périnatales visent à apporter des informations pour évaluer les actions de santé dans les politiques publiques et dans le domaine périnatal, aider à l'orientation et au suivi des politiques publiques et des pratiques médicales et suivre dans le temps des indicateurs qui ne sont pas disponibles par d'autres sources sur l'état de santé des mères et des enfants, sur les

pratiques médicales pendant la grossesse et à l'accouchement et sur des facteurs de risque périnatal.

L'enquête 2021 comporte un certain nombre de nouveautés. Le dispositif intègre en effet un questionnaire à deux mois après la naissance afin de collecter de nouvelles données qui ne sont pas disponibles en population, notamment sur la santé mentale des femmes *post-partum*, la vie des usagères, le suivi de grossesse ou les modalités de retour à domicile des femmes et des enfants. Ce suivi à deux mois est également nécessaire pour s'adapter à la réduction de la durée de séjour en maternité. Généralement, les femmes restaient 3 à 4 jours après un accouchement par voie basse, et entre 5 et 7 jours après une césarienne. Aujourd'hui, ces durées tendent à se réduire notablement et certaines femmes peuvent rester 2 jours, voire moins en maternité.

Le dispositif 2021 prévoit par ailleurs un appariement avec le système national des données de santé (SNDS) pour la mère et l'enfant. Cette démarche a pour objectif de mesurer la consommation médicale et recueillir des indicateurs de l'état de santé avant, pendant et après la grossesse.

Cette enquête est financée par la DGOS, la DGS, la Drees et Santé Publique France. Elle est pilotée par celles-ci, ainsi que l'Inserm qui joue également le rôle de responsable de traitement. Nous avons introduit quelques nouveautés dans sa mise en œuvre par rapport aux enquêtes précédentes. L'Inserm présente ce dossier au Cnis aujourd'hui, tâche qui revenait autrefois à la Drees. Le partenariat avec Santé Publique France est également plus développé. Enfin, l'Inserm sera chargé du rapport du questionnaire établissement jusqu'à présent rédigé par la Drees.

Nous ne procédions à aucun redressement dans les enquêtes précédentes. Nous bénéficions d'un taux de participation à l'entretien en maternité très élevé, proche de 90 %. En outre, les données de l'échantillon de l'enquête nationale périnatale étaient comparables aux données annuelles du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) et précédemment de l'Insee. Face à des données manquantes, nous pouvions néanmoins utiliser des techniques statistiques d'imputations multiples. Pour 2021, nous espérons conserver un taux de participation aussi élevé pour la partie naissance, ce qui nous permettra d'éviter les redressements. Pour l'enquête à deux mois, si nécessaire, nous effectuerons des redressements.

Nous estimons que 15 000 femmes participeront à l'enquête naissance. Les sages-femmes des maternités seront employées par l'Inserm pour réaliser l'entretien auprès des femmes, recueillir les données du dossier médical et obtenir l'accord des femmes pour l'enquête en maternité, le suivi à deux mois et l'appariement au SNDS. A deux mois, la maîtrise d'œuvre sera assurée par Santé Publique France *via* un prestataire. Nous estimons que 11 500 femmes accepteront le suivi. Le questionnaire sera renseigné par internet ou par téléphone si nécessaire. L'appariement au SNDS sera réalisé par la Drees. Enfin, l'Inserm pilotera le questionnaire établissement. Nous estimons l'échantillon à 500 maternités, même si nous ignorons à ce stade le nombre de maternités que nous compterons en France en 2021. Ce questionnaire téléphonique sera réalisé par les coordinateurs régionaux auprès des responsables des maternités.

Nous avons prévu une période de collecte du 15 au 21 mars 2021. Le questionnaire établissement sera collecté dans les mois précédents et le suivi à deux mois en mai et juin 2021. Les résultats seront diffusés en septembre 2022 *via* un rapport sur les données de naissance, l'organisation au sein des maternités et la situation à deux mois. Une page internet sera également dédiée à la présentation de ces résultats. Les données seront mises à la disposition des parties et des chercheurs non partenaires. La base de données apurée sera disponible dans l'année suivant la publication du premier rapport sur une plate-forme sécurisée. Les enquêtes 2010 et 2016 ont donné lieu à plus d'une cinquantaine de publications.

Bernard SUJOBERT, CGT

Il est dommage que vous ne communiquiez pas d'éléments de bibliographie sur la dernière enquête de cette nature. Il paraîtrait utile, pour bien comprendre la fiche, de pouvoir se référer aux

principaux résultats. Nous avons l'impression que le NIR constitue le support permettant la circulation des données personnelles. La fiche ne dit rien de plus. Ces variables se révèlent très sensibles. Or nous n'avons aucune précision sur le sujet et nous pouvons avoir le sentiment que ces données pourront circuler très aisément. Comment ces données seront-elles traitées ? *Quid* de l'intervention de la CNIL ?

Le contexte social de la naissance s'avère tout à fait essentiel. Nous pouvons nous demander si cette enquête, prévue pour 2021, utilisera la nouvelle version de la PCS en cours d'élaboration. Cette modification introduit notamment une innovation très intéressante, liée à la possibilité de constituer un agrégat représentant la PCS du ménage au lieu de se limiter à celle de la mère, sujet de l'enquête. Pourrez-vous mettre en œuvre cette possibilité très novatrice ? La comitologie proposée réunit un grand nombre d'organismes. Elle présente cependant une petite lacune s'agissant des associations de mères et des associations d'accompagnement (Haut conseil à l'égalité, planning familial, etc.).

Dans la fiche, en page 3, vous évoquez l'enquête ancillaire EPIFANE. Pourriez-vous nous en dire plus ? En page 4, vous parlez d'une perte d'informations pour une catégorie de femmes pouvant être considérées comme « vulnérables ». Il est bon de le noter, d'autant que cette enquête ne concerne pas les seuls ménages ordinaires.

Le contexte sociodémographique dépend certes des personnes enquêtées, mais il dépend aussi de l'offre de soins périnataux. Nous supposons donc que le temps d'accès, la distance et la disponibilité des professionnels de l'accouchement et des soins avant et après seront pris en compte. Enfin, l'enquête ne semble pas comporter de questions sur les violences gynécologiques. Ce sujet se révèle pourtant important. Le Haut conseil à l'égalité recommande d'ailleurs la réalisation d'une enquête de santé publique sur le suivi gynécologique des femmes, avec un accent sur le sujet.

Camille LE RAY

Nous sommes parfaitement conscients du problème des violences obstétricales. Les questionnaires sont en cours de finalisation au niveau du COPIL. Nous aborderons bien ce sujet, en particulier la notion de consentement.

Bernard SUJOBERT

Si l'enquête est réalisée par le personnel médical, il peut exister une difficulté objective à traiter ce sujet qui peut remettre en cause leurs pratiques professionnelles. Il est précisé que les personnes qui recueilleront les informations sont soumises au secret professionnel de par leur statut de professionnel de santé. Cette caractéristique est-elle compatible avec les modalités de l'enquête, notamment le secret statistique ?

Camille LE RAY

Les questions sur les usagères seront posées dans le questionnaire à deux mois renseigné par internet, voire par téléphone pour les femmes qui n'ont pas d'accès internet. Nous ne devrions donc pas être confrontés à cette difficulté. Nous sommes bien conscients que si une sage-femme de la maternité pose les questions, la patiente ne répondra pas forcément aussi librement.

L'accès aux professionnels était déjà traité dans les enquêtes précédentes et nous reconduirons cette interrogation. Le questionnaire n'est pas finalisé. Il pourra donc évoluer en fonction de la nouvelle PCS. S'agissant de la comitologie, les usagères sont invitées dans le comité d'orientation, en particulier le Collectif inter-associatif autour de la naissance (CIANE) avec lequel nous avons l'habitude de travailler et qui se montre toujours force de proposition. Quant au NIR, nous demanderons l'accord des femmes pour accéder à leurs données. Une fiche détachable, non associée au questionnaire, sera transmise au prestataire. Elle restera donc bien séparée des

données précédemment recueillies en maternité. Ce point sera traité de manière plus détaillée dans le protocole complet.

L'enquête ancillaire EPIFANE a pour sujet la nutrition et l'alimentation des enfants dans leur première année de vie. Elle a été menée en 2011 par Santé Publique France qui souhaite aujourd'hui la reconduire. Pour ce faire, Santé Publique France envisage de profiter de l'enquête nationale périnatale pour obtenir un échantillon représentatif d'au moins 3 500 femmes qui accepteraient de participer également à l'enquête EPIFANE. A l'issue de l'entretien, notre enquêteur demandera donc l'accord des femmes qui seront, le cas échéant, contactées dans le cadre du dispositif EPIFANE.

L'enquête nationale périnatale recueille un avis d'opportunité favorable.

2. Enquête Genre et sécurité

Hélène GUEDJ, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)

Je suis responsable de la section Enquêtes de victimation au sein du bureau de la méthodologie et des études statistiques. Le projet d'enquête Genre et sécurité (GENESE) constitue une enquête d'initiative européenne sur les violences sexistes et sexuelles.

Depuis sa création, en 2014, le SSMSI est très sollicité sur cette thématique des violences conjugales et des violences sexuelles qui mobilise fortement les pouvoirs publics. Il reçoit une demande toujours croissante de chiffres et d'analyses, en lien avec les engagements pris par la France auprès de l'ONU en 1995, puis auprès du Conseil de l'Europe en 2011 lors de la Convention d'Istanbul. Sur le plan statistique, ces conventions engagent la France à conduire de manière régulière des enquêtes en population générale pour mesurer les violences faites aux femmes.

La France s'est montrée plutôt bon élève en la matière. Elle a mené deux opérations de cette nature : l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF) en 2000 et l'enquête violences et rapports de genre (VIRAGE) en 2015, deux enquêtes pilotées par l'Ined. Sous l'effet de ces mêmes recommandations internationales, la Commission européenne a souhaité développer une enquête européenne pour mesurer les violences faites aux femmes et a confié cette mission à Eurostat. Eurostat a créé une task-force dédiée que le SSMSI a rejoint en 2018. En 2019, Eurostat a publié un appel à projet pour financer la réalisation, à l'échelle nationale, de l'enquête qu'il a développée. Le SSMSI a soumis une proposition la semaine dernière. L'enquête GENESE se trouve au stade de projet. Elle est en cours d'évaluation par Eurostat, dont les conclusions sont attendues avant la fin de l'année.

Nous avons formulé une proposition, car le calendrier nous semble opportun. Cette enquête serait lancée sur le terrain en 2021, soit six ans après la précédente opération. L'enquête VIRAGE avait été réalisée avant l'affaire Weinstein. Or les choses ont changé depuis, comme nous le voyons dans l'enquête de victimation cadre de vie et sécurité (CVS), ainsi que dans les données administratives.

Par l'enquête GENESE, le SSMSI a pour objectif de répondre au besoin de connaissances sur les violences liées au genre (violences sexuelles, violences sexistes, violences conjugales, etc.), actualiser l'existant, mais aussi répondre à des besoins de chiffres à l'échelle infranationale qui se sont exprimés dans l'intervalle de manière très forte. Dans ce projet, nous envisagerions donc de produire des indicateurs agrégés au niveau départemental. L'enquête a également pour objectif de décrire de manière fine les différentes atteintes que subissent les victimes, du viol au harcèlement sexuel au travail.

Ces ambitions nécessitent un échantillon important de victimes. Les violences faites aux femmes restent des événements statistiquement rares. La taille de l'échantillon constitue donc un fort enjeu. En outre, le SSMSI pilote la refonte de l'enquête de victimation cadre de vie et sécurité. En 2022, la France sera dotée d'une nouvelle enquête CVS qui ne sera plus administrée en face à face par le réseau des enquêteurs de l'Insee. Il s'agissait donc, dans le cadre de cette enquête européenne, d'élaborer un protocole qui puisse livrer des informations méthodologiques sur l'impact d'un recueil multimode sur les violences sensibles.

Pour se donner les moyens de ses ambitions à un coût soutenable, le SSMSI, en lien avec des experts de l'Insee sur les violences sensibles et la collecte multimode, a décidé de proposer un protocole original en deux phases, sur le modèle de l'enquête vie quotidienne et santé / capacités, aides et ressources des seniors (VQS/CARE) de la Drees. Ce protocole comprendrait donc une première phase réalisée sur un large échantillon afin de produire des indicateurs à l'échelle infranationale et de repérer les victimes pour constituer un échantillon suffisant et décrire les atteintes de façon détaillée. Cette première phase de *screening* permettrait, dans une deuxième phase de suivi, d'administrer tout ou partie du questionnaire très détaillé d'Eurostat sur une sélection de répondants, avec un sur-échantillonnage des victimes.

Sandra ZILLONIZ, SSMSI

Dans la première phase, l'enquête filtre interrogerait des individus, hommes et femmes, âgés de 14 ans et plus vivant en ménage ordinaire en France métropolitaine. Cette enquête a pour objectif, grâce à son échantillon important d'individus, d'identifier les victimes de violences sexistes et sexuelles pour les sur-échantillonner dans la deuxième phase, identifier, parmi les victimes de violences liées au genre, celles concernées par d'autres incidents de victimation (vols personnels, autres atteintes visant le logement ou les véhicules), estimer des taux de plainte, déterminer le profil des individus victimes et connaître au niveau national et infranational l'opinion des personnes sur leur sécurité et la confiance accordée aux forces de sécurité.

La seconde phase serait une enquête filtrée interrogeant les répondants de la première enquête âgés de 18 à 75 ans, à savoir l'ensemble des victimes identifiées dans la première phase et une sélection de non-victimes. Elle a pour objectif d'estimer, au cours d'une année, le nombre et la part de victimes de violences liées au genre par catégorie d'actes et de déterminer le contexte et les conséquences des actes subis par type d'actes, c'est-à-dire la fréquence, le signalement aux autorités, l'impact sur la santé des personnes et les démarches médico-sociales engagées par les victimes. Elle permettrait aussi d'identifier le profil sociodémographique des victimes, là encore par catégorie d'actes.

L'échantillon serait tiré par l'Insee dans les bases fiscales. En tenant compte du calendrier envisagé pour une collecte au premier semestre 2021, l'échantillon serait *a priori* tiré dans les bases décrivant la situation des occupants au 1^{er} janvier 2019. Cet échantillon serait issu d'un sondage aléatoire simple, stratifié par région, sexe et âge. Il comporterait les informations de contact de 200 000 individus âgés de 14 ans et plus. Cette première phase serait administrée par internet, papier et téléphone. Nous attendons un taux de réponse d'au moins 50 %, soit 100 000 individus. La deuxième phase s'adresserait à toutes les victimes identifiées lors de la première et à un échantillon de non-victimes âgées de 18 à 75 ans, soit un échantillon de 15 000 personnes environ. La collecte serait effectuée selon le mode choisi par l'enquêté à l'issue de la première phase (internet ou téléphone). Nous espérons là encore un taux de réponse d'au moins 50 %, soit 7 500 individus.

Le questionnaire de l'enquête filtre comprendrait des questions de sélection afin d'identifier les victimes de violences sexuelles ou physiques au cours de l'année N-1. Nous reprendrions certaines questions de recensement qui figurent dans le questionnaire européen. Il intégrerait aussi des questions sur les caractéristiques sociodémographiques avec un TCM allégé. Pour compléter l'analyse, l'enquête filtre interrogerait aussi les personnes sur les incidents survenus durant l'année N-1, mais ne relevant pas de violences sexistes ou sexuelles (cambriolages, vols et

atteintes aux biens et aux personnes, etc.). Enfin, le questionnaire comprendrait des questions plus subjectives pour appréhender les peurs liées à l'insécurité, ainsi que des questions sur la confiance accordée aux forces de sécurité pour protéger les victimes et lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Ces questions se révèlent fondamentales pour l'analyse de la multi-victimation ou du lien entre les violences sexistes et sexuelles et la peur du crime et pour l'évaluation par les victimes de l'action des forces de sécurité. Le questionnement de cette phase resterait relativement court, au maximum 20 minutes. Sa durée devrait être très homogène au sein de la population enquêtée, car nous prévoyons très peu de filtres à ce stade.

Le questionnaire de l'enquête filtrée sera issu du questionnaire sur les violences sexuelles et sexistes mis au point par le groupe de travail Eurostat. D'après l'expérience des enquêtes pilotes menées dans d'autres pays, le temps moyen pour répondre à ce questionnaire s'élève à 40 minutes. Ce questionnaire se décompose en plusieurs sections qui recueillent des informations sur le harcèlement sexuel au travail au cours de la carrière, les violences physiques et sexuelles exercées à partir de l'âge de 15 ans, en distinguant les auteurs (conjoint, ex-conjoint et autres auteurs), avec un recueil détaillé pour les faits survenus au cours des cinq dernières années pour chaque auteur différent. Il doit aussi permettre d'obtenir des informations sur les violences physiques et psychologiques avant 15 ans exercées par les parents et les violences sexuelles avant l'âge de 15 ans pour tout auteur. Enfin, le questionnaire s'intéressera au « *stalking* ». Les situations de « *stalking* » décrites dans l'enquête relèvent, dans le code pénal français, d'un champ plus large que le harcèlement. Cette notion inclut également les menaces, les dégradations volontaires et les atteintes à la vie privée.

Les personnes sélectionnées dans cette deuxième phase n'auraient pas à renseigner l'intégralité du questionnaire ; elles se limiteraient aux sections les concernant en fonction des réponses données durant la première phase. Certaines sections comme celle portant sur la violence subie durant l'enfance seraient en revanche administrées à tous les individus interrogés dans cette deuxième phase, car elles ne figurent pas dans le questionnaire de la première.

Le 26 septembre dernier, le projet a été soumis à Eurostat. Nous attendons sa validation pour novembre ou décembre. La publication du marché pour recruter un prestataire serait concomitante afin de lancer le projet en mars-avril 2020. Nous envisagerions un pilote au 2^{ème} ou 3^{ème} trimestre 2020 pour tester les questionnaires, évaluer le temps de passation et tester l'ensemble du protocole. A l'automne, une fois les résultats du test obtenus, il est prévu de présenter l'enquête au comité du secret et comité du label. La collecte sur le terrain aurait lieu au 1^{er} semestre 2021. Les premiers résultats et la livraison des données et métadonnées à Eurostat sont prévus pour la fin de l'année 2021.

Roxane SILBERMAN, Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Le questionnaire Eurostat est en cours de validation. Quels ont été les points discutés à ce niveau ? Quels sont les écarts éventuels ? Votre questionnaire sera validé par Eurostat en décembre, mais la présentation en comité du label n'interviendra qu'à l'automne 2020. Ce procédé pose un problème de calendrier.

Hélène GUEDJ

Le questionnaire Eurostat est en cours de finalisation. Il sera transmis aux Etats membres avant la fin de l'année 2019. Un questionnaire intermédiaire a servi de base pour les enquêtes pilotes menées dans 11 pays. Le questionnaire est conçu par des statisticiens. Il comporte des questions de recensement et un recueil plus détaillé mettant l'accent sur l'incident le plus récent vécu par les victimes.

La task force réunissait des représentants des Etats membres et des experts indépendants. Une critique a été formulée quant à la possibilité de ne pas se focaliser uniquement sur l'incident le plus récent, mais sur chaque croisement d'une nature d'atteinte donnée avec un type d'auteur

donné. Si la personne se déclare victime, elle doit préciser les auteurs impliqués. Si elle coche plusieurs types d'auteurs, elle doit renseigner un recueil détaillé pour chaque croisement atteinte/auteur. Ce dernier aspect est un ajout plus récent dans le questionnaire. Il fait encore l'objet de tests avant son intégration dans le questionnaire définitif qu'Eurostat s'est engagé à transmettre avant la fin de l'année.

Roxane SILBERMAN

Il existe quand même un problème de chronologie entre la demande d'avis, la validation par Eurostat et l'intervention du comité du label.

Hélène GUEDJ

Dans le calendrier envisagé, ces travaux seront finalisés pour le comité du label. Le questionnaire détaillé conçu par Eurostat reste très proche de celui utilisé pour les pilotes. En fin d'année, nous obtiendrons à la fois l'avis d'Eurostat sur notre projet et le questionnaire définitif. Nous avons consulté l'Insee et d'autres services statistiques ministériels dont les opérations les ont conduits devant le Cnis. Lorsque nous nous présenterons devant le label, à l'automne 2020, nous disposerons des deux questionnaires définitifs et nous aurons réalisé l'enquête pilote avec le prestataire chargé de l'enquête en grandeur nature. Les personnes avec lesquelles nous échangeons nous confortent dans l'idée que notre calendrier est adéquat.

Christelle HAMEL, Ined

J'ai piloté l'enquête VIRAGE. Je n'ai pas pu assister aux différents comités de pilotage mis en place pour la transformation de ces enquêtes du fait de problèmes de santé, mais j'ai participé aux premiers travaux de la task force. L'un des points de discussion soulevés au début de l'enquête portait sur la comparaison des victimations déclarées par les femmes et par les hommes. Certains pays ont décidé de ne pas conduire cette enquête auprès des hommes, dont l'Espagne. Ces enquêtes découlent en effet des recommandations de la Convention d'Istanbul, une convention pour l'élimination des violences commises à l'encontre des femmes, parce qu'elles sont des femmes.

Je saisis cette occasion pour faire un point de terminologie. Nous traduisons l'expression « *gender-based violence* » utilisée par ces conventions par les termes « *violences envers les femmes* » ou « *violences faites aux femmes* ». Or la traduction exacte est « *violences contre les femmes, parce qu'elles sont des femmes* » et le sens exact est celui des violences misogynes. Ce point de vocabulaire me paraît important, car il décrit bien les objectifs de l'enquête.

Tous les instituts statistiques réalisent ces enquêtes auprès des deux sexes, mais ce n'est pas si évident que cela au regard de la recommandation de la Convention d'Istanbul. Il me semble important de conduire cette enquête auprès des deux sexes, surtout dans la perspective d'une étude des violences sur le cours de la vie. Je suis très heureuse de découvrir que ce point a été retenu. Les experts dont je faisais partie au début de la task force avaient justement demandé que les violences ne soient pas enregistrées uniquement sur les 2 ou 5 dernières années, mais sur le cours de la vie. Dans ce cas, en effet, les victimations recueillies entre les hommes et les femmes présentent des différences beaucoup plus importantes que sur les 12 derniers mois ou les 5 dernières années. Dans l'enquête VIRAGE, les violences conjugales sur le cours de la vie sont dix fois plus importantes dans les déclarations des femmes que dans celles des hommes, notamment s'agissant des violences très graves. Je pense que l'une des raisons tient au fait qu'au cours des 12 derniers mois, les femmes en situation de violences très graves ne sont pas captées par nos méthodes d'échantillonnage en population générale, car elles se trouvent, pour une partie d'entre elles, dans des foyers d'hébergement d'urgence ou des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

J'avais porté auprès de la task force une demande de mise en place d'un mode d'échantillonnage spécifique dans ces établissements collectifs. Une partie de la cible de nos enquêtes est totalement évacuée par la méthode d'échantillonnage en ménage ordinaire. Je crois comprendre que cette proposition n'a pas été retenue, mais je pense qu'elle mériterait d'être examinée plus attentivement dans les pays où elle pourrait être mise en œuvre. La France peut jouer un rôle moteur sur le sujet.

Des observations très intéressantes ont été effectuées par l'Observatoire du SAMU social avec l'enquête Enfants et familles sans logement (ENFAMS). Le SAMU social avait mis en place un protocole comprenant des enquêteurs et des psychologues pour faire passer ce type de questionnaire auprès d'une population précaire et souvent étrangère. Cette opération a fait apparaître des taux de victimation bien plus élevés que dans le reste de la population. Ainsi, plus de 50 % des femmes enquêtées déclarent des violences physiques par leur conjoint au cours des 12 derniers mois. J'ai du mal à identifier le nombre de personnes hébergées dans ces centres et leur proportion dans l'ensemble de la population. Il s'agit sans doute d'un petit effectif, mais il constitue le cœur de notre cible et il me semble très important pour les politiques publiques de savoir ce qu'il en est. Je demande donc que ce point fasse l'objet d'investigations.

Par ailleurs, serait-il possible de conduire des post-enquêtes qualitatives auprès des victimes, qui nous éclaireraient sans doute sur le non-recours à la police et à la justice dans les cas de victimation très graves ? Enfin, je suggère d'inclure dans le questionnaire, toujours pour la comparaison femmes/hommes, un indicateur subjectif du vécu des violences. Il faudrait poser aux victimes une question sur le fait d'avoir ressenti de la peur ou de la honte. Ces indicateurs subjectifs se révèlent très importants, car ils expliquent en grande partie le fait que la victime ait consulté un médecin ou déposé plainte. En outre, ils font apparaître une très grande différence entre les faits déclarés par les femmes et ceux déclarés par les hommes. Ces questions subjectives nous renseignent bien mieux que des questions strictement objectives sur la réalité des faits vécus.

Hélène GUEDJ

Vous avez bien décrit les limites du dispositif envisagé par Eurostat. Il couvre la population des ménages ordinaires. Nous passons donc à côté de cette population particulièrement exposée. Il faudrait effectivement imaginer pour l'avenir un protocole similaire à celui mis en place pour les sans domicile, ciblé sur les personnes hébergées dans des centres particuliers. Cet aspect n'est pas du tout intégré dans notre projet, mais je suis persuadée que cette proposition pourra obtenir des financements du ministère de l'Intérieur qui souhaite véritablement aller plus loin et ne pas laisser de côté ces populations fragilisées.

En l'état, nous n'avons pas intégré les post-enquêtes qualitatives auprès des victimes. Néanmoins, ce point peut encore être introduit dans le cahier des charges, en cours de finalisation, du prestataire chargé de la réalisation de l'enquête sur le terrain. Enfin, s'agissant de l'introduction d'éléments subjectifs dans le questionnaire, nous avons clairement le souhait d'aborder le sentiment d'insécurité. Celui-ci figure actuellement dans l'enquête cadre de vie et sécurité, mais de manière très vague. Nous envisageons donc d'ajouter dans le questionnaire filtre des questions plus détaillées sur la peur de se faire agresser sexuellement, par exemple. Affiner le questionnement nous permettrait de mieux expliquer le sentiment d'insécurité. L'écart entre les hommes et les femmes se révèle très important. Or il n'est pas très bien expliqué par les caractéristiques sociodémographiques ou les atteintes aux biens. Nous envisageons également des questions sur la confiance envers les autorités pour accueillir la parole des victimes sur ces phénomènes. Il nous semble très important d'introduire du subjectif dans l'enquête.

Louis ERB, CGT

Cette enquête nous paraît tout à fait intéressante. La CGT a d'ailleurs participé aux différentes mobilisations au cours des dernières années.

Vous décrivez une proposition de questionnement dans la fiche. Or un avis d'opportunité demande davantage de précisions. L'enquête CVS doit être renouvelée et présentée prochainement au Cnis. Vous nous présentez une enquête comprenant un filtre avec 200 000 personnes interrogées. Ce filtre constitue-t-il la rénovation de CVS ? Demandez-vous le cas échéant l'avis d'opportunité pour cette rénovation en 2021 ? Le nouveau dispositif CVS sera-t-il annuel et interrogera-t-il 200 000 personnes au lieu des 20 000 enquêtées jusqu'à présent ? Réalisez-vous aujourd'hui une opération détachée, ce qui impliquerait une présentation ultérieure du dispositif CVS ? Quel est le champ du filtre ? Quelles violences sélectionnez-vous pour conduire cette enquête ? CVS portait uniquement sur les violences sexuelles au sein du couple, à l'exclusion de toutes les autres violences, notamment les violences au travail ou le harcèlement.

Je n'ai pas trouvé trace de cette enquête dans le programme de travail présenté en mars dernier. Ne l'aviez-vous pas prévue jusqu'à présent ? Je pensais que le ministère s'intéressait principalement au devenir de CVS. Comment entendez-vous articuler ce dispositif relativement lourd avec l'enquête CVS ?

La comitologie est gérée par Eurostat. De ce fait, les associations et les experts français n'y participent pas, alors qu'ils jouent un rôle moteur sur le terrain. Le Haut conseil à l'égalité, qui était un membre actif, devient simple utilisateur, de même que la Dares ou les syndicats. En termes de méthode se pose la question de la passation. Vous avez évoqué un prestataire extérieur. Pour les enquêtes de violence, les terminologies et les faits sont particulièrement difficiles à traiter. Pour l'enquête VIRAGE, l'Ined avait prévu une semaine de formation pour les enquêteurs et mobilisé une équipe pour aider les enquêteurs. Entendez-vous procéder de la même manière alors que vous envisagez d'interroger 100 000 personnes ?

Vous n'évoquez pas l'enquête d'Eurostat sur les violences contre les femmes de 2014 à laquelle la France avait participé. Cette enquête avait reçu un écho assez faible. Les données étaient très difficilement comparables du fait des divergences de définitions d'un pays à l'autre. Ce problème ne risque-t-il pas de se reproduire cette année ? L'enquête VIRAGE visait à replacer les violences dans le contexte des inégalités de genre, en introduisant le contexte familial, social et économique dans des trajectoires. Nous avons un besoin général de connaissances sur les violences. Envisagez-vous de poser des questions sur l'ensemble des violences subies tout au long de la vie et, le cas échéant, dans quel questionnaire ?

Vous parlez d'indicateurs de satisfaction vis-à-vis des forces de sécurité. Je rappelle que sur 55 000 viols, 55 condamnations pour viol ont été prononcées l'an dernier. La question ne porte donc pas uniquement sur la satisfaction vis-à-vis des forces de sécurité ; elle touche aussi le dépôt de plainte, les raisons du non-dépôt, le traitement par la justice. Ces thématiques seront-elles abordées ? Le SSM Justice est-il impliqué ?

Vous faites référence à des victimations multiples. Vous additionnez donc les formes de victimation qu'une personne peut subir (vol, viol, harcèlement, etc.). Comment traitez-vous les multi-victimes (LGBT, migrants, personnes en situation de handicap, etc.) ? Comment vous intéressez-vous aux enfants, quand on sait qu'un viol sur deux a lieu avant 18 ans ? La statistique publique doit s'intéresser à l'ensemble de la population, y compris aux populations hors champ, comme les adolescents, les précaires, les sans domicile, les personnes en logement collectif, les personnes dépendantes, les personnes étrangères ne parlant pas français, les victimes de la prostitution, les détenus, etc. En reconduisant systématiquement des enquêtes ménages, ces ensembles ne sont pas couverts actuellement. Or ces personnes sont *a priori* plus victimes de violences.

Enfin, vous parlez de la question du sexisme en vous centrant sur le harcèlement. Pourtant, d'autres modalités ont été introduites par la France, notamment la notion d'outrages sexistes dans la dernière loi Schiappa. Les intégrerez-vous ? Souvent, le travail est traité uniquement sous l'angle du harcèlement alors que deux autres aspects méritent selon nous d'être traités : l'ambiance sexiste au travail reconnue désormais par la Cour de Cassation, et les violences sexuelles. L'enquête permettra-t-elle de recueillir des éléments sur les agressions sexuelles au

travail ? Le Défenseur des droits a rappelé que 40 % des victimes qui font état d'une agression sexuelle au travail ont le sentiment d'avoir été victimes de répression par la suite.

Christine GONZALEZ-DEMICHEL, SSMSI

Lors de la précédente commission en mars, j'ai indiqué que le SSMSI pilote la refonte du dispositif d'enquête de victimation pour l'horizon 2022. Nous aurons forcément l'occasion de revenir vous présenter le nouveau dispositif. A ce stade, nous sommes en réflexion méthodologique avec l'Insee et d'autres services statistiques et organismes, dont l'Ined, le Cездip, l'ONDRP et le SSM Justice.

Aujourd'hui, nous vous présentons l'enquête sur les violences liées au genre. En mars dernier, j'avais hésité à indiquer que nous réfléchissions à participer à cette opération, car nous n'étions pas certains à l'époque que le SSMSI disposerait des moyens nécessaires pour réaliser cette enquête en même temps que la refonte du dispositif CVS, qui reste notre objectif majeur. Nous avons bien obtenu ces moyens, en particulier avec le recrutement de Sandra Zilloniz. D'autres recrutements sont à venir. Nous avons choisi de répondre à l'appel à projet d'Eurostat qui se montre extrêmement favorable à la candidature de la France. De nombreux grands pays participent. Dans le débat sur l'interrogation des femmes et/ou des hommes, la France a porté immédiatement l'interrogation des deux genres.

Nous n'avons guère de marges de manœuvre sur le questionnaire. Nous testerons avec l'Insee un protocole d'enquête qui pourrait nous donner une vision large de toutes les victimations. L'enquête CVS actuelle présente certaines limites, en particulier pour les violences sexuelles et sexistes, car nous n'avons pas suffisamment de victimes. Pour les capter, il nous faut un échantillon beaucoup plus important que celui de CVS actuelle. Nous constituerons évidemment un comité d'exploitation bien plus ouvert que le comité technique actuel.

Hélène GUEDJ

S'engager à un recrutement contrôlé et une formation solide des enquêteurs fait partie du cahier des charges du projet européen pour le choix du prestataire. Le questionnaire de l'enquête filtre restera très succinct, mais il permettra de recruter de manière agrégée les victimes de violences sexuelles ou sexistes. Il intégrera des questions sur d'autres types d'atteintes pour déterminer si les victimes de violences de genre sont également plus exposées à d'autres atteintes. Ensuite, les questions très détaillées du questionnaire Eurostat couvriront un échantillon beaucoup plus resserré, comprenant l'ensemble des victimes et une sélection aléatoire de non-victimes. Nous estimons l'échantillon à 15 000 personnes environ. Nous n'aurons donc pas besoin de former un grand nombre d'enquêteurs.

La dimension trajectoire, très bien prise en compte dans l'enquête VIRAGE, est également intégrée dans le projet, conformément aux recommandations des experts au niveau d'Eurostat. Dans le questionnaire de l'enquête filtre, nous avons prévu des questions de recensement pour mesurer les atteintes au cours de la vie. Enfin, un module spécifique est intégré dans le questionnaire Eurostat sur le travail.

Antoine BOZIO

Je vous propose, malgré les limites soulevées, de donner un avis favorable sur ce projet d'enquête.

L'enquête Genre et sécurité recueille un avis d'opportunité favorable.

II. Demandes d'accès à des sources administratives (article 7bis, loi 1951)

Antoine BOZIO

Ce point est reporté, la demande de la DGFIP nécessitant une instruction supplémentaire.

La séance est suspendue de 10 heures 35 à 10 heures 40.

III. Vers une ouverture des données pénales ?

Antoine BOZIO

Le sujet de l'ouverture des données pénales est important pour nos politiques publiques. Il fait suite au rapport du groupe de travail du Cnis sur l'accès aux données administratives à des fins de recherche. Ce rapport montrait que les avancées législatives récentes permettaient de garantir un accès à la majorité de ces données administratives et d'assurer leur traitement dans un cadre sécurisé. Il buttait toutefois, s'agissant des données pénales, sur des conditions juridiques qui n'étaient pas encore tout à fait clarifiées. Nous avons donc décidé de relancer nos réflexions sur le sujet.

1. État des lieux des données existantes

Ketty ATTAL-TOUBERT, SSMSI

Je dirige le bureau de la production et de la diffusion des statistiques au sein du SSM de la sécurité intérieure.

Le SSMSI est un SSM récent, créé fin 2014 à la suite du rapport d'information parlementaire sur la mesure des délinquances et ses conséquences. A l'époque, les chiffres de la délinquance faisaient l'objet de vifs débats. Paru en 2013, ce rapport visait à dresser un état des lieux des statistiques sur la délinquance et formulait quelques recommandations d'amélioration. Toujours en 2013, une mission des trois inspections générales du ministère de l'Intérieur (IGA, IGPN et IGGN) et de l'inspection générale de l'Insee a donné lieu à un rapport sur l'enregistrement des plaintes par les services de police et de gendarmerie nationales et les statistiques qui en découlent. Les conclusions de ce rapport comprenaient des recommandations pour assurer l'indépendance et la qualité statistique. Parmi ces recommandations figurait la proposition, finalement retenue, de créer un SSM au sein du ministère de l'Intérieur.

Paru fin 2014, le décret précisait le champ de compétence de ce nouveau SSM, à savoir l'analyse de la criminalité et de la délinquance. Le SSMSI a pour mission d'éclairer le grand public, rationaliser et objectiver les débats et fournir aux services internes du ministère les informations nécessaires à la conduite des politiques publiques.

Le SSMSI dispose de deux principales sources. Il utilise en premier lieu les données issues de l'enregistrement des plaintes par les services de police et de gendarmerie nationales. Lorsque les victimes se présentent dans un commissariat ou une unité de gendarmerie, une procédure est ouverte, conduisant à l'enregistrement de différentes informations : l'infraction commise, les victimes, les mis en cause, les gardes à vue, la localisation des infractions. Toutes ces informations remontent, avec le code du service d'enregistrement, dans des bases de données auxquelles nous avons accès.

Le SSMSI utilise également l'enquête de victimation « Cadre de vie et sécurité » (CVS). La première source de données présente des limites, car elle ne donne qu'une vision des plaintes enregistrées. Or toutes les victimes ne déposent pas de plainte. L'enquête CVS nous offre donc

un éclairage complémentaire très important. Menée auprès des ménages, l'enquête nous permet de comptabiliser le nombre de victimes d'atteintes aux biens et aux personnes et de savoir si elles se sont déplacées en commissariat ou en gendarmerie et si, le cas échéant, elles ont déposé plainte. Nous pouvons ainsi calculer des taux de dépôt de plainte, c'est-à-dire la part des victimes qui ont déposé plainte, un indicateur extrêmement important pour déterminer si les données issues de l'enregistrement des plaintes reflètent assez largement ou au contraire très partiellement la réalité. Ainsi, pour certains type d'atteintes les taux de plaintes sont élevés (vols d'automobile, cambriolages), pour d'autres, ils sont faibles (violences au sein du ménage, escroqueries). Enfin, l'enquête permet de produire des données sur le sentiment d'insécurité et la satisfaction vis-à-vis des services de sécurité et de justice.

Le SSMSI mène actuellement des démarches pour obtenir d'autres sources administratives. Avec les données actuelles, nous ne couvrons pas entièrement notre champ d'intérêt. Nous avons besoin notamment de données sur la délinquance routière, la délinquance économique et financière ou la délinquance environnementale. Nous avons également besoin d'informations plus détaillées sur la main courante informatisée, car nous ne disposons pour l'instant que de remontées très agrégées. Nous souhaiterions aussi accéder au fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ) pour suivre les requalifications des infractions, ainsi qu'au fichier des objets volés et au fichier des PV électroniques.

Par ailleurs, des données administratives remontent à la connaissance des services de police et de gendarmerie, sans constituer des plaintes à proprement parler. Les personnes qui effectuent des pré-plaintes en ligne doivent en principe les finaliser en se rendant au commissariat, mais toutes les victimes ne le font pas. Nous souhaiterions donc disposer de ce fichier. Nous avons également besoin d'accéder aux plates-formes de signalement, comme la plate-forme des violences sexuelles et sexistes créée en novembre 2018, PHAROS, la plate-forme de signalement des contenus internet illicites et PERCEVAL, la plate-forme de signalement des fraudes à la carte bancaire. Enfin, nous souhaiterions dépasser le seul suivi de la délinquance et nous intéresser aux conditions de travail des forces de sécurité ou contextualiser les données sur la délinquance avec des données sociodémographiques, des données d'activité des services, etc.

Aujourd'hui, nous récupérons des données brutes administratives et nous créons plusieurs bases statistiques selon nos angles d'analyse : victimes, mis en cause, infractions, compteurs communaux. Nous créons actuellement une base sur les gardes à vue. Ces bases ne sont pas complètement stabilisées. Elles ont besoin d'être mieux documentées avant d'envisager une diffusion plus large, mais cela fait partie de nos objectifs.

Pour l'enquête CVS, les données sont mises à la disposition par l'Insee *via* le Centre Quetelet et le CASD. Dans le futur dispositif de l'enquête, cette mise à disposition relèvera du SSMSI. Pour les données administratives, les fichiers sont fournis très ponctuellement à des équipes de chercheurs dans le cadre de conventions. Pour l'instant, nous ne communiquons que des données anonymisées sur support physique ou sur une plate-forme de dépôt-retrait. La rénovation du système informatique du ministère pourrait toutefois entraîner un changement dans les modalités d'accès.

La Gendarmerie nationale a publié le 3 septembre 2019 une circulaire relative à l'export de données anonymisées à destination de la recherche scientifique. Une concertation apparaissait nécessaire entre cette mise à disposition des données de gendarmerie et la mise à disposition par le SSMSI de données potentiellement retraitées, sur un champ plus large, couvrant police et gendarmerie. Le SSMSI est donc membre du comité consultatif de valorisation de la donnée créé à l'occasion de cette circulaire.

Dans le futur, nous souhaiterions mettre à disposition des données plus détaillées qu'aujourd'hui, entrant potentiellement dans le champ des données à caractère personnel, avec un passage en comité du secret statistique et un hébergement de ces données auprès du CASD.

Christine CHAMBAZ, SSM Justice

Le SSM Justice utilise historiquement le fichier statistique du casier judiciaire national. Cette source ancienne présente un caractère hautement confidentiel. Elle permet le suivi des personnes à travers leurs condamnations pénales. Elle comprend des données en partie longitudinales d'une grande richesse pour toutes les études que les chercheurs souhaiteraient conduire.

Avant la mise en place du casier, l'Insee a exploité, entre 1952 et 1979, les fiches que les juridictions lui transmettaient. Depuis 1979, l'exploitation de cette source relève du service statistique du ministère de la Justice. La centralisation des casiers judiciaires des tribunaux et la prise en charge automatisée par le casier judiciaire national, depuis 1984, permettent la constitution d'un fichier statistique par la sous-direction de la statistique et des études (SDSE). Les millésimes 1994 à 2017 sont aujourd'hui disponibles et pourraient être mis à disposition si nous trouvions les bonnes conditions juridiques pour le faire. Le millésime 2018 est en cours de construction.

Les données du fichier se révèlent assez vastes. Elles couvrent en effet les condamnations pénales et les compositions pénales prononcées par les autorités judiciaires à l'encontre des personnes physiques et morales, et enregistrées par le service du casier judiciaire national. Nous disposons ainsi des infractions sanctionnées par les juridictions, qu'il s'agisse de crimes, de délits ou de contraventions de 5^{ème} classe. Nous produisons des données provisoires en N+1, mais le calendrier pourrait s'accélérer avec des flux inter-applicatifs entre les logiciels de traitement des autorités judiciaires et le casier. Les données définitives sont disponibles un an plus tard. Nous produisons aujourd'hui trois types de tables sur les événements, les mesures et les infractions. Nous avons également la possibilité de suivre la personne et de produire des statistiques sur la récidive et la réitération légales.

Nous publions de nombreuses données à partir de cette source. Le SSM produit des tableaux annuels sur les condamnations disponibles en ligne. Les données du casier judiciaire alimentent aussi un certain nombre de fiches de notre ouvrage de référence annuel « *Références statistiques justice* », ainsi que nos études, publiées pour la plupart dans la collection « *Infostat Justice* ». Pour les travaux des chercheurs, le fichier n'a jamais pu être mis à disposition hors les murs, compte tenu du manque d'assurance juridique dont nous disposons. Jusqu'à présent, nous accueillons les chercheurs dans nos murs, en les considérant comme des personnels de la SDSE travaillant en toute indépendance du point de vue de la recherche, mais sous notre responsabilité. Cette pratique doit s'interrompre aujourd'hui, car nous n'avons plus la place d'accueillir les chercheurs et nous devons donc chercher une autre solution.

A côté du casier judiciaire, il existe d'autres sources plus nouvelles. Les applicatifs de gestion utilisés tout au long de la procédure pénale ne sont exploités qu'au sein de la SDSE pour l'instant. Aucun chercheur n'a jamais travaillé sur ces sources, même dans nos murs. Cassiopée, le bureau d'ordre des parquets déployé depuis 2008, fournit des données fiables depuis 2012-2013. Cette source se révèle très importante pour la production de statistiques. Nous publions à partir de celle-ci des données trimestrielles – disponibles en ligne sous forme de cubes – pour suivre les affaires et les auteurs dans les tribunaux de grande instance. Elle permet d'étudier les différents modes de réponse pénale.

APPI, le fichier de suivi de l'application des peines, de la probation et de l'insertion est exploité depuis 2016. Une première publication est parue en juillet dernier sur les personnes suivies en milieu ouvert par l'administration pénitentiaire. Autrefois, ces données étaient produites par l'administration pénitentiaire. Suite à un transfert de compétences, le SSM intervient désormais sur ce champ. Genesis constitue aussi une source issue de l'administration pénitentiaire et permet de suivre les personnes en milieu fermé. Son exploitation est en cours de reprise par le SSM Justice. Les données sont accessibles depuis février 2018 et nous construisons actuellement un fichier statistique en vue de produire une statistique trimestrielle.

Toutes ces sources sont vivantes. Nous repérons une affaire à l'instant t, qu'elle soit terminée ou en cours. Cette caractéristique soulève des interrogations sur les possibilités de mise à disposition

des données. Devons-nous nous limiter aux affaires terminées ? Pouvons-nous mettre à disposition des affaires qui ne sont pas terminées et dont nous ignorons le devenir ? Ces questions pourraient nous conduire à une réflexion un peu différente de celle suscitée par l'ouverture des données du casier. Les publications sont sensiblement les mêmes que celles produites avec le casier. Ces données nous permettent en effet d'alimenter l'ouvrage « *Références statistiques justice* » et des « *Infostat Justice* », ainsi que des indicateurs trimestriels. Lorsque des utilisateurs, même au sein du ministère, ont besoin de données tirées de nos fichiers statistiques, nous produisons des cubes partiellement agrégés.

Nous nous appuyons aussi sur une source ancienne, mais qui sera profondément rénovée dans les années à venir : le panel des jeunes suivis en justice. Autrefois, le panel des mineurs visait à mieux connaître les jeunes délinquants et les jeunes en danger, définir leur environnement familial, analyser l'impact des décisions prises en assistance éducative et au pénal. Il conjugait données civiles et données pénales sur un échantillon au 1/24^{ème}. En production entre 2005 et 2008, ce panel a été interrompu avec l'arrivée de Cassiopée, car nous avons perdu la capacité de l'alimenter avec des données pénales, en l'absence de données nominatives permettant de rapprocher les données pénales des données civiles. Ce panel avait donné lieu à des productions intéressantes sur la désistance des mineurs et à des notes exploratoires sur la corrélation entre l'enfance en danger et l'enfance délinquante. Nous n'avons cependant pas pu les publier du fait de la faible période d'observation qui fragilisait les résultats.

Il existait une forte attente en interne pour la relance de cet outil. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse était très intéressée par la possibilité de relier les champs pénal et civil. Cette forte attente a été relayée par le Cnis qui a, dans son projet de moyen terme, recommandé la relance de ce panel des mineurs. Ce panel est en cours de refonte. Il sera étendu aux jeunes majeurs, car les parcours ne s'arrêtent pas à 18 ans. En outre, l'observation effectuée sur les majeurs nous incite à nous intéresser tout particulièrement au début de la vie du jeune adulte. Cette refonte est rendue possible par la loi de programmation 2018-2020 de réforme de la justice (LPJ). Son article 85 vient en effet modifier le code de procédure pénale qui nous empêchait d'accéder aux données nominatives de Cassiopée en autorisant cet accès pour les SSM du ministère de la Justice. Nous pourrions ainsi procéder à nouveau à des rapprochements entre les données de Cassiopée relatives à des affaires différentes et avec les données civiles.

Enfin, le SSM produit une dernière source, les « enquêtes décisions ». Les fichiers de gestion se révèlent très riches sur l'avancée d'une affaire, mais ils restent relativement pauvres sur ce qui n'est pas nécessaire au traitement de cette affaire. Ces enquêtes décisions ont pour objectif de disposer des informations détaillées qui sont présentes dans les jugements, mais qui ne sont pas saisies dans les applicatifs. Nous avons réalisé récemment deux types d'enquêtes décisions sur les infractions commises en raison de l'origine, de la nationalité, de la religion ou de la race réelle ou supposée des victimes d'une part, et sur la motivation des peines d'autre part. Pour ces opérations, nous allons chercher dans les juridictions des copies papier des décisions prises pour construire une base structurée, propre à l'exploitation statistique.

Cette source renvoie à une méthode largement utilisée par les chercheurs qui peuvent accéder à des données détenues par les juridictions avec l'accord du chef de la juridiction et bâtir une base un peu structurée leur permettant de produire des données quantitatives. Cette situation nous interpelle sur les données que nous pouvons mettre à la disposition des chercheurs et sur celles, parfois de même nature, qu'ils peuvent reconstituer par eux-mêmes.

Antoine BOZIO

Après cet état des lieux, nous allons recueillir trois points de vue pour alimenter la discussion sur les questions juridiques posées par l'ouverture des données pénales.

2. L'accès et le traitement des données de justice

Bastien BRILLET, Commission d'accès aux données administratives (CADA)

Les chercheurs, comme tout citoyen français, bénéficient aujourd'hui du droit d'accès aux documents administratifs, une liberté fondamentale garantie par l'article 34 de la Constitution. Il a tout de même fallu attendre 1978 pour mettre fin au secret qui prévalait jusqu'alors dans l'action administrative et mettre en place un régime transversal qui ouvre à toute personne, sans condition de nationalité, un droit d'accès de plein droit aux documents détenus par les personnes publiques ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Le principe est simple : tous les documents produits ou reçus par l'administration dans l'exercice de ses missions constituent des documents administratifs. Ce principe appelle toutefois plusieurs amodiations. Si la loi de 1978 et aujourd'hui le code des relations entre le public et les administrations dans lequel elle est codifiée prévoient une liste de documents (comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions), ils ne définissent pas une liste limitative, de sorte que la Commission d'accès aux données administratives (CADA) et la jurisprudence ont pu avoir une acception très extensive de la notion de document. Nous admettons les écrits dactylographiés ou non, les enregistrements audio et vidéo, les photographies, les radiographies, les fichiers informatiques, les bases de données, les courriers électroniques, voire les SMS émis depuis des terminaux professionnels. Depuis la loi de 2016, le code prévoit également que le code source développé par l'administration constitue un document administratif, comme la CADA l'avait considéré antérieurement.

Pour être administratif, un document doit être reçu dans le cadre d'une mission de service public. Or cette appréciation peut s'avérer délicate, notamment pour les personnes privées chargées d'une mission de service public. Il faut procéder à une double qualification. Pour déterminer si l'organisme sollicité est chargé d'une mission de service public, le Conseil d'Etat a établi une grille de lecture dans le cadre de sa décision *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés* du 22 février 2007 : il convient d'abord d'examiner si le législateur a entendu confier ou dénier l'exercice d'une mission de service public. S'il n'a rien dit, il faut regarder si l'organisme assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et s'il est doté de prérogatives de puissance publique. On peut aussi déduire de l'intention du législateur qu'il a entendu confier une mission de service public.

Ce travail de qualification se révèle souvent très délicat. Il occupe une partie importante des travaux de la CADA. Sur cette base ont été reconnus les organismes paritaires collecteurs agréés, les sociétés anonymes HLM, les scènes conventionnées en matière culturelle. Plus récemment, nous avons été amenés à déterminer si le Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) de Paris 2024, créé par la Ville de Paris et le Comité national olympique français, devait être regardé comme chargé d'une mission de service public. La CADA a répondu par l'affirmative après des débats compliqués, eu égard à la nature et à la sensibilité du sujet, ainsi qu'aux conséquences de cette qualification en termes d'accès aux documents détenus et produits par le COJO.

La jurisprudence exige également de rechercher l'existence d'un lien entre l'exercice des missions suffisamment direct pour que le document soit considéré comme administratif. Ainsi, le compte et les budgets d'un organisme chargé d'une mission de service public présentent un lien avec la mission de service public, puisqu'ils permettent de retracer l'exercice de cette mission. En revanche, le Conseil d'Etat a considéré qu'une délibération de l'organe délibérant d'un organisme chargé d'une mission service public n'était pas en elle-même liée à la mission de service public.

Le droit d'accès ne porte pas sur l'ensemble des documents produits par l'administration. Le juge a exclu de longue date les documents liés à l'activité juridictionnelle au nom de la séparation des pouvoirs. Le droit d'accès aux documents administratifs concerne le pouvoir exécutif. Les décisions de justice sont donc exclues du droit d'accès, quelle que soit leur nature. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs récemment rappelé s'agissant des rapports particuliers sur l'ancien Président

de la République qui avaient été rédigés dans le cadre d'une information judiciaire et adressés au Procureur de la République de Marseille et au Procureur général de la Cour d'Aix-en-Provence.

La CADA n'est pas compétente pour se prononcer sur le caractère communicable des jugements, décisions, arrêts et ordonnances. Cela ne signifie pas que les juridictions sont soustraites à toute obligation de transparence, mais que nous ne connaissons pas ces documents, sauf sous l'angle de la réutilisation des informations publiques contenues dans ces décisions ou sous l'angle des archives publiques. Nous sommes assez peu saisis de ce type de questions, dans la mesure où les statistiques agrégées par le ministère sont d'ores et déjà accessibles en grande partie. Pour autant, un tableau de suivi d'activité ou des statistiques ne seraient sans doute pas considérées comme relevant de l'activité juridictionnelle en tant que telle.

Le droit d'accès n'est invocable qu'à l'encontre des documents achevés. Il ne peut pas non plus porter sur les documents préparatoires à une décision administrative. Le législateur a souhaité éviter l'immixtion des citoyens dans l'élaboration formelle d'un document et garantir la sérénité de la prise de décision administrative.

En 2015-2016, le droit d'accès a été profondément modifié pour passer d'un régime de communication à la demande à un régime de communication plus spontanée par les administrations. Avec la loi du 28 novembre 2015 relative à la gratuité et à la réutilisation des informations du secteur public, puis la loi Numérique du 7 octobre 2016, la France a franchi un palier supplémentaire dans la transparence en passant d'une logique de demande à une logique de mise à disposition spontanée de documents et de bases de données élaborées par l'administration. Les enjeux sont considérables. Ils sont démocratiques, puisque l'ouverture doit permettre, dans le respect des données à caractère personnel et des secrets protégés, une meilleure évaluation des politiques publiques, une transparence accrue et une meilleure efficacité des pouvoirs publics. Ils sont également économiques, puisque l'ouverture des données doit stimuler la recherche et l'innovation selon ses promoteurs.

Trois grandes échéances ont permis d'aboutir à l'ouverture des données. Avant 2007, un citoyen pouvait demander à une administration de publier le document en ligne au lieu de le lui communiquer directement. Depuis avril 2007, le législateur a prévu que les documents communiqués par l'administration à tout demandeur doivent être mis en ligne en parallèle. Cette disposition reste néanmoins peu mise en œuvre. Par ailleurs, depuis octobre 2018, les documents présents dans les répertoires d'information publique doivent être mis en ligne par les administrations. Or ces répertoires ne répondent pas à un cadre normé et chaque administration y intègre ce qu'elle souhaite. Enfin, depuis un an, les administrations qui emploient plus de 50 personnes sont tenues de publier en ligne les bases de données ou tout document d'intérêt social, économique ou environnemental, ainsi que leur mise à jour.

Ce nouveau cadre juridique est d'apparence simple et le législateur avait estimé qu'un délai de deux ans suffirait pour que les administrations soient en mesure d'y répondre. En pratique, cependant, nous ne pouvons que constater que l'ouverture des données reste très partielle. Cette ouverture se heurte à des difficultés juridiques et pratiques certaines. La CADA est saisie de près de 7 000 affaires par an. Nous constatons aussi que ces difficultés ne portent pas exclusivement sur l'open data, car l'ouverture des données publiques n'est pas déconnectée du droit d'accès traditionnel à la demande.

Les régimes juridiques sont très imbriqués. Ne peuvent être rendus publics par l'administration que les documents et données communicables à toute personne. Ces documents ou données ne doivent relever d'aucun secret protégé. Ces secrets, définis par le code, peuvent être répartis en deux catégories : le secret absolu qui s'impose à tous (secret des délibérations du gouvernement, secret de la défense nationale, sûreté de l'Etat, sécurité publique, etc.) et le secret relatif qui protège des intérêts particuliers (secret de la vie privée, secret médical, secret des affaires, ou la divulgation d'un comportement susceptible de nuire à son auteur). A côté de ces secrets de droit commun, plusieurs dispositions législatives particulières prévoient d'autres secrets, dont le secret statistique et le secret fiscal.

Un document ou une base de données ne peut ainsi être mis en ligne que s'il ne comporte aucune mention relevant d'un secret protégé, sauf législation spéciale prévoyant la levée de ce secret. Une double difficulté se pose. La première consiste à apprécier la portée exacte de la protection. Un rapport de l'inspection générale des services judiciaires relève-t-il du secret des délibérations du gouvernement ? Tout dépend du rapport. L'administration invoque presque systématiquement le secret des délibérations du gouvernement, mais cette qualification n'est pas toujours aussi évidente. Le nom des agents de la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires) relève-t-il du secret tiré de la protection des personnes ? Le Conseil d'Etat l'a considéré, désavouant la CADA dans une décision du 11 juillet 2016. Les agents ayant suivi une formation de police municipale relèvent-ils de la même protection ? Nous avons vu se développer les tentatives législatives pour tenter d'occulter de plus en plus souvent les noms des agents publics au nom de leur sécurité. De la même manière, nous sommes confrontés à des difficultés sur la protection du secret des affaires. La CADA disposait d'une doctrine très établie, mais dans le cadre de la transposition de la directive sur le secret des affaires en août 2018, le législateur a procédé à une harmonisation des termes dans toute la législation nationale. Nous avons conservé les composantes de notre secret en introduisant de nouveaux termes définis dans le code de commerce. Or ces définitions ne se recoupent pas. Toutes les affaires dans ce domaine ne seront jugés que dans un an ou deux.

La seconde difficulté tient à la multiplication des législations spéciales parfois dérogatoires au droit d'accès. Soit le législateur a prévu expressément que certaines données pouvaient être rendues publiques, soit il a pris soin de placer une partie des données de l'action administrative en dehors du champ de la transparence. Ainsi, dans le cadre du projet de loi mobilité, les données de transport sont sorties du droit d'accès et de réutilisation général et soumises à un régime particulier qui permettra de rémunérer ces données sous le contrôle d'une autorité administrative *ad hoc*.

S'agissant de la publication et des données à caractère personnel, le législateur indique que sauf consentement ou cas prévu dans un texte, toutes les bases de données doivent être anonymisées. Or les bases de données sont rarement construites en vue de faciliter les extractions. De vieilles bases de données ne permettent pas techniquement et matériellement ces extractions qui permettraient de rendre les données accessibles. Nous avons été amenés à constater cette impossibilité matérielle à plusieurs reprises, comme sur la base CHORUS.

Au-delà d'être un vecteur d'accroissement de l'ouverture des données et de la visibilité de l'action administrative, l'open data avait été conçu pour que les administrations, si elles prenaient l'initiative de mettre en ligne un certain nombre de données, soient déchargées des demandes dont elles étaient régulièrement saisies. Or les demandes de communication ont pris une nouvelle forme, et tendent désormais à s'assurer de l'exactitude, voire de la complétude des données mises en ligne. Un phénomène non négligeable réside également dans des démarches militantes qui saisissent les administrations pour la mise en ligne de leurs données, avec tenue d'un journal de bord et détail des actions entreprises ou à mener afin d'ouvrir le plus possible les données sans que cela réponde à un autre besoin que celui de l'ouverture elle-même. Ces actions participent d'un sentiment diffus dans l'administration que plus le droit d'accès progresse, plus il constitue un fardeau à une époque où les moyens se font plus rares. Dans ce cadre, aucune institution n'est épargnée. La CADA a été saisie dernièrement d'une demande de mise en ligne du dictionnaire de l'Académie française. La rédaction de sa 9^{ème} édition a commencé voilà 50 ans et n'est pas achevée à ce jour. En l'état, le document n'est donc pas communicable.

L'accès aux documents administratifs se situe bien en aval des préoccupations qui sont les vôtres pour l'accès aux données pénales. Il repose en effet par construction sur des données qui, par définition ou par traitement, ne relèvent pas ou plus d'un secret. L'ouverture des données publiques est néanmoins en cours et aucun retour en arrière n'est envisageable. Il n'existe donc sans doute aucune raison pour que cet effort n'irrigue pas les données publiques en amont, pour les chercheurs.

3. Le point de vue du ministère de la Justice sur la protection des données

Antoine BOZIO

La loi pour une République numérique a permis la levée de la plupart des secrets professionnels pour l'accès des chercheurs à des fins de recherche scientifique et d'évaluation, mais la question des données pénales pose une difficulté particulière.

Emmanuelle MASSON, Direction de la protection des données, ministère de la Justice

Je suis déléguée à la protection des données pour le ministère de la Justice. Nous avons mis en place au sein du ministère un groupe de travail sur cette question de l'accès des chercheurs aux données pénales. Y participent le bureau informatique et liberté, le service des archives et toutes les directions du ministère qui sont aujourd'hui très sollicitées par les chercheurs, que ce soit la direction de l'administration pénitentiaire, la direction de la protection judiciaire et de la jeunesse, etc. Je vous ferai part des réflexions en cours et des pistes que nous avons trouvées pour donner parfois un accès aux chercheurs.

Les législations sur l'accès aux documents administratifs, les archives et la loi Informatique et liberté, prises individuellement, peuvent paraître assez claires. L'enjeu réside dans le croisement de ces différentes législations et dans l'interprétation que nous pouvons en tirer. La loi Informatique et liberté restreint l'accès aux données pénales en définissant celles-ci comme les données relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté. Dans le domaine pénal, cette notion de mesure de sûreté n'est pas utilisée. Elle renvoie à toutes les mesures restrictives de la liberté d'aller et venir. Elle peut aussi correspondre à l'inscription à un fichier, comme le fichier S.

Pour nous, la problématique est double. Sur l'accès des chercheurs à ces données, nous avons identifié un certain nombre de pistes. Une fois que les chercheurs ont accédé à ces données, la question se pose cependant de leur droit à les traiter. Or il s'agit d'un problème majeur. Le ministère pourrait considérer que les chercheurs, en accédant à ces données, deviennent responsables de traitement. A ce titre, ils devraient respecter la législation Informatique et liberté, c'est-à-dire minimiser les données, assurer la sécurité de leur conservation, fixer une durée de conservation, etc.

Nous considérons que la possibilité de traitement des données pénales est limitée à certains acteurs de la recherche en l'état de la loi. L'article 46 de la loi du 6 janvier 1978 fixe les catégories de personnes autorisées à traiter des données pénales. Il fait notamment référence aux « *ré-utilisateurs des informations publiques figurant dans les décisions mentionnées au code de justice administrative et au code de l'organisation judiciaire* », ces deux articles renvoyant à l'open data des décisions de justice. Le décret d'application de cet open data est en cours d'élaboration et donne lieu à des discussions extrêmement ardues entre les acteurs, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, les éditeurs juridiques et les legal-techs qui travaillent sur ces sujets.

Le traitement se limite donc pour nous à ces décisions de justice, telles qu'elles seront mises à la disposition du public. Des conditions d'occultation sont prévues actuellement dans la loi. Il faut retirer le nom et le prénom des parties. Il revient ensuite au tribunal d'occulter des informations complémentaires s'il estime qu'il existe un risque pour la sécurité des personnes par exemple. Toutes les décisions ne sont pas publiques. Dans ce cas, l'open data s'aligne sur les conditions fixées pour certaines décisions spécifiques. Lorsque ce décret d'application sera publié, tout un chacun pourra accéder à ces bases de données, y compris les chercheurs.

L'article prévoit aussi que « *peuvent accéder à ces données pénales les juridictions, les autorités publiques et les personnes morales gérant un service public, agissant dans le cadre de leurs attributions légales, ainsi que les personnes morales de droit privé collaborant au service public de la justice et appartenant à des catégories dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat* ». Ce décret en Conseil d'Etat vise par exemple les associations d'aide aux victimes, les établissements

privés d'accueil des mineurs ou les établissements qui concourent au suivi des personnes sous-main de justice. Les chercheurs ne sont en revanche pas mentionnés.

Selon notre analyse de cette disposition, l'accès sera limité aux chercheurs travaillant dans des structures personnes morales gérant un service public. Nous pouvons envisager un rattachement des unités de recherche à des établissements possédant la personnalité morale qui leur permettraient d'être considérées comme responsables de traitement. Le traitement des données pénales soulève néanmoins une difficulté majeure.

S'agissant de l'accès aux données pénales, nous nous sommes fondés jusqu'à présent sur certaines dispositions pour donner l'accès aux chercheurs. Le groupe de travail qui s'est mis en place au sein du ministère de la Justice avait pour but de cartographier et d'harmoniser les réponses que nous pouvions apporter aux demandes d'accès. En interne, nous avons discuté sur la portée de la disposition du code du patrimoine qui permet d'accéder de façon dérogatoire aux archives publiques. Cette disposition permet d'accéder à un certain nombre de données sous des conditions spécifiques. Il convient cependant d'appréhender l'articulation entre le code du patrimoine et la loi de 1978 et de déterminer s'il apporte une protection suffisante. Nous nous interrogeons sur la mise en place en interne d'une commission pour garantir la protection des secrets. Des conditions sont posées par le code du patrimoine pour obtenir un accès dérogatoire aux archives, notamment le fait de ne pas porter atteinte aux secrets protégés. Nous devons donc garantir la protection de la vie privée des personnes concernées dans l'avis que nous donnerons sur cet accès dérogatoire.

L'autre piste étudiée consiste à modifier les textes de création de traitement pour rendre les chercheurs destinataires des données. La loi informatique et liberté prévoit en effet que la finalité de recherche est compatible avec les finalités initialement fixées par un traitement. Or cette démarche se heurte à une double difficulté. Il faut tout d'abord déterminer un périmètre. Nous ne pouvons pas nous limiter à faire référence aux chercheurs. En outre, notre ministère, comme celui de l'Intérieur, est soumis davantage à la directive « Police Justice » qu'au règlement général sur la protection des données à caractère personnel et ce texte se révèle beaucoup plus contraignant. De très nombreux traitements du ministère de la Justice résultent d'un arrêté ou d'un décret en Conseil d'Etat après avis de la CNIL. Modifier ces textes représenterait donc une charge de travail extrêmement importante, d'autant qu'il faudrait réaliser en amont toutes les analyses d'impact relatives à la protection des données personnelles. Ce travail extrêmement lourd est en cours, puisque la CNIL nous a donné trois ans pour effectuer ces analyses d'impact. Cette piste ne nous paraît donc pas très sérieuse dans l'immédiat, puisqu'elle est incompatible avec les délais des chercheurs.

La CNIL a formulé une demande de contribution jusqu'à fin septembre sur l'accès aux données par les chercheurs, hors données de santé. Le retour de ce travail est attendu dans un an à un an et demi. Or nous devons nous positionner avant cette échéance pour éviter de geler toutes les demandes de recherche.

L'autre possibilité d'accès aux données pour les chercheurs repose sur le consentement des personnes concernées, mais elle dépend du type de recherche envisagée. La sous-traitance a également été envisagée dans certaines recherches. Ainsi, sur un projet soumis à la direction de l'administration pénitentiaire, nous avons pu considérer que les chercheurs constituaient les sous-traitants de ce service. Cette démarche pose néanmoins une difficulté dans la formulation et la liberté des chercheurs à conduire leurs recherches en toute indépendance. Je citerai aussi une recherche sur la prise en charge des personnes passant en comparution immédiate pour laquelle une association avait fait signer des mandats aux personnes concernées et était devenue leur mandataire pour demander l'accès aux données. Nous pouvons toutefois discuter de l'orthodoxie juridique de cette option.

L'accès des chercheurs aux données pénales couvertes par le secret statistique soulève une question centrale. Les traitements statistiques du ministère ne prévoient pas nécessairement que les chercheurs en soient destinataires. Ces droits d'accès dérogatoires, ces levées de secret

rendent-ils les chercheurs destinataires au titre de la législation Informatique et liberté ? Je pense que nous serons amenés à répondre positivement à cette question. A défaut, nous devons modifier nos arrêtés de création de traitements sur les fichiers statistiques pour prévoir que les chercheurs en sont destinataires dans certaines circonstances.

Nous réfléchissons actuellement à l'élaboration d'une stratégie que nous voulons la plus protectrice possible de la vie privée des personnes, tout en permettant aux chercheurs de continuer d'effectuer un travail extrêmement important pour tous, y compris pour le ministère de la Justice.

4. Le point de vue des archives publiques

Hélène ZETTEL, Service interministériel des Archives de France

Le service interministériel des archives de France dépend du ministère de la Culture, mais il a une vocation interministérielle. Ce service joue en effet un rôle de contrôle et de conseil en matière d'archives publiques pour toute l'administration, en dehors du ministère des Armées et du ministère de la Défense qui suivent les mêmes textes, mais gèrent eux-mêmes leurs archives.

Le code du patrimoine donne une définition très large des archives. Ainsi, les données numériques sont des archives, indépendamment de la date du fichier, de son lieu de conservation et de sa forme. Les archives publiques correspondent aux archives produites par des services qui, en raison de leur statut, ont la qualification de producteurs d'archives publiques. Cette définition permet d'inclure les documents administratifs, mais aussi les documents produits par les juridictions dans leur mission de juger. Les données pénales relèvent du périmètre des archives publiques. Il faut cependant préciser que les documents administratifs constituent des archives publiques, mais que toutes les archives publiques ne constituent pas des documents administratifs.

La collecte et la conservation des données à caractère personnel par les services publics d'archives représentent des traitements au sens du RGPD. Ils interviennent après le traitement initial, et ont une finalité autre que celui-ci et une durée de conservation illimitée. Ces traitements sont prévus par le RGPD et la loi Informatique et liberté, et sont jugés compatibles avec les finalités initiales du traitement. Avant le RGPD, la loi Informatique et liberté comprenait déjà une exception pour les services d'archives, leur permettant d'assurer la collecte sur le long terme de données à caractère personnel. Cette mesure concerne les données ayant un intérêt historique. Une sélection est donc effectuée à l'issue de traitement initial et nous ne conservons finalement que 5 % de la production administrative.

Le RGPD et la loi Informatique et liberté prévoient qu'une fois le traitement initial échu, les données sont soit éliminées, soit conservées à titre définitif par les services publics d'archives. Cette disposition correspond bien à la pratique des archivistes. Le code du patrimoine considère que les données administratives « vivantes » sont placées sous la responsabilité du service producteur et relèvent du traitement initial. Une fois la sélection opérée, elles deviennent des données historiques et passent sous la responsabilité du service d'archives.

Le RGPD définit les traitements à des fins archivistiques dans l'intérêt public en reprenant nos pratiques métiers (conservation, sélection, classement, description, etc.) et reconnaît les services publics d'archives comme exerçant ces traitements. Les traitements archivistiques dérogent à certains principes et droits des personnes, ce qui s'avère très important pour conserver des données intègres qui puissent être réutilisées par la recherche historique et scientifique. Ils dérogent au droit à l'oubli et à d'autres droits de la personne, dans la mesure où l'exercice de ces droits est incompatible avec l'activité des services d'archives et pourrait compromettre gravement la finalité des traitements. Les traitements à des fins de recherche historique et scientifique sont reconnus dans le RGPD et la loi Informatique et liberté et bénéficient de certaines de ces

déroghations. A ce titre, il est prévu l'accès et le traitement par des chercheurs à des données à caractère personnel.

Ces dérogations ont été accordées par le RGPD contre des garanties et conditions appropriées. En France, le corpus législatif et réglementaire existant avant l'adoption du RGPD a été maintenu sans ajout complémentaire. Ces garanties et conditions figurent à l'article 78 de la loi informatique et liberté, le code du patrimoine et les autres dispositions applicables aux archives publiques, dont le code des relations entre le public et l'administration. Ce code et ces dispositions définissent notamment des délais de communicabilité qui ont été jugés suffisamment importants pour qu'il ne soit pas nécessaire d'ajouter un délai supplémentaire pour des données à caractère personnel. Pour la plupart d'entre eux, ces délais couvrent la durée de la vie humaine. Une fois le délai échu, il n'existe plus de données à caractère personnel du fait du décès de la personne. Dans les conditions et garanties appropriées figure aussi un corpus normatif en matière de confidentialité et de sécurité des données à caractère personnel.

La loi Informatique et liberté et le RGPD reconnaissent que les dispositions en matière de protection des données à caractère personnel ne font pas obstacle à l'application des dispositions relatives à l'accès. Il existe une étanchéité entre ces deux droits.

L'article 86 consacre le droit d'accès. Les documents administratifs font partie du périmètre des archives publiques. L'accès à l'information publique est géré aujourd'hui à la fois par le code du patrimoine pour les archives publiques et par le code des relations entre le public et l'administration pour les documents administratifs. Ces deux corpus sont cohérents et présentent des passerelles l'un vers l'autre. Les données pénales constituent des archives publiques, mais pas forcément des documents administratifs, notamment lorsqu'il s'agit de données figurant dans les dossiers de procédure.

Le droit d'accès est indépendant du cycle de vie et du lieu de conservation de la donnée ; il reste le même que le document se trouve encore auprès du service qui l'a produit ou au sein du service d'archives. En règle générale, les archives publiques et les documents administratifs sont librement communicables, mais le code du patrimoine liste les délais de communicabilité qui permettent de préserver les différents secrets : 50 ans pour la protection de la vie privée ou la sécurité des personnes, 75 ans pour les affaires portées devant les juridictions ou les enquêtes de police judiciaire, voire 100 ans lorsque le document porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle des personnes ou lorsque l'affaire se rapporte à un mineur. Les délais sont attachés aux secrets et non aux documents. Ils sont calculés à partir de la date de clôture du dossier ou du document. Pour la mise en ligne, des délais supplémentaires sont définis. Ainsi, les données pénales ne peuvent pas être mises en ligne avant un délai de 100 ans.

Il existe toutefois une procédure pour déroger à ces délais de communicabilité. Cette dérogation est individuelle ; elle est accordée à une personne lorsqu'il est jugé que cette autorisation d'accès anticipée ne portera pas atteinte excessivement aux secrets figurant dans le dossier. Elle n'est accordée qu'avec l'accord du service producteur de la donnée. En matière statistique, la décision revient au comité du secret statistique. Enfin, le code des relations entre le public et l'administration prévoit un recours devant la CADA en cas de refus d'accès dérogatoire.

5. Introduction aux échanges

Antoine BOZIO

Avant les échanges, je propose de vous présenter ma compréhension de l'état du droit et d'initier les premières questions.

Au vu des dernières législations, en particulier de la loi pour une République numérique, toute administration peut demander de façon dérogatoire la levée des secrets en passant, si elle le souhaite, par le comité du secret statistique pour permettre un accès aux données pénales comme

aux autres données administratives à des fins de recherche scientifique. Si le droit d'accès est admis, la question se pose cependant des possibilités de traitement de ces données par les chercheurs. Selon l'exposé d'Emmanuelle Masson, l'alinéa 1 de l'article 46 de la loi de 1978 permet le traitement par des chercheurs rattachés à une personne morale exerçant une mission de service public, ce qui correspond quand même à une grande partie de la recherche publique.

Il ressort des différentes présentations que des possibilités existent pour rendre accessibles et permettre le traitement de données pénales, *via* le comité du secret statistique dans lequel siègerait le SSM Justice pour décider si les conditions particulières qui entourent les données pénales sont bien respectées. Mon interprétation vous paraît-elle trop libérale ? Vous n'avez pas évoqué cette option offerte par la loi pour une République numérique à toutes les administrations de faire appel au comité du secret statistique et d'utiliser le CASD pour assurer des conditions de sécurité extrêmement strictes et garantir la protection des données individuelles.

Emmanuelle MASSON

Cette disposition se trouve dans un titre relatif à l'accès aux documents administratifs. Or les données pénales ne constituent pas toujours des documents administratifs puisqu'un certain nombre d'entre elles sont des données juridictionnelles exclues du champ d'application du CRPA. Pour les documents administratifs, nous disposons, en cas de levée du secret, d'une procédure extrêmement rigoureuse et protectrice avec le passage par le comité du secret. Nous réfléchissons en parallèle à la création d'un comité *ad hoc* pour les données pénales non administratives, auxquelles nous pourrions donner accès au titre du code du patrimoine, parce que nous ne sommes pas soumis à cette procédure impliquant le comité du secret. Nous recevons des demandes sur des documents liés à l'exécution des peines, des dossiers de procédure, des jugements. Or ces documents ne peuvent pas être couverts par cette disposition.

Hélène ZETTEL

La procédure de dérogation issue du code du patrimoine pourrait effectivement constituer une solution. Elle requiert l'avis du service producteur qui peut s'organiser en interne comme il le souhaite.

Emmanuelle MASSON

Ces données se révèlent extrêmement sensibles. Elles nécessitent donc un contrôle fort. Il faut préserver le secret de l'instruction, le secret des enquêtes, etc. Nous devons être extrêmement prudents sur les données que nous communiquons. Si nous utilisons la disposition du code des relations entre le public et l'administration, nous devons mettre en œuvre une procédure très protectrice de la vie privée des personnes. Si nous passons par le code du patrimoine, seule voie possible selon nous, nous pourrions donner plus librement accès. Nous envisagerions une organisation purement interne d'autocontrôle.

Antoine BOZIO

Les bases de données produites par le SSM Justice constituent-elles des documents administratifs ?

Emmanuelle MASSON

Tout dépend des données.

Bastien BRILLET

La base peut être considérée comme un document administratif si elle est produite par le ministère dans sa fonction statistique. En revanche, si elle est rattachée à sa fonction juridictionnelle, il subsiste un doute. Quand bien même nous considérerions qu'il s'agit d'un document administratif, nous serions tout de même bloqués par tous les secrets.

Antoine BOZIO

La loi pour une République numérique a permis de lever les secrets sur des documents administratifs en passant par le comité du secret. Les bases de données produites par les services statistiques ministériels entrent bien dans ce champ. Pourquoi ce dispositif juridique ne s'applique-t-il pas ?

Hélène ZETTEL

Emmanuelle Masson évoquait plus largement tous les documents produits par le ministère de la Justice et ses juridictions.

Emmanuelle MASSON

Tout à fait. Les saisines ne portent pas pour la plupart sur les fichiers statistiques du ministère de la Justice.

6. Echanges avec la salle

Christine CHAMBAZ

Le comité du secret statistique se réunit la semaine prochaine pour examiner une demande d'accès à notre fichier statistique du casier. Pouvons-nous autoriser l'accès ? Ces données peuvent-elles être traitées par le comité du secret statistique ?

Emmanuelle MASSON

S'il s'agit du fichier statistique du casier judiciaire, oui.

Jean BERBINAU, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Je voudrais citer un exemple. Sous l'égide du ministère de la Culture a été publiée, fin 2016, une revue sur le thème « *Evaluer les politiques publiques de la culture* ». Dans cette revue, deux articles s'étaient heurtés à un refus d'accès de la part de la commission de protection des droits de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, l'HADOPI, qui va faire l'objet d'une modification dans le cadre du projet de loi sur l'audiovisuel.

L'argumentation qui nous a été opposée était la suivante. Nous collectons les adresses IP des internautes qui violent la propriété intellectuelle sur internet. Cette collecte, en cas de répétitions successives, est susceptible de donner lieu à une condamnation pénale. Nous ne pouvons donc communiquer aucune donnée permettant d'appréhender l'effet de la loi sur la recette des films en salle et de déterminer si la population des internautes violant la propriété intellectuelle sur internet est ou non en voie d'extinction après l'envoi de 8 à 10 millions de lettres de rappel à la loi.

Le fait d'avoir suggéré que nous pouvions passer par le CASD n'avait pas suffi à lever cette difficulté. Pourrions-nous introduire une disposition dans la loi sur l'audiovisuel pour y remédier ?

Hélène ZETTEL

Votre question mêle droit d'accès et protection des données à caractère personnel, puisque la personne est identifiée par son adresse IP. Un document expurgé des données à caractère personnel aurait pu être librement communicable en revanche.

Bastien BRILLET

Si l'information que vous souhaitiez diffuser correspondait au nombre d'infractions ou leur baisse, sans élément identifiant, le document retraçant cette information statistique me semble communicable. Je ne vois pas quel motif s'y opposerait. Les données à caractère personnel ne peuvent jamais faire obstacle à la communication d'un document. Ce principe historique a été sanctuarisé dans le RGPD. Je ne vois pas la difficulté de mettre en ligne le nombre d'infractions relevées par l'HADOPI.

Jean BERBINAU

Nous souhaitons avoir accès à la donnée brute afin de réaliser tous les traitements nécessaires pour dresser cette liste. La publication finale était anonyme, mais le traitement ne pouvait pas l'être.

Hélène ZETTEL

Pour moi, ce cas relevait d'une procédure de dérogation normale, avec avis du comité du secret statistique, le chercheur apportant ses garanties d'accès et de traitement. Cette démarche doit se révéler assez courante.

Jean BERBINAU

Si le chercheur se heurte à un refus, quelle est l'étape suivante ?

Hélène ZETTEL

Il peut intenter un recours précontentieux auprès de la CADA et du tribunal administratif.

Antoine BOZIO

Le rapport du groupe de travail du Cnis montrait que les chercheurs mobilisent rarement ces possibilités de recours.

Roxane SILBERMAN

En écoutant les différents exposés, j'ai parfois eu le sentiment que l'on repose des questions sans tenir compte des conclusions de discussions antérieures. Je suis cependant évidemment heureuse de voir qu'une discussion se met en place en espérant que l'on va avancer. Pour d'autres types de données, on s'est heurté dans le passé également à ces problèmes de définition et de contradiction entre les dispositions juridiques. On a malgré tout fini par avancer. Il va bien falloir in fine que ces données puissent être mises à la disposition des chercheurs. Il en va de l'intérêt de la société dans son ensemble. Voilà vingt ans, il n'existait ni procédures ni systèmes sécurisés. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et l'on pourrait du reste utilement tenir compte de l'existant et de ne pas multiplier les dispositifs lorsque nous pouvons l'éviter.

Florence AUDIER, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Au-delà de l'accès, la forme même des données présente une grande importance. Sur des données des prud'hommes, j'ai eu accès aux jugements au format papier et j'ai dû renoncer au

28

bout d'un certain temps, l'exploitation se révélant impossible. Nous ne pouvons pas éluder la question des formats de mise à disposition.

Emmanuelle MASSON

Le ministère de la Justice est engagé dans un plan de transformation numérique avec deux projets majeurs : la procédure pénale numérique et PORTALIS sur le champ civil. Pour mettre en place l'open data des décisions de justice, encore faut-il avoir des décisions structurées, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ces projets sont colossaux. Nous avons pour objectif de développer des procédures nativement dématérialisées, dont le format permet l'exploitation.

Bastien BRILLET

Saisi d'une demande de communication du code source d'APB, dont il disposait sous forme électronique, le ministère de l'Education nationale l'avait transmis au format papier. Le code des relations entre le public et l'administration prévoit la mise à disposition du document dans un format identique à celui utilisé par l'administration elle-même. En outre, en cas de mise à disposition électronique, le format doit être ouvert et réutilisable.

Emmanuelle MASSON

Les prudhommes figureront parmi les premiers à expérimenter la dématérialisation dans le cadre du projet PORTALIS.

Louis ERB

Je tiens à remercier les intervenants qui ont permis d'enrichir les débats sur la partie juridique sur laquelle nous obtenons généralement assez peu d'éléments. Je comprends qu'il soit difficile pour les services producteurs et gestionnaires de réfléchir à l'accès aux données. Cependant, très peu de chercheurs ont accès à ces données aujourd'hui. J'ai été choqué d'entendre que le SSMSI lui-même n'a pas encore accès à l'ensemble des bases.

Quelle est la porte d'entrée pour un chercheur ? Le service producteur correspond-il à la juridiction pénale ou au SSM ? Quelle est l'exploitation possible des données ? Quel est le délai de la procédure d'accès ? La relation entre les archives et les SSM ne constitue-t-elle pas une piste pour faciliter l'accès aux données et leur sécurisation ?

Emmanuelle MASSON

Le SSM représente le point d'accès pour ses propres fichiers, comme le sont les services à l'origine des données. La difficulté réside dans la multiplicité de ces points d'accès. Nous souhaitons harmoniser cette organisation. Actuellement, nous n'avons pas une vision exhaustive de l'accès des chercheurs. Nous savons que certains chercheurs ont accédé à des données dans certains établissements, dans un cadre qui n'était absolument pas conforme à la loi. Le ministère ne centralise pas toutes les informations et l'organisation fait que certains traitements restent des traitements locaux.

Fabrice MATTATIA, ministère de l'Intérieur

Je suis le délégué à la protection des données pour le ministère de l'Intérieur. Vous indiquez Monsieur Brillet dans votre présentation que les données personnelles ne font pas obstacle au droit d'accès aux documents administratifs. Dans le code des relations entre le public et l'administration, l'article L.311-5 précise quand même que certaines données personnelles ne sont communicables qu'à la personne concernée.

Bastien BRILLET

Il ne s'agit pas de données à caractère personnel au sens de la loi CNIL, mais de secrets protégés au titre de la préservation de la vie privée et du secret médical.

Fabrice MATTATIA

Il en est de même des données qui peuvent révéler un certain comportement. Or avec les données pénales, nous risquons d'entrer dans cette catégorie.

Bastien BRILLET

Dans le droit d'accès, les données à caractère personnel ne sont pas abordées sous cet angle, mais sous celui de la protection de la vie privée, du secret médical ou de la divulgation d'un comportement susceptible de nuire à son auteur, ce qui est le cas des condamnations pénales.

Fabrice MATTATIA

Lorsque les chercheurs auront accès à ces données personnelles, ils deviendront responsables de traitement, avec toutes les conséquences que cette qualification implique. Or je n'ai pas entendu dans la discussion la prise en compte de ces conséquences, c'est-à-dire de la conformité au RGPD. La communication de données sensibles à grande échelle nécessite notamment une analyse d'impact et un formalisme strict de protection.

Christelle HAMEL

Tous nos établissements de recherche sont dotés de DPO qui procèdent à ces analyses d'impact sur nos projets de recherche statistique. Nous ne pouvons pas procéder à des traitements sur des données sans leur avis préalable.

Hélène ZETTEL

Un décret d'application de la loi informatique et liberté paru en mai 2019 définit les conditions et garanties appropriées pour le traitement des données à caractère personnel à des fins de recherche historique et scientifique.

Roxane SILBERMAN

En outre, les dispositifs sécurisés servent aussi à cela.

Ketty ATTAL-TOUBERT

Vous avez indiqué que les fichiers statistiques constituent des documents administratifs. Est-ce à dire que tous les fichiers produits par le SSM Justice sortent du cadre particulier des données pénales ?

Emmanuelle MASSON

Le fichier SSM du casier peut être considéré comme un document administratif. Il contient toutefois des données pénales, des données d'infractions et des mesures de sûreté, ce qui emporte certaines conséquences.

Antoine BOZIO

Je pense que nous progressons à grand pas. Voilà encore dix ans, la plupart des données administratives n'étaient pas accessibles à la recherche. Les données de santé le sont, les

30

données fiscales aussi. Nous assistons à une transformation majeure et je suis persuadé que les ministères de la Justice et de l'Intérieur ont la volonté de parvenir à une exploitation de ces sources à des fins de recherche scientifique. Je suis donc très enthousiaste pour l'avenir. J'ai également l'impression que nous avons avancé depuis le groupe de travail. Les questions se clarifient. Les approches des différentes sources juridiques sont parfois conflictuelles, mais nous avons aujourd'hui les éléments pour avancer dans l'accès et le traitement de ces données.

IV. Proposition d'avis

Antoine BOZIO

Nous avons préparé deux avis :

1.) Consolider le système d'information

Les deux services en charge des données pénales ont dressé un état des lieux des sources statistiques, qui comprend une valorisation de différentes bases administratives et notamment le fichier statistique du casier judiciaire national élaboré par le SSM de la Justice, les données issues de l'enregistrement des plaintes par les services de police et de gendarmerie nationales du ressort du SSM de la sécurité intérieure, ou des données d'enquête, comme celles de l'enquête « Victimation Cadre de vie et sécurité ». Une présentation des évolutions en cours et à venir a complété cet état des lieux.

La commission encourage les initiatives envisagées. Par ailleurs, afin de consolider le système d'information sur les données pénales, elle préconise une articulation entre les données des deux services, qui permettrait d'assurer une continuité des observations dans le temps.

En l'absence de remarques, l'avis est adopté.

2.) Clarifier l'accès et le traitement des données

L'évolution du cadre juridique permet aujourd'hui en théorie un meilleur accès aux données pénales comme aux autres données. Des obstacles demeurent cependant en pratique. Par ailleurs, le traitement des données, selon l'article 46 de la loi du 6 janvier 1978, est limité à certaines catégories de personnes autorisées.

La commission recommande que soit instruite la possibilité de considérer les chercheurs comme des destinataires légitimes des données et leur en autoriser les traitements.

En l'absence de remarques, l'avis est adopté.

Conclusion

Antoine BOZIO

Merci à tous pour ces débats très fructueux.

La séance est levée à 12 heures 40.

AVIS ÉMIS EN COMMISSION

La séance de la commission 'Services publics et services aux publics' consacrée au sujet de l'ouverture des données pénales fait suite au rapport du Cnis sur l'accès des chercheurs aux données, publié en 2017, qui avait souligné le régime restrictif s'appliquant aux données relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté, que sont les données pénales. Cette séance s'inscrit par ailleurs dans le cadre des avis relatifs à la justice et à la sécurité du Moyen terme actuel (avis 6 à 8 de la commission).

Avis 1. Consolider le système d'informations

Les deux services en charge des données pénales ont dressé un état des lieux des sources statistiques, qui comprend une valorisation de différentes bases administratives et notamment le fichier statistique du casier judiciaire national élaboré le SSM de la Justice, les données issues de l'enregistrement des plaintes par les services de police et de gendarmerie nationales du ressort du SSM de la sécurité intérieure, ou des données d'enquête, comme celles de l'enquête « Victimation Cadre de vie et sécurité ». Une présentation des évolutions en cours et à venir a complété cet état des lieux.

La commission encourage les initiatives envisagées. Par ailleurs, afin de consolider le système d'informations sur les données pénales, elle préconise une articulation entre les données des deux services, qui permettrait d'assurer une continuité des observations dans le temps.

Réf. Avis n°6 de la commission Services publics et services aux publics, Moyen terme du Cnis 2019-2023

Avis 2. Clarifier l'accès et le traitement des données

L'évolution du cadre juridique permet aujourd'hui en théorie un meilleur accès aux données pénales comme aux autres données. Des obstacles demeurent cependant en pratique. Par ailleurs le traitement des données, selon l'article 46 de la loi du 6 janvier 1978, est limité à certaines catégories de personnes autorisées.

La commission recommande que soit instruite la possibilité de considérer les chercheurs comme des destinataires légitimes des données et leur en autoriser les traitements.

Réf. Rapport 147, Groupe de travail du Cnis sur l'accès des chercheurs aux données administratives

LISTE DES DOCUMENTS

Également disponibles et téléchargeables sur le site Cnis.fr

Documents préparatoires

- [Projet d'enquête pour avis d'opportunité - Inserm](#)
- [Projet d'enquête pour avis d'opportunité - Service statistique du ministère de l'Intérieur](#)

Documents complémentaires

- [Demande d'avis d'opportunité - Enquête nationale périnatale, Inserm](#)
- [Demande d'avis d'opportunité - Enquête Genre et sécurité, SSM-SI](#)
- [Ouverture des données pénales - Présentation du SSM-SI](#)
- [Ouverture des données pénales - Présentation du SSM-justice](#)
- [Ouverture des données pénales - Présentation du DPD Ministère de la Justice](#)
- [Ouverture des données pénales - Présentation des Archives de France](#)

AVIS D'OPPORTUNITÉ

Avis d'opportunité d'enquête

- Enquête nationale périnatale
- Enquête Genre et Sécurité



AVIS D'OPPORTUNITÉ

Enquête Genre et Sécurité (Genese)

Type d'opportunité : enquête nouvelle

Périodicité : enquête ponctuelle

Demandeur : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). Ministère de l'Intérieur.

Au cours de sa réunion du 3 octobre 2019, la commission « Services publics et services aux publics » a examiné le projet d'enquête Genre et Sécurité.

Conformément à l'article 11 de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique – dite « Convention d'Istanbul » ratifiée par 34 pays entre 2012 et 2019 – la Commission européenne a proposé en 2016 de développer une enquête en population générale dans l'ensemble du système statistique européen afin de disposer de statistiques fiables et comparables sur les violences sexistes et sexuelles. Le 7 mars 2019, Eurostat a lancé un appel à projets pour le déploiement de l'enquête sur les violences liées au genre à l'échelle nationale par les États membres sur la base d'un questionnaire validé au niveau européen.

L'engagement de la France, signataire de la Convention d'Istanbul, à conduire des opérations statistiques « régulières » de mesure des violences faites aux femmes et surtout l'évolution récente du contexte social sur ces questions justifient d'actualiser en 2021 les données de l'enquête « Violence et rapport de genre – Virage » collectées en 2015. La qualité et la pertinence des outils développés par la Task Force et la perspective de produire collectivement au sein de l'Union des données comparables et conformes aux standards internationaux ont conduit le SSMSI à répondre positivement à la consultation envoyée par la Direction des statistiques sociales au sein d'Eurostat en février 2019 et à proposer fin septembre sa candidature afin de conduire en France l'enquête sur les violences liées au genre développée par Eurostat.

De plus, dans le cadre de la refonte de l'enquête française Cadre de vie et sécurité, cette enquête constituerait une expérimentation méthodologique.

Le questionnaire de victimation / perception d'insécurité / satisfaction lien population et forces de sécurité (enquête filtre) permettra :

- d'estimer le taux de victimation sur une année sur les atteintes aux biens et aux personnes (notamment celles en lien avec les violences sexistes et sexuelles pour en sur-échantillonner les victimes), y compris les tentatives ;
- d'estimer le taux de plainte par type de victimation ;
- de déterminer le profil des ménages et individus victimes ;

- d'évaluer l'opinion des personnes sur leur sécurité et la confiance accordée aux forces de sécurité.

Le questionnaire européen (enquête filtrée) permettra de déterminer le nombre d'actes de violences liées au genre subis, leur nature et leurs conséquences en s'attachant aux profils des personnes et à la description des événements subis. Il est articulé selon les modules suivants :

- harcèlement sexuel au travail au cours de la carrière ;
- violence physique et sexuelle exercée au cours de la vie à partir de l'âge de 15 ans et recueil détaillé pour les faits survenus au cours des 5 dernières années pour chaque auteur différent ;
- violences physiques et sexuelles subies avant l'âge de 15 ans ;
- « harcèlement / stalking » (les situations décrites dans l'enquête relèvent dans le code pénal français du champ des menaces, du harcèlement, des dégradations volontaires ou des atteintes à la vie privée).

Il s'agit d'une enquête en deux phases en population générale en France métropolitaine :

- Le questionnaire de l'enquête filtre de victimation / perception d'insécurité / satisfaction lien population et forces de sécurité s'adresse à un échantillon d'individus âgés de 14 ans ou plus résidant en logement ordinaire.
- Le questionnaire de l'enquête filtrée sur les violences sexistes et sexuelles (Eurostat, GBV survey) cible un échantillon d'individus répondants à l'enquête filtre de victimation âgés d'au moins 18 ans au moment de l'enquête et de 75 ans au plus au 1er janvier, composé d'un sur-échantillon de victimes de violences sexistes ou sexuelles.

Pour l'enquête filtre, le plan de sondage prévoit le tirage d'un échantillon d'au minimum 100 000 individus afin de pouvoir établir des estimations à l'échelle du département. La taille de l'échantillon pour l'enquête filtrée serait d'au moins 10 000 individus. Il sera réalisé par la division « Sondages » de l'Insee.

La collecte sera réalisée par un prestataire extérieur au premier semestre 2021. Elle serait en multimode pour l'enquête filtre : Internet, papier, téléphone.

Le temps de passation du questionnaire de l'enquête filtre devrait être d'une durée moyenne d'au plus 20 minutes (la durée du questionnaire sera très homogène car très peu de questions seront filtrées, exception faite des questions sur le dépôt de plainte pour chaque victimation recensée). La durée du questionnaire européen (enquête filtrée) est estimée à 30 minutes en moyenne. Le temps de réponse pourra être allongé si plusieurs victimations sont déclarées.

Le projet est piloté par Eurostat et est à l'origine d'une Task force dédiée. Le questionnaire de l'enquête a été élaboré par cette Task force.

Sur les aspects méthodologiques (mode de collecte, échantillon à interroger), le SSMSI a organisé un groupe de travail constitué des experts des enquêtes multimodes et de la division « Sondages » de l'Insee.

Les premières publications sont prévues en décembre 2021. Les données anonymisées seront mises à disposition sur le réseau Quetelet et sur le Centre d'accès sécurisé aux données.

Le Président, après avoir entendu la commission, émet un **avis d'opportunité favorable** à cette enquête. L'opportunité est accordée pour l'année 2021.



AVIS D'OPPORTUNITÉ

Enquête nationale périnatale

Type d'opportunité : reconduction d'enquête existante

Périodicité : rééditée de manière irrégulière

Demandeur : Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

Au cours de sa réunion du 3 octobre 2019, la commission « Services publics et services aux publics » a examiné le projet d'enquête nationale périnatale pour sa réédition en 2021.

La volonté de mener à intervalles réguliers une enquête périnatale sur la santé périnatale et les pratiques médicales a été exprimée en 1994 dans le « Plan Périnatalité ». Cette enquête est organisée à la demande de la Direction Générale de la Santé, la Direction Générale de l'Offre de Soins et la Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques, Santé publique France et l'Institut national de la Santé et de la Recherche médicale. Il s'agit de la reconduction d'une enquête déjà réalisée en 1995, 1998, 2003, 2010 et 2016.

L'enquête a pour objectifs de :

- produire des indicateurs fiables et actualisés sur la santé des mères et des nouveau-nés, les pratiques médicales pendant la grossesse et l'accouchement et les facteurs de risque périnataux ;
- aider à l'orientation des politiques de prévention ;
- et évaluer les pratiques médicales pendant la grossesse et l'accouchement.

Les thèmes du questionnaire portent sur :

- la santé des mères pendant la grossesse et après la naissance de l'enfant ;
- la santé des nouveau-nés et des nourrissons ;
- les mesures de prévention pendant la grossesse et dans les mois qui suivent ;
- les soins reçus pendant la grossesse et l'accouchement ;
- les facteurs de risque médico-socio-démographiques concernant la santé ;
- les inégalités sociales de santé, de soins et de comportement de prévention l'organisation des soins dans les maternités.

Un questionnaire à 2 mois, collecte des données jusqu'alors non disponibles en population, entre autres, sur :

- la santé mentale des femmes en post-partum ;
- les modalités de leur retour à domicile pour elles et leurs enfants ;
- l'opinion des usagères vis-à-vis des soins prodigués en maternité.

L'enquête porte sur toutes les naissances ayant eu lieu, pendant une semaine, dans l'ensemble des maternités publiques et privées et les maisons de naissance en France métropolitaine et dans les DROM (Mayotte, La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane). Une naissance s'entend suivant la définition de l'Organisation mondiale de la Santé, c'est-à-dire à partir de 22 semaines d'aménorrhée ou 500 g (enfants nés vivants, interruptions médicales de grossesse et morts fœtales in utero).

Les femmes ayant accepté seront recontactées deux mois après l'accouchement par courrier électronique ou par téléphone afin de répondre à un nouveau questionnaire. La première collecte est prévue la semaine du 15 Mars 2021, et la collecte à deux mois en mai 2021.

Trois outils seront donc utilisés :

- le questionnaire « Naissance » » réalisé par un enquêteur sage-femme, le plus souvent de la maternité et constitué de 2 parties : un entretien en face à face auprès des femmes en service de suite de naissance et un recueil de données à partir du dossier médical de la femme (pour les interruptions médicales de grossesse et les morts fœtales in utero, seule la partie dossier médical de la femme sera complété) ;
- le questionnaire « Etablissement » se fera par entretien téléphonique avec un responsable de chaque maternité française, le plus souvent la sage-femme cadre du service ;
- le questionnaire « Deux mois après la naissance », nouveauté de l'édition 2021, rempli par les femmes deux mois après leur accouchement par Internet ou par téléphone pour les femmes ayant des difficultés à utiliser les outils numériques.

Un appariement avec les données du Système National de Données de Santé pour la mère et pour l'enfant sera également réalisé pour la première fois. Il permettra d'une part de mesurer la consommation médicale et le recours aux soins pendant la grossesse et les deux mois suivants et d'autre part d'avoir des indicateurs de l'état de santé (au travers de la consommation médicale) avant, pendant et après la grossesse. Lors du recueil des données à la naissance, le NIR (numéro de sécurité sociale) sera collecté et transmis à la Drees qui se chargera de l'appariement.

La liste des maternités à enquêter est obtenue à partir de la base statistique annuelle des établissements de santé (SAE) et est mise à jour dans chaque département avec le service de Protection maternelle et infantile. La liste des naissances est connue par le cahier d'accouchement de chaque maternité (enregistrement obligatoire selon la loi). L'échantillon porte sur environ 15 000 femmes enquêtées. Les femmes accouchées qui acceptent de participer sont recontactées à deux mois. L'échantillon devrait comprendre environ 12 600 femmes.

Les orientations stratégiques relatives à l'Enquête Nationale Périnatale sont définies à partir des recommandations d'un Comité d'Orientation réunissant les acteurs principaux de la santé périnatale en France (services publics, établissements de santé, professionnels de la santé et usagers).

La partie opérationnelle avec la mise au point du protocole d'enquête et des questionnaires est assurée par un comité de pilotage qui réunit l'Institut national de la Santé et de la Recherche médicale (Inserm), la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (Drees), Santé publique France (SPF), la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la Direction générale de la santé (DGS).

Les rapports sur les naissances, l'organisation des maternités et la situation à deux mois seront mis en ligne sur le site de la Drees, de l'INSERM et de SPF dans le courant du mois de septembre 2022. La base de données apurée sur les données collectées en maternité et à deux mois sera transmise à la Drees et à SPF au courant de l'été 2022. Une base de données complète (y compris avec les données du SNDS) sera disponible dans l'année suivante sur une plateforme sécurisée.

Le Président, après avoir entendu la commission, émet un **avis d'opportunité favorable** à cette enquête. L'opportunité est accordée pour l'année 2021.