

**L'UTILITE ET LES FONCTIONS D'UNE
FORMULATION D'OBJECTIFS : L'EXEMPLE DE
LA LOI DU 6 JANVIER 1978,
RELATIVE A L'INFORMATIQUE, AUX FICHIERS
ET AUX LIBERTES**

Par

Jean FRAYSSINET

*Professeur à la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-
Marseille*

*Chargé de cours de Droit de l'Informatique à la Faculté de Droit
de Montpellier*

L'exigence d'une formulation d'objectifs dans les textes législatifs donne lieu généralement à une appréciation négative de la part de la majorité de la doctrine juridique française. Les opinions émises reposent sur des arguments théoriques faisant référence à une certaine conception de la norme de droit, de la structure matérielle et formelle de la Loi, de la fonction du législateur et du juge. La formulation d'objectifs est considérée a priori comme non souhaitable sans qu'une sorte d'audit circonstancié vienne conforter ou infirmer la position de départ.

Le nombre et la variété des lois récentes comportant une déclaration d'objectifs révèlent un phénomène qui ne peut plus être considéré comme accidentel. Il convient de l'analyser avec un oeil neuf, d'engager une vérification concrète de la validité du discours habituellement tenu en le confrontant aux réalités.

Dans la présente étude, nous proposons de prendre le cas précis de la Loi du 6 janvier 1978 relative à l'Informatique, aux fichiers et aux libertés. Il ne s'agit que d'un exemple, mais

représentatif de l'évolution des législations récentes ; on ne prétendra pas à la systématisation des observations ou conclusions.

Formellement, la Loi Informatique, fichiers et libertés contient un chapitre 1er intitulé : "Principes et définitions", composé de cinq articles. Les articles 4 et 5 définissent deux termes clés de la Loi (les notions d'informations nominatives et de traitement automatisé d'informations nominatives), ce qui constitue déjà une originalité.

Les articles 1er, 2 et 3 énoncent des principes différents ; pour les deux derniers, on peut même estimer que leur place était dans d'autres chapitres de la Loi.

D'une certaine manière, les articles 2 et 3 énoncent des principes qui peuvent être considérés comme des objectifs. Ainsi, l'article 2 a pour but d'interdire que les résultats d'un traitement automatisé de données nominatives deviennent le fondement ou le seul fondement de certains types de décisions, autrement dit que la machine supplante l'homme. L'exemple montre la difficulté de distinguer formellement les formulations de principes et d'objectifs.

La difficulté peut être tournée partiellement par l'analyse du contenu et du style de la disposition législative.

L'article 1er de la Loi, par sa généralité, la référence à des "macro-notions" juridiques, le style déclaratif et impératif, apparaît nettement comme une formulation d'objectifs : *"L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques"*.

A - L'EXPRESSION D'UNE PROBLEMATIQUE ET D'UN ACTE DE FOI

L'article 1er de la Loi du 6 janvier 1978, à la structure interne imparfaite, est riche de sens. Plus que le titre officiel de la Loi, il est le véritable drapeau du texte :

"L'informatique doit être au service de chaque citoyen" pose l'objectif (et le principe) fondamental ; la formule condense toute la problématique : de l'homme ou de l'ordinateur, lequel doit être subordonné à l'autre ? Elle exprime aussi une crainte qui est l'élément explicatif et justificatif de l'existence d'une Loi particulière.

L'objectif fondamental est exprimé en terme philosophique, politique et non juridique parce que les rapports entre libertés et informatique furent d'abord conçus comme un problème de société, débattus dans l'opinion publique et par les

acteurs politiques. A tel point que le gouvernement constitua en 1974 une Commission d'étude et de proposition présidée par M. Bernard Tricot dont les travaux furent importants pour la genèse de la Loi.

Pour reprendre le vocabulaire de l'analyse systémique, la Loi du 6 janvier 1978 est une réponse appropriée à une demande sociale et le principe énoncé est sa légitimation politique, sociologique et juridique.

La formule lapidaire, en fixant l'objectif fondamental, joue le rôle d'un projecteur qui illumine sous un certain angle et colore le relief de toutes les dispositions de la Loi, pour leur compréhension, leur interprétation, leur application. Sur le plan de la méthodologie juridique, ce procédé finaliste impose, pour la manipulation non contentieuse et contentieuse du texte, le recours à la méthode téléologique, la formule liminaire devenant le principe de référence. La formulation d'objectifs donne l'essence de la Loi, constitue en quelque sorte son âme qui servira à l'animer comme dénominateur commun à toutes les dispositions de la Loi. Elle a une fonction structurante et une normativité particulière, spécifique. La troisième phase de l'article 1er complète la première phase. En disposant que l'informatique *"ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques"*, la Loi répète et précise la formule de base en lui donnant un sens plus juridique par utilisation des notions : *"droits de l'homme"*, *"vie privée"*, *"libertés individuelles ou publiques"*. Ce faisant, l'article 1er établit la filiation entre l'objectif de base, *"l'informatique doit être au service du citoyen"*, et les champs de la matière juridique concernés. L'intérêt du juriste est orienté vers des secteurs familiers pour lui, déjà structurés autour de principes et de normes connus. Ceci donne un caractère plus opérationnel, moins théorique à l'objectif, ouvre la voie à des rapprochements, des raisonnements. Grâce au balisage du terrain juridique par des points de repère, on jette un pont entre le connu, le droit positif et la nouveauté. Sont réunis le sujet de la Loi, l'homme, c'est-à-dire l'individu, l'objet, les libertés, et le lien de connexion, l'informatique.

Cette analyse fait apparaître le mauvais placement de la seconde phrase, *"son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale"*, qui vient rompre la liaison évidente entre la première et la troisième phrase de l'article premier. Il était préférable de la situer à la fin de l'article car elle n'ajoute qu'une caractéristique à l'objectif en le situant dans un cadre international et non exclusivement national.

Les fonctions de la formulation d'objectifs imposent l'usage de notions juridiques englobantes, au contenu flou, aux

contours imprécis, se rattachant directement à une échelle de valeurs éthiques, philosophiques, politiques. La matière juridique concernée est "pateuse" et non solide, ce qui permettra de la modeler sur mesure en fonction des besoins, de lier comme avec un ciment des notions juridiques plus consistantes, de construire du droit en quelque sorte.

La généralité, l'imprécision, de la terminologie utilisée dans la formulation d'objectifs est présentée comme le défaut majeur par la doctrine traditionnelle alors que c'est sa vertu première, la cause de sa fonction praxéologique. On y trouvera ce qu'on voudra y trouver pour atteindre un résultat souhaité et sans sortir d'un cadre cohérent. Par exemple, le terme "*identité humaine*" utilisé dans l'article 1er peut être compris de manière très différente, renvoyer à des notions de droits variées ; ce qui importe, ce n'est pas une définition précise, normalisée mais l'existence d'un concept qui servira de support à un raisonnement. Dans une Loi, la fonction essentielle de la déclaration d'objectifs n'est pas de poser une norme, une règle juridique, mais de lui donner un souffle, de la faire vivre.

Le rapide examen de l'article 1er de la Loi Informatique, fichiers et libertés illustre l'utilité d'une formulation d'objectifs au début d'un texte législatif, avant même d'aborder le détail des règles normatives. Par delà l'effet d'annonce de la finalité de la Loi, la déclaration d'objectifs peut aider à déterminer la place de la Loi nouvelle dans la structure établie du droit.

B - UN ACTE VOLONTAIRE ET REFLECHI

La formulation d'objectifs contenue dans l'article 1er supplée l'absence d'exposé des motifs au début de la Loi. Exprimant l'objectif poursuivi par les auteurs de la Loi, le gouvernement et le parlement, elle est un acte dont la genèse peut être reconstituée.

Au départ, l'initiative est gouvernementale. Le projet de Loi présenté au Parlement contenait un article 1er ainsi rédigé : "*L'information doit se développer dans le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques*".

Un amendement n° 33 présenté à l'Assemblée nationale proposa de substituer au mot "informatique" l'expression "*tout traitement d'informations*"; il ne fut pas accepté. Par contre, l'amendement n° 1 présenté par trois députés prévoyant que "*l'informatique doit être au service de chaque citoyen*" sera voté sans difficulté. Le texte deviendra devant le Sénat : "*L'information doit être au service de chaque citoyen*", la Haute Assemblée souhaitant mettre l'accent sur le respect des droits de l'individu.

C'est précisément le Sénat qui par la voix de M. Jacques Thyraud, rapporteur du projet de Loi au nom de la Commission des lois, a montré le plus d'attachement à l'élaboration de l'article 1er au sein du chapitre 1er de la Loi : "*La Commission des lois du Sénat a pensé qu'il était utile d'insérer au début de cet important texte de Loi un certain nombre de déclarations de principes et également des définitions*".

Par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, le gouvernement se montra totalement favorable à la proposition et aux amendements présentés. Au nom de la Commission des lois, M. Thyraud, par le biais d'un amendement n° 8, proposa alors ce qui allait devenir la version définitive de l'article 1er en ajoutant la référence à la coopération internationale, les droits de l'homme, l'identité humaine. Pour chacun de ces points, le rapporteur motiva la nécessité de compléter le projet gouvernemental et indiqua précisément les objectifs visés. L'argumentation fut forte, à tel point que le représentant du gouvernement s'en déclara impressionné avant d'accepter l'amendement présenté.

Par contre, l'amendement n° 78 défendu par M. Ciccolini, tendant à ajouter à la fin de l'article 1er l'obligation pour le propriétaire d'un ordinateur de le déclarer à la Préfecture pour son immatriculation fut refusé pour des considérations de forme et de fond par la majorité des sénateurs et le gouvernement.

C'est donc dès le début de la discussion parlementaire que le contenu de l'article 1er trouvera sa rédaction définitive. Une formulation d'objectif existait dans le projet gouvernemental mais elle fut amplifiée, précisée par le Sénat qui voyait en elle une utilité certaine. La qualité de l'argumentation, la présentation sous forme d'une volonté justifiée et motivée, entraînèrent l'adhésion des parlementaires et du gouvernement. Du fait de ce consensus, le sujet ne fut plus abordé jusqu'à la fin du débat parlementaire qui fut abondant et de qualité.

C - UN ACTE MANQUE ET PERTURBATEUR

Pourtant la formulation d'objectifs de l'article 1er de la Loi Informatique, fichiers et libertés comporte une grave mal-façon qui entache, par voie de conséquence, l'ensemble de la Loi. Elle est due à la procédure parlementaire d'élaboration de la Loi.

Ceci est grave dans la mesure où la rédaction du premier article de la Loi induit en erreur sur la portée réelle du texte. D'une certaine façon, la déclaration d'objectifs affichée ne coïncide pas avec l'objectif réel qui aurait justifié une autre rédaction de l'article 1er. Il en résulte que le titre de la Loi :

"Informatique, fichiers et libertés" est plus exact mais décalé par rapport à l'article 1er.

En simplifiant quelque peu, le problème fut le suivant : le projet de Loi gouvernemental fut rédigé dans l'intention d'organiser la protection des libertés individuelles et publiques seulement à l'égard des traitements automatisés de données nominatives. De là la référence dans l'article 1er initial à la seule informatique. Dès le début de la discussion parlementaire, en particulier au Sénat, certains élus tentèrent d'étendre le champ d'application des principales dispositions protectrices aux fichiers non automatisés, au motif que le danger pour les libertés n'est pas dépendant du support de l'information ou de la technique utilisée pour la traiter. Des amendements furent déposés en ce sens ; mais ils se heurtèrent à l'opposition de M. Foyer, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale et du ministre de la Justice, favorables à la portée minimaliste du projet de loi. Le débat parlementaire s'orienta alors vers la protection des libertés face au développement de l'informatique.

Cependant, à la suite d'une forte opposition du Sénat sur la question de la composition et des pouvoirs de la Commission qui serait mise en place pour l'application de la Loi, le rapport de force politique changea brutalement à la fin du débat parlementaire.

Le Garde des Sceaux, M. Peyrefitte, tout penaud, désavouant l'Assemblée nationale, accepta des changements importants pour débloquer une situation politiquement périlleuse. En particulier, par voie d'amendement, l'article 45 du chapitre III - Dispositions diverses - étendit par référence, d'un coup de baguette parlementaire, le champ d'application de nombreux articles rédigés uniquement pour l'informatique, aux fichiers non automatisés, c'est-à-dire manuels, classiques ou mécanographiques. Ce bouleversement a entraîné l'apparition du mot "fichier" dans le titre de la Loi ; mais il fut impossible de le faire figurer dans l'article 1er déjà voté ainsi que dans le corps de la Loi où le concept de fichier est pratiquement inexistant à côté de la notion de traitement automatisé. Il aurait été nécessaire de réécrire toute la Loi...

Cette malfaçon structurelle et rédactionnelle emporte des conséquences négatives que le praticien de la Loi de 1978 connaît bien pour s'y heurter constamment :

- Le mot "informatique" contenu à la fois dans le titre et l'article 1er de la Loi éclipse l'existence du terme "fichier". On est porté à croire que la Loi de 1978 ne s'applique qu'aux traitements automatisés de données nominatives alors que les dispositifs de protection des libertés et les sanctions pénales instaurées par le

chapitre VI de la Loi s'appliquent aussi dans bien des cas aux fichiers traditionnels.

Il y a un malentendu sur le champ d'application de la Loi de 1978 qui explique en partie sa méconnaissance par les juristes, le public et les "ficheurs".

- La formulation d'objectifs de l'article 1er ne correspond en fait qu'à une partie seulement du véritable but de la Loi de 1978. Il manque un objectif non formulé, mais réel, la protection des libertés individuelles et publiques à l'égard des fichiers manuels et mécanographiques.

- L'addition de la formulation d'objectifs de l'article 1er et de l'objectif non formulé révèle la véritable problématique à laquelle la Loi de 1978 n'apporte qu'une solution partielle et imparfaite. Le problème de fond est celui de la protection des droits des individus et des groupes, plus largement que ne l'entendent les expressions de "libertés individuelles" et de "libertés publiques", de "vie privée", de "droits de l'homme", face à des usages jugés abusifs ou illégaux de données nominatives, sans distinction de modes et techniques de collecte, de mémorisation, de traitement, de transmission des données.

Pour prendre une image, la Loi de 1978, avec d'autres textes, législatifs et réglementaires, n'est qu'une branche rattachée à un tronc. Par le biais de tronc commun, des relations peuvent être établies entre les branches différenciées. Ceci crée une dynamique générale tendant à faire dépasser la Loi de 1978 du cadre qui est le sien, pour lui faire remplir un objectif de protection des personnes plus large que celui formulé à l'article 1er.

- La malfaçon législative a pour conséquence de ne pas définir dans la Loi le sens du mot "fichier". Ceci entraîne aujourd'hui beaucoup d'incertitude dans la jurisprudence et la doctrine sur le champ d'application de la Loi de 1978, alors que les termes de données nominatives et de traitement de données nominatives font l'objet de deux articles de définition au sein du chapitre 1er de la Loi.

On ne retrouve pas ce défaut dans la "Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel" du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1983, actuellement ratifiée par huit Etats, dont la France. S'inspirant de la Loi française sur des points essentiels, elle ne concerne cependant que les traitements automatisés. Aussi, il ne faut pas s'étonner si son article 1er - "Objet et but" - contient une déclaration d'objectifs proche, quant au fond, de la déclaration d'objectif initiale du projet de Loi français : "Le but de la présente Convention est de garantir sur le territoire de chaque

partie, à toute personne physique, quelles que soient sa nationalité ou sa résidence, le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment, de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant", ("protection des données").

En résumé, la formulation d'objectifs de l'article 1er est en partie un piège se retournant contre la Loi puisqu'elle en réduit l'intérêt réel et trompe sur son véritable objectif. La déclaration d'objectifs correspondant à la véritable finalité et à l'exact contenu de la Loi reste à écrire...

Si on est favorable au principe de l'existence d'une formulation d'objectifs, encore faut-il que ceux-ci y soient réellement et exactement formulés. Tel n'est pas ici le cas qui illustre l'ambiguïté et le caractère incomplet des dispositions de l'article 1er de la Loi de 1978.

Sur le plan de la technique législative, il est regrettable que le décalage entre les objectifs initiaux du gouvernement et ceux des parlementaires, qui l'emportèrent, ait été accentué par le jeu de la procédure parlementaire. En définitive, il paraîtrait souhaitable de voter en fin de discussion parlementaire la formulation d'objectifs d'une Loi et non de procéder à l'inverse.

II - LA FORMULATION D'OBJECTIFS, MOYEN POUR FAIRE LE DROIT

La Loi Informatique, fichiers et libertés illustre l'originalité du caractère opératoire du contenu de la déclaration d'objectif. Le cas étudié permettra d'atténuer fortement l'idée répandue selon laquelle, par sa généralité, une déclaration d'objectifs n'est qu'une simple enseigne racoleuse, inapte à jouer un quelconque rôle normatif, à avoir un effet pratique.

Nous constaterons une réalité plus complexe en considérant successivement l'usage de la formulation d'objectifs par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.), par l'utilisateur de la Loi, par le juge.

A - La formulation d'objectifs et la C.N.I.L.

L'article 1er de la Loi de 1978 est la source d'inspiration de l'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, créé par l'article 6 de la Loi. La C.N.I.L., autorité administrative indépendante, est "chargée de veiller au respect de la présente Loi", de contrôler les modes de traitements des informations nominatives. Cette compétence générale, formulée en terme d'objectif, s'exerce sous des formes différentes, avec des

conséquences pratiques et juridiques importantes suivant la nature du pouvoir exercé par la Commission.

On sait que, avant leur mise en oeuvre, les traitements automatisés de données nominatives doivent faire l'objet d'une déclaration à la C.N.I.L.

En application de l'article 15, les traitements automatisés du secteur public et assimilé font, après déclaration, objet d'un avis de la Commission avant leur création par une Loi ou un acte réglementaire. En fait, cet avis est une véritable décision puisque la procédure prévue par la Loi pour passer outre l'avis négatif n'a jamais fonctionné.

Or, l'examen des dossiers de déclaration soulevant des difficultés dépasse largement la simple analyse juridique et le strict respect de la lettre de la Loi. Les éléments de faits, les techniques utilisées, les enjeux politiques, économiques, sociaux, les conséquences prévisibles, sont tout autant considérés. La C.N.I.L. procède à une sorte d'analyse coûts-avantages (comme sait le faire parfois le juge administratif) parce que dans son esprit l'application informatique doit répondre aux objectifs énoncés dans l'article 1er de la Loi. On s'explique pourquoi le principe de finalité joue un rôle directeur dans la détermination de la position de la C.N.I.L. et la compréhension fine de la logique de la Loi. La Commission, depuis 1978 n'a donné qu'une dizaine d'avis négatifs; elle préfère indiquer au déclarant les conditions juridiques, techniques, organisationnelles qui subordonnent son acceptation; or elles sont justifiées textuellement par la volonté d'assurer le respect des règles de la Loi et les objectifs généraux de son article 1er.

Sans s'enfermer dans un légalisme étroit, la C.N.I.L. est un arbitre tentant de concilier l'utilisation, le développement de l'informatique avec le respect, la sauvegarde des droits et libertés individuels. L'article 1er apparaît alors comme le fondement de la méthode originale de la C.N.I.L. qui n'est ni celle d'un juge, ni celle d'une administration classique.

Le même aspect se retrouve dans la conception que se fait la C.N.I.L. des normes simplifiées, actes réglementaires, prévues par l'article 17 pour faciliter la déclaration de traitements courants et sectoriels. Dans chacune des 32 normes simplifiées existantes, on relève la définition suivante: "Il faut entendre par norme simplifiée l'ensemble des conditions que doivent remplir certaines catégories les plus courantes de traitements pour être regardées comme ne comportant manifestement pas de risques d'atteinte à la vie privée et aux libertés".

La formulation n'est pas juridique mais fonctionnelle, laisse la place à un large pouvoir d'appréciation.

Ceci est valable pour les recommandations -sans valeur impérative en droit- élaborées par la Commission pour les promoteurs de certains traitements automatisés. Après une analyse de l'application des dispositions de la Loi, la C.N.I.L. recommande de prendre toute mesure assurant telle ou telle protection, développe une doctrine ("*la Commission estime*", "*considère, rappelle...*") une déontologie allant au-delà des dispositions techniques de la Loi de 1978, mais dont le contenu rejoint directement les objectifs énoncés par l'article 1er. L'argumentation développée par la C.N.I.L. dans ses recommandations est si forte et structurée que, dans la pratique, ces textes qui n'ont la valeur juridique que de simples conseils sont perçus et appliqués par les maîtres du traitement comme des décisions normatives.

L'article 1er et ses objectifs légitime et finalise toute la doctrine pragmatique de la C.N.I.L. La Commission interprète et applique la Loi en appréciant les finalités, le contenu, les modalités de l'application informatique déclarée à travers le prisme de l'article 1er. A tel point que parfois, l'objectif l'emporte sur la règle législative : on peut estimer que la C.N.I.L. va dans certains cas au-delà de la norme législative ou réglementaire en y juxtaposant une méta-norme de sa création.

Par exemple, pour rétablir l'équilibre entre le fiché et le maître de traitement, permettre à l'individu d'exercer valablement les droits établis par la Loi, faire que l'informatique soit au service de chaque citoyen et ne porte pas atteinte aux droits et libertés individuels, la C.N.I.L. a imposé dans certains cas le principe de l'information préalable de la personne concernée pour qu'elle puisse exercer son droit d'opposition au fichage ou son droit d'accès et de contestation de l'information. Or, une telle règle n'existe pas dans la Loi ; on peut estimer que cette condition nouvelle est imposée de manière illégale. Mais elle se justifie si on veut que les objectifs exprimés dans l'article 1er soient atteints réellement, que les dispositions de la Loi ne soient pas des coquilles vides.

La formulation d'objectifs devient le fondement d'une véritable doctrine jouant de fait un rôle normatif car considérée comme énonçant une règle. Cette doctrine normative est souvent contenue dans des normes simplifiées, des recommandations, des avis. On peut citer les exemples des règles d'utilisation du numéro de Sécurité Sociale (R.N.I.P.P.) et l'obligation de choisir d'autres identifiants des individus, la doctrine d'utilisation des fichiers électoraux (rendue récemment caduque par une Loi), des auto-commutateurs téléphoniques, de l'annuaire électronique, des données médicales à des fins de recherche, de la communication du fichier central des automobiles, des informations de trafic

pour les contestations des factures téléphoniques ou des données d'identification des personnes sondées.

L'effet attractif des objectifs permet de comprendre les positions extensives de la C.N.I.L. sur les notions de traitement automatisé de données nominatives, qui peut s'appliquer à un film considéré comme un fichier d'images, sur la réintroduction partielle et détournée des personnes morales dans le champ d'application de la Loi, le lien qu'elle établit entre traitement automatisé et fichier manuel qui débouche sur un droit de suite, sa conception large mais concrète de la relation entre fichier et dossier, le lien établi entre les articles 26 et 27 de la Loi pour permettre à l'individu concerné de s'opposer à un traitement ou au fichage.

La référence implicite ou explicite aux objectifs explique pourquoi la C.N.I.L. accepte volontairement certaines formes de non respect des dispositions strictes de la Loi, couvre certaines applications qui, présentant des dangers pour les droits individuels, présentent cependant un intérêt collectif évident dont peuvent bénéficier en retour les individus. Il suffit de se reporter aux analyses de la Commission contenues dans les neuf rapports annuels d'activité publiés pour s'en convaincre.

Pour la Commission, imprégnée du sens de sa mission, les dispositions de la Loi sont considérées autant comme des moyens pour satisfaire certains objectifs que comme des règles juridiques impératives. La conception du droit n'est pas classique : la règle est finalisée, évolutive, souple (soft law), sensible aux éléments du contexte, au souci d'avoir une efficacité pratique plus qu'un caractère sanctionnateur et contraignant. On retrouve là un point commun à toutes les autorités administratives indépendantes constituant une explication essentielle de leur originalité ; d'ailleurs, ce n'est pas un hasard si les autorités, qui dénotent dans le paysage institutionnel classique parce qu'elles bousculent les catégories établies, sont créées par des lois comportant généralement une formulation d'objectif, interviennent dans des domaines nouveaux réclamant des moyens adaptés et un style d'action particulier.

L'importance de la formulation d'objectifs contenue dans la Loi s'explique par l'usage qu'en fait la C.N.I.L. en intervenant dans les processus de décision d'informatisation en amont du juge, de manière indépendante. La formulation d'objectifs faisant le lien entre le contenu de l'article 1er et les autres dispositions de la Loi, finalise tout le contenu de la Loi. La Loi n'est plus seulement un système juridique où la formulation d'objectifs jouerait le rôle de boussole pour garder un cap ; elle devient un moyen d'action dont l'usage doit répondre à une certaine obligation de résultat.

Cette conception est confortée par la mise en oeuvre des compétences et des pouvoirs de la Commission. La C.N.I.L. informe et s'informe, se consulte avec les fumeurs et fichés, procède à des vérifications sur place, des expertises, édicte des règlements types, reçoit des réclamations, des plaintes, des pétitions, prescrit des mesures de sécurité, adresse des avertissements, dénonce les infractions au Parquet, etc... Les moyens variés, utilisés de manière discrétionnaire en fonction des éléments du cas examiné, permettent à la C.N.I.L. d'obtenir un résultat conforme aux objectifs formulés dans l'article 1er de la Loi.

Mais ils permettent aussi à la Commission de les utiliser pour atteindre les objectifs plus larges, non formulés explicitement par la Loi, comme nous l'avons vu précédemment, mais correspondant à la "formulation fantôme" représentative de l'état d'esprit du législateur. On retrouve l'ambiguïté du dit et du non-dit, du formulé et de l'avoué.

B - La formulation d'objectifs et les utilisateurs de la Loi

Pour les utilisateurs de la Loi de 1978, les fumeurs et les fichés, on observera que la Loi est aussi perçue, comprise, pratiquée, moins à partir des dispositions législatives techniques qu'à travers les objectifs formulés. Ces derniers exprimant l'objet et l'esprit du texte, permettent une information minimale fort utile du grand public et parfois même du juriste professionnel. La fonction d'enseigne de la Loi jouée par la formulation d'objectifs est socialement importante; plus que le simple titre de la Loi, elle permet d'assurer une vision en relief de la Loi.

C'est l'alliage du juridique et du non juridique, autant doctrinal que normatif, qui constitue la règle à respecter; sinon le risque d'entrer en conflit avec la C.N.I.L. existe.

Les maîtres des traitements automatisés y trouvent avantage, car il devient possible de négocier pour adapter la règle de droit aux contraintes pratiques, techniques, économiques et sociales. La relation entre la Commission, les fumeurs et les fichés s'organise autour d'argumentaires échangés pour se convaincre mutuellement que les "objectifs-conditions-résultats" de l'article 1er sont remplis ou non.

La Commission prend des risques sur le terrain du droit: si elle exige plus que la Loi, elle sera critiquée et attaquée devant le juge; elle devra composer pour éviter une condamnation. Cela fut le cas à propos de la norme simplifiée n° 13, modifiée en 1985 après dépôt d'un recours devant le Conseil d'Etat à l'initiative des établissements de crédit. Si elle apprécie largement le niveau de protection des individus, elle risque un recours des

syndicats, des associations de consommateurs, des personnes concernées. C'est ainsi que fut annulée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 12 mars 1982, à la demande de la C.G.T., la norme simplifiée n° 7, relative à la paie des personnels du secteur privé. Mais la Commission, intéressée par l'obtention de résultats tangibles correspondant aux objectifs de la Loi, acquis par consensus, formulés sous forme de standards plus ou moins impératifs, accepte en connaissance de cause le risque limité d'être désavouée par le juge.

C - La formulation d'objectifs et le juge

Le contentieux de la Loi de 1978 jugé par les juridictions civiles, pénales, administratives, est quantitativement limité même si la progression est notable.

Les raisons tiennent au recours à l'arrangement amiable, à l'inertie des fichés, à l'intervention de la C.N.I.L. plus discrète et rapide que le juge pour faire cesser les illégalités constatées après enquête à partir d'une plainte ou d'une autosaisine. On remarquera que dans ce cas, la sanction de l'illégalité n'est pas juridictionnelle mais réside dans l'élimination contrôlée des pratiques litigieuses, après rétablissement du respect des objectifs et des règles de la Loi de 1978 par une autorité administrative indépendante.

Une vue panoramique des décisions juridictionnelles intervenues amène à constater que le juge ne s'est pas prononcé explicitement sur la valeur juridique et normative de la formulation d'objectifs de l'article 1er de la Loi relative à l'Informatique aux fichiers et aux libertés.

Mais derrière ce non-dit, apparaît une prise en considération de fait de la formulation d'objectifs de l'article 1er dans le raisonnement juridique développé pour dire le droit. La formulation d'objectifs paraît être, de manière fréquente, une référence pour le juge dans l'appréciation de la portée de la Loi, dans l'interprétation et l'application de la norme législative. Cette fonction, rencontrée à propos de la C.N.I.L. et des utilisateurs de la Loi, s'exerce utilement pour le juge sans que celui-ci éprouve le besoin de se prononcer sur la valeur normative des objectifs énoncés.

Aussi, on peut s'interroger si ce n'est pas créer un faux problème, comme le fait la doctrine traditionnelle, que de considérer sous cet angle limité et biaisé, les rapports de la formulation d'objectifs avec les normes juridique stricto-sensu et le juge. Dire le droit amène souvent le juge à se poser préalablement la question de savoir pourquoi on a confectionné une règle de droit: si il dispose d'une formulation législative

d'objectifs, son raisonnement l'intégrera naturellement implicitement ou explicitement pour assurer une cohérence entre son jugement, la volonté du législateur et les dispositions techniques normatives.

L'utilité pour le juge d'une formulation d'objectifs est alors si évidente qu'on s'étonne que certains en doutent encore ; cela est encore plus vrai face à l'accroissement des textes législatifs techniques, aux objectifs dissimulés, peu cohérents, mal rédigés. A moins de considérer comme préférable l'attribution au juge du pouvoir de formuler des objectifs qu'il doit déceler...

Le cas de la Loi de 1978 illustre la capacité du juge de considérer les objectifs formulés comme des lignes de force utiles pour combler les lacunes de la Loi ou l'interpréter, régler les incohérences textuelles et structurelles, limiter les conséquences juridiques et pratiques des imperfections législatives. Le juge procède sans complexe, sans état d'âme, sans a priori théorique. Avec bon sens et simplicité, le juge estime que si les déclarations d'objectifs ont un effet utile pour bâtir un raisonnement juridique et dire le droit, elles méritent d'être considérées pour en tirer certaines conséquences. Les objectifs sont intégrés au processus intellectuel ; et il est nullement indispensable de le faire apparaître explicitement.

Par exemple, le Conseil de l'Etat dans l'arrêt C.G.T. c/C.N.I.L. du 12 mars 1982 a annulé la norme simplifiée n° 7 relative à la paie du personnel dans le secteur privé en estimant que sa formulation et sa structuration ne permettaient pas de la regarder comme ne comportant manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée et aux libertés. Le Conseil d'Etat ne se livre pas à une analyse portant uniquement sur la lettre du texte réglementaire : il estime surtout que la norme simplifiée visée ne présente pas un niveau suffisant empêchant manifestement tout risque d'atteinte à la vie privée et aux libertés, alors que telle est sa finalité. L'annulation contentieuse résulte bien du sentiment, en regard des faits, que les objectifs de l'article 1er ne sont pas atteints.

On retrouve une approche identique dans l'arrêt *Sieur Keberseli* du 5 juin 1987. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat annule un décret créant un traitement automatisé qui a pourtant obtenu un avis positif de la C.N.I.L. Pour le juge, certaines informations, collectées et traitées en mépris de la Loi, font apparaître indirectement l'origine ethnique et les convictions religieuses, ce qui ne permet pas au traitement de répondre aux "objectifs-conditions" de l'article 1er repris pour ce type d'information par l'article 31 de la Loi de 1978.

L'approche téléologique du juge judiciaire est aussi perceptible, notamment pour trancher certaines incertitudes

résultant des défauts structurels ou de rédaction de la Loi. Cette tendance est même dénoncée par quelques rares auteurs refusant une prise en considération effective des objectifs de la Loi, procédant à la seule analyse littérale du texte.

C'est ainsi que le juge a décidé d'appliquer les sanctions pénales prévues à l'article 41 de la Loi en cas de non déclaration d'un traitement automatisé conforme à une norme simplifiée, bien que l'article 41 ne vise pas expressément l'article 17 (T.G.I. de Versailles, 23 décembre 1986) ; décider l'inverse était faire échapper à l'article 41 neuf sur dix des traitements déclarables ! C'est-à-dire, ruiner tout le dispositif de contrôle préalable.

Dans l'affaire *Riou*, par un raisonnement sous-tendu par les finalités de la Loi, la Cour de cassation, Chambre criminelle, a jugé que l'article 42 prévoyant une sanction pénale, s'appliquait aussi bien aux fichiers manuels qu'automatisés ; l'inverse permettrait de tourner les sanctions applicables aux traitements automatisés en leur substituant des fichiers manuels. Mais dans la même décision du 3 novembre 1987, à propos de la distinction entre fichier et dossier, la Cour abandonne de vue les objectifs de la Loi de 1978 pour adopter un point de vue contestable, déjà remis en cause par d'autres juges ; par contre, la Cour de cassation estime à bon droit - quand on comprend l'objectif des mécanismes de contrôle par rapport à l'article 1er de la Loi - que le délit de non déclaration d'un traitement automatisé de données nominatives est un délit matériel punissable en application de l'article 41.

Dans l'affaire *Riou*, il suffit de lire le jugement de la Cour de Rennes du 24 juin 1986 qui sera ensuite cassé partiellement pour être convaincu de l'intérêt pour le juge de considérer la formulation d'objectifs. De manière absurde la Cour de Rennes développe une argumentation qui ignore les objectifs, la lettre et l'esprit de la Loi de 1978 ; le juge d'appel substitue de manière étonnante et choquante ses propres objectifs à ceux du législateur pour réécrire la Loi et ne pas l'appliquer.

Si les dispositions de la Loi du 6 janvier 1978 ne sont pas venues encore en discussion devant le Conseil Constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la Loi, il sera intéressant d'observer comment le Conseil Constitutionnel considèrera, le jour venu, la formulation d'objectif de l'article 1er, pour la relier aux objectifs des déclarations de 1789 et de 1946, pour lui donner d'éventuelles conséquences juridiques, l'inscrire dans le système normatif.

A l'évidence, la jurisprudence du Haut Conseil montre son intérêt et sa capacité à traiter les textes formulant des objectifs pour en tirer des principes directeurs et procéder à une évaluation "coût-avantage" de la norme législative. La ressemblance dans la

manière de traiter les "objectifs-principes" entre le Conseil Constitutionnel et la C.N.I.L. est certaine.

Enfin, la présence d'une formulation d'objectifs est fort utile pour inspirer, orienter et encadrer la politique jurisprudentielle menée dans certains secteurs par certaines hautes juridictions. Elle permet d'assurer dans le temps une communauté de pensée entre le législateur et le juge, une relation évolutive entre des principes fondamentaux et des dispositions législatives techniques.

Le rapprochement de l'article 1er avec l'ensemble des dispositions de la Loi du 6 janvier 1978, Informatique, fichiers et libertés, montre les avantages de disposer d'une formulation d'objectifs ; ils l'emportent largement sur les inconvénients.

Mais l'utilité et la fonction de la formulation d'objectifs ne s'apprécient à leur juste valeur que si on considère la norme juridique dans toutes ses dimensions, hors toute idée préconçue. Les analyses classiques montrent leur limite en focalisant par exemple le débat sur la valeur juridique normative des objectifs affichés par le législateur ; pour ce type de dispositions législatives, là n'est pas l'essentiel.

La formulation d'objectifs, en définitive, nous invite à avoir une autre vision de la création et de l'application du Droit, une autre conception de la nature et de l'usage de la règle juridique.