

N° 424289

Mme C...

(QPC)

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 18 mars 2019

Lecture du 27 mars 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

La contestation monte sur le droit de communication dans tous les secteurs où il est ouvert à l'administration : fiscalité, douanes, marchés financiers et même transparence de la vie publique... Elle se nourrit aussi d'un contexte soucieux de protection des données personnelles et de la vie privée. L'aide sociale n'y échappe pas, vous le savez.

Bénéficiaire du RSA en tant que parent isolé depuis décembre 2014, Mme C... s'est vue réclamer des indus de prestation de la CAF de l'Isère après que celle-ci eut découvert la reprise de sa vie maritale en 2015. Mise sur la voie par la déclaration d'APL de l'intéressée, c'est l'usage du droit de communication, notamment sur les données bancaires et semble t-il de connexion, qui a permis à la caisse de corroborer cette vie de couple. Le tribunal administratif de Grenoble ayant rejeté l'essentiel des conclusions d'annulation de Mme C..., celle-ci se pourvoit devant vous en soulevant une question prioritaire de constitutionnalité sur les articles **L.114-19, L. 114-20 et L.114-21 du code de la sécurité sociale**¹. Ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

1. La question de leur applicabilité au litige est à peine débattue.

Le droit de communication a bien été appliqué à l'intéressée dans le cadre de la procédure administrative. Mais cela ne suffit pas. Dans une affaire portant précisément sur l'exercice de ce droit, vous avez refusé de regarder comme applicables au litige deux de ces mêmes dispositions au motif qu'elles n'avaient pas été invoquées devant le tribunal administratif, qu'elles n'avaient pas été appliquées par lui et qu'elles n'étaient pas susceptibles de l'être au titre des moyens qu'il lui appartenait de relever d'office : 7 févr. 2018, Mme D..., 416291 T. Dans l'affaire d'aujourd'hui, ces conditions nous semblent remplies.

Certes, vous pourriez éprouver une petite gêne du fait que Mme C... n'a invoqué que l'article L. 114-21 devant le tribunal et encore, uniquement pour en demander l'application et non pour le contester. Mais vous la surmonterez. D'une part, le décalage entre la QPC et débat de fond est inhérent à votre « système D... ». La condition qu'il pose à l'examen d'une QPC soulevée pour la 1^{ère} fois en cassation tient à ce que les dispositions législatives contestées

¹ Applicables aux CAF en matière de RSA : 20 juin 2018, Département des Bouches-du-Rhône n° 409189 T.

aient été mobilisées (ou dû l'être) par les juges du fond y compris - et c'est même le cas le plus fréquent -, si c'était pour appliquer et non pour contrôler ces dispositions. D'autre part, il n'y a pas à s'arrêter au fait que Mme C...n'a invoqué que l'un des trois articles qu'elle critique désormais. Dès lors que le tribunal a cru devoir les mobiliser tous les trois pour répondre à son argumentation, le système D...conduit bien à les regarder comme applicables au litige.

C'est d'autant plus justifié sur le droit de communication du code de la sécurité sociale que ces 3 articles forment un tout et que la ventilation de la matière entre eux ne suit pas de logique particulière. Disons, pour faire écho à une notion que vous venez de réutiliser en matière d'applicabilité au litige de QPC, qu'ils sont difficilement « séparables » (7 mars 2019, M. A..., n°419194, inédit ; v. dans une configuration différente : 16 janvier 2018, Union des ostéopathes animaliers et M. B..., n°415043 T).

2. La question est-elle **nouvelle ou sérieuse** ?

2.1 Contrairement à ce que soutient la CAF de l'Isère, les normes de référence invoquées sont claires, de sorte qu'il n'y a en tout état de cause aucune irrecevabilité de la QPC à relever pour reprendre les termes un peu singuliers de son mémoire.

Mme C...invoque en effet principalement le droit au respect de la vie privée, qui a déjà été interprété par le Conseil constitutionnel (94-352 DC du 18 janvier 1995), le rattachant à l'article 2 de la Déclaration de 1789 (99-416 DC du 23 juillet 1999) et le reconnaissant comme invocable en QPC (2010-25 QPC du 16 septembre 2010). Elle l'articule avec un grief d'incompétence négative, moins évidemment invocable en QPC (en vertu de la jurisprudence « Kimberly Clark », 2010-5 QPC du 18 juin 2010) mais lui aussi bien connu de la jurisprudence. La question n'est donc **pas nouvelle**.

2.2 Est-elle **sérieuse** ?

2.2.1 Le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu. S'agissant du droit de communication, il doit être concilié avec l'objectif de lutte contre la fraude qui a lui-même valeur constitutionnelle. Pour apprécier le sérieux de la question, il faut donc se demander si les dispositions législatives contestées n'opèrent pas une conciliation manifestement déséquilibrée avec le droit au respect de la vie privée (2018-770 DC du 6 septembre 2018), ce qui suppose qu'elles encadrent suffisamment le recours à ce droit : quels agents y ont recours, pour quels motifs, auprès de quels détenteurs, pour quels types de données et selon quelles modalités ? C'est l'objet des articles L. 114-19 et L. 114-20 du code de la sécurité sociale qui renvoient pour partie au LPF.

Le droit de ceux qui font l'objet du droit de communication d'être informés de son exercice, prévu à l'article L. 114-21, se rattache de manière plus indirecte à cette question. Cette information -qui doit être donnée à l'intéressé au plus tard juste avant qu'une décision soit prise au vu du droit de communication- sert plus au contradictoire qu'à protéger la vie privée. Mais Mme C... soutient qu'il n'est pas acceptable que cette information soit délivrée uniquement dans ce cas, alors que l'atteinte à la vie privée existe tout autant sinon davantage lorsque le droit de communication n'a pas révélé de fraude. Cet aspect nous semble donc aussi pertinent pour apprécier le sérieux de la question.

2.2.2 Dans l'affaire « Mme D... » nous vous avons invité à juger qu'il y avait une question sérieuse au regard des mêmes normes de référence.

Le principal argument pour ne pas renvoyer tenait à une précédente décision de non-transmission concernant les dispositions de l'article L. 85 du LPF. Par votre décision du 14 octobre 2015, H..., n° 391872, vous avez en effet jugé que la question du droit au respect de la vie privé n'était pas sérieuse en vous fondant sur les garanties qui s'y attachaient.

Mais deux séries de considérations conduisaient l'année dernière, et conduisent encore aujourd'hui, à ne pas s'y arrêter.

D'une part, les **exigences du Conseil constitutionnel** se sont nettement relevées en matière de protection de la vie privée depuis lors. Il a lui-même précisé qu'il entendait par là tirer les conséquences des évolutions techniques permettant la localisation des individus et les traitements de masse des données collectées (v. ses décisions 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017 et 2017-752 DC du 8 sept 2017 ainsi que, très récemment, sa décision 2018-764 QPC du 15 février 2019). La logique qui sous-tend ces décisions, formulées à propos des données de connexion, nous semble dans une certaine mesure transposable aux dispositions sur l'accès aux données bancaires qui peuvent elles aussi relever les déplacements et les habitudes de vie des individus, de même que leurs liens avec des tiers. Et les personnes modestes, plus particulièrement concernées par le droit de communication en matière sociale, ne sont pas à l'abri de ce risque compte tenu de la banalisation des paiements par carte bancaire ou électroniques, même pour de faibles montants.

D'autre part, les questions que soulève le droit de communication dans le **secteur social** nous semblent pour partie spécifiques. D'abord, l'appréciation de la proportionnalité des atteintes peut se présenter de manière un peu différente lorsqu'il s'agit non de subir des prélèvements obligatoires mais de bénéficier de prestations, d'autant que l'administration dispose de moyens moins intrusifs pour obtenir de l'intéressé les informations dont elle a besoin, à commencer par la suspension des versements. Ensuite, les dispositions propres à la sphère sociale figurant aux articles L.114-19 et L.114-20 du code de la sécurité sociale font apparaître un droit de communication très extensif, tant en ce qui concerne les agents habilités que les personnes susceptibles d'être sollicitées. L'étendue des documents et informations pouvant être obtenus est elle-même très vaste et s'ils doivent être « nécessaires » aux fins mentionnées à l'article L. 114-19 on peut se demander si cette précaution est suffisante pour garantir la proportionnalité de l'atteinte à la vie privée. Enfin, la teneur même du régime juridique du droit de communication en matière sociale apparaît moins claire qu'ailleurs en raison du jeu de renvoi vers le LPF. Et les autres garanties plus transversales que l'on pourrait imaginer faire jouer - par exemple en s'appuyant sur le « *sans préjudice des autres dispositions législatives applicables en matière d'échanges d'informations* » qui figure en tête de l'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale - ne sont pas beaucoup plus claires.

2.2.3 A ces deux considérations qui existaient déjà l'année dernière lors de l'examen de l'affaire D... s'en ajoute une troisième tenant à l'intervention depuis lors du **législateur**. La loi (n° 2018-898) du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a en effet renforcé les dispositions sur le droit de communication ce qui crée un nouveau contexte d'examen de la constitutionnalité de ce cadre.

Nous pensons donc qu'il est temps que le Conseil constitutionnel se penche sur ces dispositions et dise si les garanties qu'elles prévoient suffisent ou non, étant précisé que vous pourrez lui renvoyer les articles L. 114-19, L. 114-20 et L. 114-21 du code de la sécurité sociale sans en dire plus sur les versions applicables, les évolutions intervenues en cours d'instance étant restées très modestes quant à elles.

PCMNC au renvoi au Conseil constitutionnel de ces trois articles.