

Décision n° 2019-789 QPC
du 14 juin 2019

(Mme Hanen S.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 mars 2019 par le Conseil d'État (décision n° 424289 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Hanen S. par la SCP Delamarre et Jehannin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-789 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 114-19, L. 114-20 et L. 114-21 du code de la sécurité sociale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code des postes et des communications électroniques ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;
- la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 ;
- la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la requérante par la SCP Delamarre et Jéhannin, enregistrées le 16 avril 2019 ;

– les observations présentées pour la caisse d’allocations familiales de l’Isère, partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par Me Jean-Jacques Gatineau, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 17 avril 2019 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 18 avril 2019 ;

– les observations en intervention présentées pour la caisse nationale d’allocations familiales par la SCP Foussard-Froger, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour les associations La Quadrature du Net et Franciliens.net par Me Alexis Fitzjean Ó Cobhthaigh, avocat au barreau de Paris, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour la caisse d’allocations familiales de l’Isère par Me Gatineau, enregistrées le 2 mai 2019 ;

– les secondes observations présentées pour la caisse nationale d’allocations familiales par la SCP Foussard-Froger, enregistrées le 9 mai 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Manuel Delamarre, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la requérante, Me Gatineau, pour la caisse d’allocations familiales de l’Isère, Me Fitzjean Ó Cobhthaigh, pour les associations intervenantes, Me Régis Froger, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la caisse nationale d’allocations familiales, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 4 juin 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi du 21 décembre 2015 mentionnée ci-dessus et des articles L. 114-20 et L. 114-21 du même code dans leur rédaction résultant de la loi du 19 décembre 2007 mentionnée ci-dessus.

2. L'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, dans cette rédaction, prévoit :

« Le droit de communication permet d'obtenir, sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires :

« 1° Aux agents des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites ou l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par lesdits organismes ;

« 2° Aux agents chargés du contrôle mentionnés aux articles L. 243-7 du présent code et L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime pour accomplir leurs missions de contrôle définies aux mêmes articles et leur mission de lutte contre le travail dissimulé définie à l'article L. 324-12 du code du travail ;

« 3° Aux agents de contrôle des organismes de sécurité sociale pour recouvrer les prestations versées indûment à des tiers.

« Le droit prévu au premier alinéa peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

« Le droit prévu au premier alinéa s'exerce quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents et peut s'accompagner de la prise immédiate d'extraits et de copies.

« Les documents et informations sont communiqués à titre gratuit dans les trente jours qui suivent la réception de la demande.

« Le refus de déférer à une demande relevant du présent article est puni d'une amende de 1 500 € par cotisant, assuré ou allocataire concerné, sans que le total de l'amende puisse être supérieur à 10 000 €.

« Ce délit peut faire l'objet de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale prévue aux articles 495 à 495-6 du code de procédure pénale ».

3. L'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi du 19 décembre 2007, prévoit :

« Sans préjudice des autres dispositions législatives applicables en matière d'échanges d'informations, le droit de communication défini à

l'article L. 114-19 est exercé dans les conditions prévues et auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales à l'exception des personnes mentionnées aux articles L. 82 C, L. 83 A, L. 83 B, L. 84, L. 84 A, L. 91, L. 95 et L. 96 B à L. 96 F ».

4. L'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi du 19 décembre 2007, prévoit :

« L'organisme ayant usé du droit de communication en application de l'article L. 114-19 est tenu d'informer la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle est prise la décision de supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement, de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels il s'est fondé pour prendre cette décision. Il communique, avant la mise en recouvrement ou la suppression du service de la prestation, une copie des documents susmentionnés à la personne qui en fait la demande ».

5. La requérante et les associations intervenantes reprochent de méconnaître le droit au respect de la vie privée à ces dispositions, qui régissent l'usage par les agents des organismes de sécurité sociale de leur droit d'obtenir communication de certains documents ou informations relatifs à des bénéficiaires de prestations ou à des assujettis à des cotisations sociales. Selon elles, les garanties apportées à l'exercice de ce droit de communication seraient insuffisantes, pour ce qui concerne les données bancaires et les données de connexion. Elles dénoncent également le fait que ces agents ne sont tenus d'informer la personne contrôlée de la teneur et de l'origine des documents obtenus auprès de tiers que si une décision a été prise à son encontre sur le fondement de ces documents. Pour les mêmes raisons, la requérante reproche au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa propre compétence dans des conditions qui affecteraient le droit au respect de la vie privée.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les articles L. 114-20 et L. 114-21 du code de la sécurité sociale.

– Sur le fond :

7. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui incombe d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement

garantis. Au nombre de ces derniers figure le droit au respect de la vie privée protégé par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

. En ce qui concerne l'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale :

8. Par le renvoi général qu'il opère, sous réserve de quelques exceptions, à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, l'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale étend à certains agents des organismes de sécurité sociale le droit de communication de certains documents et informations reconnu à l'administration fiscale.

9. Il résulte en particulier de ce renvoi aux articles L. 83 et L. 85 du livre des procédures fiscales que ce droit de communication peut notamment s'exercer auprès des établissements bancaires afin d'obtenir d'eux, sans qu'ils puissent opposer le secret professionnel, les relevés de comptes et les autres documents bancaires relatifs au bénéficiaire d'une prestation sociale ou à son ayant droit ou à un cotisant. Il résulte également du renvoi opéré par les dispositions contestées aux articles L. 83 et L. 96 G du même livre que les agents des organismes de sécurité sociale disposent du droit de se faire communiquer les données de connexion détenues par les opérateurs de communications électroniques, les fournisseurs d'accès à un service de communication au public en ligne ou les hébergeurs de contenu sur un tel service. La communication de telles données est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée.

10. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

11. En deuxième lieu, d'une part, en vertu de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, il ne peut être fait usage du droit de communication que pour le contrôle de la sincérité et de l'exactitude des déclarations souscrites ou de l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par les organismes de sécurité sociale, pour l'exercice des missions de contrôle des cotisants aux régimes obligatoires de sécurité sociale et de lutte contre le travail dissimulé et pour le recouvrement de prestations versées indûment à des tiers.

12. D'autre part, ce droit de communication, qui n'est pas assorti d'un pouvoir d'exécution forcée, n'est ouvert qu'aux agents des organismes

de sécurité sociale, lesquels sont soumis, dans l'utilisation de ces données, au secret professionnel.

13. En dernier lieu, la communication de données bancaires permet à titre principal aux organismes sociaux d'avoir connaissance des revenus, des dépenses et de la situation familiale de la personne objet de l'investigation. Elle présente un lien direct avec l'évaluation de la situation de l'intéressé au regard du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation.

14. Si ces données peuvent révéler des informations relatives aux circonstances dans lesquelles la personne a dépensé ou perçu ses revenus, l'atteinte ainsi portée au droit au respect de la vie privée n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Il résulte de ce qui précède que le législateur a assorti le droit de communication contesté de garanties propres à assurer, entre le respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée.

15. En revanche, compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, les données de connexion fournissent sur les personnes en cause des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée. Par ailleurs, elles ne présentent pas de lien direct avec l'évaluation de la situation de l'intéressé au regard du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation. Dans ces conditions, le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et la lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

16. Par conséquent, l'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale, qui concerne notamment les données bancaires et les données de connexion, doit être déclaré contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale :

17. L'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale prévoit les conditions dans lesquelles la personne visée par l'exercice du droit de communication est informée de sa mise en œuvre. Il réserve l'obligation pour les organismes de sécurité sociale de procéder à cette information aux situations dans lesquelles la décision a été prise de supprimer le bénéfice d'une prestation ou de recouvrer des sommes réclamées.

18. Toutefois, l'objet d'une telle disposition étant de permettre à la personne contrôlée de prendre connaissance des documents communiqués afin de pouvoir contester utilement les conclusions qui en ont été tirées par l'organisme de sécurité sociale, l'absence d'information de la personne visée par l'exercice du droit de communication ne méconnaît pas, en elle-même, le droit au respect de la vie privée.

19. L'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

20. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

21. En l'espèce, les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, ne sont plus en vigueur.

22. La remise en cause des mesures prises sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale et aurait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, ces mesures ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – L'article L. 114-20 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, est contraire à la Constitution.

Article 2. – L'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, est conforme à la Constitution.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 21 et 22 de cette décision.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 juin 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 14 juin 2019.