

N° 400298
Société Repccap

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies
Séance du 4 janvier 2017
Lecture du 18 janvier 2017

CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public

La société Repccap, dont le siège est à Vichy, a développé un projet visant à la constitution et à la gestion d'une base de données appelée « Registre des assurés », conçue pour faciliter la mise en œuvre des contrats d'assurances de personnes en cas de sinistre et remédier aux problèmes des contrats d'assurance non activés ou en déshérence. Il s'agissait ainsi de permettre à tout assuré, moyennant une somme de six euros par contrat, de faire enregistrer dans cette base ses divers contrats d'assurances-vie et ses autres assurances de personne, afin qu'un tiers (proche ou notaire notamment) puisse, à partir du seul état civil de cette personne, prendre connaissance en consultant cette liste de l'existence de ces contrats et être en mesure d'alerter les assureurs de l'occurrence du sinistre lorsque l'assuré n'est pas ou plus en capacité de le faire lui-même, essentiellement en cas de décès, mais aussi d'accident grave ou de maladie.

Par la présente requête, la société Repccap vous demande d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 29 février 2016 portant création par la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'un traitement automatisé de données à caractère personnel de gestion du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, dénommé « Ficovie ». Ce traitement recense, sur support informatique, les déclarations des contrats et placements prévues aux I et II de l'article 1649 ter du code général des impôts (CGI), sur le contenu duquel nous reviendrons dans quelques instants.

L'intérêt de la société pour agir contre cet arrêté nous paraît pouvoir être admis, s'agissant d'un fichier de données partiellement comparable à son registre des assurés et qui facilite le traitement par les agents de la DGFIP d'informations dont les notaires peuvent ensuite leur demander communication – même si, comme nous le verrons, cet arrêté n'est pas lui-même directement à l'origine de l'atteinte à sa situation économique dont la société estime être la victime.

A l'appui de sa requête, la société soulève deux moyens.

Vous écarterez le premier, tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté litigieux faute de publication d'une délégation de signature régulière, le directeur général adjoint des finances publiques étant compétent en vertu de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement pour signer au nom du ministre et par délégation l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous son autorité.

Le second, plus original, est celui qui a motivé l'inscription de la présente affaire devant vos chambres réunies, même s'il n'est pas davantage fondé.

La société Repccap soutient en effet que l'arrêté attaqué porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors qu'il rendrait impossible l'exercice à titre onéreux d'une activité de recherche de contrats d'assurance vie non réclamés en ce qu'il permet aux notaires d'accéder gratuitement aux informations relatives à la conclusion et au dénouement de tels contrats contenues dans une base de données générale tenue par l'administration.

Quand il s'agit pour l'administration de satisfaire, par ses propres moyens, les besoins résultant des missions qui lui sont confiées, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, pas plus que le droit de la concurrence, ne fait obstacle à une telle satisfaction directe par l'administration de ses propres besoins, quand bien même cela aurait pour conséquence de priver des professionnels d'une partie de leur activité liée à la satisfaction de ces mêmes besoins (CE, Assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*, n° 317827, p. 505).

Quand il s'agit en revanche d'intervenir sur un marché pour satisfaire les besoins d'autres personnes, fût-ce gratuitement, les personnes publiques, si elles entendent prendre en charge une activité économique, ne peuvent légalement le faire que dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence et doivent à cet égard, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée (CE, Assemblée, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n° 275531, p. 272 ; CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze*, n° 306911, T. pp. 652-664).

Quand bien même elle n'agit pas en tant qu'intervenant sur un marché, l'administration ne saurait ignorer l'incidence de ses mesures de réglementation et de police sur les activités de production, de distribution ou de services et doit, lorsque les premières sont susceptibles d'affecter les secondes, prendre en compte la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence (CE, 22 novembre 2000, *Société L et P Publicité*, n° 223645, p. 525).

Enfin, dans un cas où l'intervention sur un marché d'une personne publique était prévue par la loi elle-même, vous avez jugé que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne pouvait

être utilement invoqué à l'appui de l'arrêté se bornant à fixer les conditions générales de cette intervention conformément à la loi (CE, 6 juillet 1977, *Syndicat national des ingénieurs et techniciens agréés*, n° 87539, au Recueil).

En l'espèce, la création du traitement de données à caractère personnel litigieux vise à répondre aux besoins d'information de l'administration fiscale dans le cadre de sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscales : il ne saurait être reproché, au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, à l'administration de créer en interne un tel fichier plutôt que de recourir aux services onéreux d'un prestataire extérieur, ce que la société Repccap ne tente d'ailleurs pas de soutenir.

Quant au droit des notaires à obtenir gratuitement communication des informations contenues dans ce fichier, s'il est vrai qu'il aboutit à fournir gracieusement à ceux-ci un service que l'initiative privée, à travers quelques rares sociétés telles Repccap, aurait été disposée à leur rendre à titre onéreux, force est de constater que l'atteinte alléguée à la liberté du commerce et de l'industrie qui en résulterait selon la requérante ne procède pas de l'arrêté litigieux, mais de la loi.

En effet, l'arrêté attaqué se borne à prévoir que la DGFIP met en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Ficovie, qui recense, sur support informatique, les déclarations des contrats et placements prévues aux I et II de l'article 1649 ter du CGI.

Cet article, issu de l'article 10 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 dont le Conseil constitutionnel a validé la conformité à la Constitution par une décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, impose aux entreprises d'assurance, aux institutions de prévoyance, aux mutuelles et à leurs unions de déclarer la souscription et le dénouement des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, ainsi que de déclarer chaque année, pour les contrats d'assurance vie non rachetables souscrits depuis le 20 novembre 1991, le montant cumulé des primes versées entre le soixante-dixième anniversaire du souscripteur et le 1er janvier de l'année de la déclaration, lorsque ce montant est supérieur ou égal à 7 500 €, et pour les autres contrats, quelle que soit leur date de souscription, le montant cumulé des primes versées au 1er janvier de l'année de la déclaration et la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, lorsque ce montant ou cette valeur est supérieur ou égal à 7 500 €.

Le détail du contenu de ces déclarations et des catégories d'informations exigées à ce titre est fixé par l'article 370 C de l'annexe II au CGI, dont le V dispose par ailleurs que ces déclarations s'effectuent de manière dématérialisée dans un délai qu'il fixe et prévoit qu'elles « *font l'objet d'un traitement informatisé dénommé " gestion du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie " qui recense, sur support informatique, les contrats et placements mentionnés à l'article 1649 ter du code général des impôts et porte à la connaissance des services autorisés à consulter ce fichier, pour chaque contrat ou placement, les éléments mentionnés à l'article précité et aux I à IV.* »

L'arrêté litigieux ne fait ni plus ni moins que mettre en place ce traitement automatisé de données interne à l'administration fiscale, sans en élargir le champ par rapport aux informations prévues par le CGI et son annexe II et sans ouvrir son accès à des personnes extérieures au service. En effet, son article 5 dispose que « *Les destinataires des données à caractère personnel traitées sont les agents habilités de la direction générale des finances publiques.* »

L'arrêté lui-même ne crée ni n'organise aucun droit d'accès des notaires aux données que le traitement Ficovie recense : il ne comporte pas un mot à ce sujet. Et pour cause, puisque les notaires ne disposent pas, à proprement parler, d'un droit d'accès direct à ce fichier, pas plus que d'un droit d'accès « indirect » au sens de la loi CNIL.

En effet, ils disposent seulement, lorsqu'ils ont été mandatés en vue du règlement d'une succession et sont à ce titre chargés d'établir l'actif successoral, ou lorsqu'ils sont mandatés par le bénéficiaire éventuel d'un contrat d'assurance sur la vie dont le défunt était l'assuré, du droit d'obtenir de l'administration fiscale, sur leur demande, la communication des informations détenues par celle-ci en application du I de l'article 1649 ter du CGI, afin d'identifier l'ensemble des contrats de capitalisation souscrits par le défunt, ou encore des informations détenues par celle-ci en application du même I et relatives aux contrats dont le mandant est identifié comme bénéficiaire, à l'exclusion des informations relatives à d'éventuels tiers bénéficiaires. Ces données figurent effectivement dans le fichier faisant l'objet du traitement automatisé Ficovie créé par l'arrêté litigieux, mais elles ne sont pas définies par référence au contenu de ce fichier et l'administration aurait pu ne pas organiser sous cette forme les informations dont les notaires peuvent ainsi demander communication. Et ce droit résulte de l'article L. 151 B du livre des procédures fiscales, créé par la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

C'est donc uniquement de la loi, à travers l'article L. 151 B du LPF, que découle l'atteinte alléguée par la requérante à la liberté du commerce et de l'industrie. Si l'arrêté améliore indéniablement la capacité de l'administration fiscale à répondre de manière fiable et rapide aux demandes d'information des notaires, en ce qu'il met à disposition des agents habilités de la DGFIP un traitement automatisé des données de déclarations des assureurs, force est de constater que l'objet du traitement qu'il met en place est purement fiscal, qu'il ne prévoit aucun accès d'un tiers à l'administration fiscale à son contenu et qu'il ne porte, par lui-même, aucune atteinte à l'activité économique de la requérante.

Or la requérante ne soulève pas de QPC critiquant l'article L. 151 B du LPF au regard du principe qu'elle invoque – au demeurant, l'eût-elle fait, que le succès de ses prétentions n'en aurait selon nous guère été plus certain, compte tenu de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ne pas laisser des contrats d'assurance vie en déshérence et aux moyens limités de l'initiative privée en la matière. La requête manque donc, en tout état de cause, sa cible. Le moyen tiré d'une méconnaissance du principe de liberté du commerce et de l'industrie ne pourra donc qu'être écarté.

Quant aux nombreux développements de la société par lesquels elle soutient que le ministère de l'économie et des finances se serait inspiré de son registre des assurés, l'aurait assurée de manière trompeuse de l'absence d'intention d'intervention publique sur son segment de marché et l'aurait ainsi induite en erreur sur ses perspectives économiques, la conduisant à investir sur un projet finalement mort-né, ils ne constituent pas des moyens et trouveraient davantage leur place dans un litige indemnitaire que dans le cadre de la présente requête. Si la société estime avoir été victime d'un préjudice lié à une faute de l'Etat, ou encore d'un préjudice grave, anormal et spécial du fait de l'intervention de la loi du 13 juin 2014, ce n'est pas la voie de l'excès de pouvoir contre l'arrêté du 29 février 2016 qu'il lui faut alors emprunter.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.