



Commentaire

Décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019

Mme Hanen S.

(Droit de communication des organismes de sécurité sociale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 mars 2019 par le Conseil d'État (décision n° 424289 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Hanen S., 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 (CSS).

Dans sa décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, le Conseil constitutionnel a, d'une part, déclaré contraire à la Constitution l'article L. 114-20 de ce code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008. D'autre part, il a jugé conforme à la Constitution l'article L. 114-21 du CSS, dans cette même rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Le droit de communication des agents des organismes de sécurité sociale

a. – Présentation générale

L'expression « *droit de communication* » désigne la faculté reconnue à certains organismes ou administrations d'exiger d'une personne ou de tiers la communication d'informations ou de documents qu'ils détiennent, nécessaires à l'exercice, par ces organismes ou administrations, de leurs missions.

La loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 a consacré un tel droit de communication au bénéfice de certains agents des organismes de sécurité sociale.

Ce droit, qui recouvre en réalité un véritable pouvoir de réquisition en faveur de ces agents, a été directement puisé dans le répertoire des pouvoirs conférés aux services

fiscaux pour le contrôle de l'impôt. Il concourt ainsi au contrôle du droit à prestation et à la découverte d'agissements frauduleux qui peuvent être constitutifs d'infractions pénales¹, ce qui le rapproche du pouvoir de réquisition dont disposent plus généralement les services de police judiciaire².

La nécessité d'accorder une telle prérogative aux agents des organismes de sécurité sociale a été justifiée en ces termes par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 : « *Aujourd'hui, un grand nombre de prestations et de prélèvements sociaux sont établis ou servis sur la base de déclarations souscrites par des employeurs ou des assurés sociaux. Or, les organismes de sécurité sociale apparaissent parfois démunis pour contrôler le travail dissimulé ou les déclarations des assurés relatives à certaines conditions d'ouverture de droits aux prestations (ressources, résidence, isolement,...). Il est donc important de disposer des moyens efficaces de vérifier la sincérité de ces déclarations. Les travaux menés dans le cadre du comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale conduisent à proposer d'étendre le champ des organismes auprès desquels les organismes de sécurité sociale disposent d'un droit de communication. L'objectif de cette proposition est de permettre aux organismes de sécurité sociale de disposer de prérogatives comparables à celles dévolues aux services fiscaux qui disposent d'une habilitation législative leur permettant d'obtenir directement des informations notamment des établissements bancaires, des fournisseurs d'énergie ou des opérateurs de téléphonie* ».

* Le droit de communication est réservé aux agents des organismes de sécurité sociale visés aux 1° à 3° de l'article L. 114-19 du CSS. Sont ainsi habilités à exercer ce droit :

– **les agents des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale (1°)**, 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 lesdits organismes. Cela couvre l'ensemble des prestations que ces organismes sont amenés à servir, y compris les prestations servies pour le compte de tiers tels que l'État, pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou les allocations logement, et les départements, comme le revenu de solidarité active (RSA) ;

¹ Ainsi des délits de faux (article 441-6 du code pénal), d'escroquerie (spécialement l'article 313-2, 5°, du code pénal) ou encore de travail dissimulé (articles L. 8224-1 et suivants du code du travail).

² En ce sens, voir notamment les articles 60-1 et 77-1-1 du code de procédure pénale autorisant les services de police judiciaire à requérir des informations intéressant l'enquête.

– **les agents des organismes de recouvrement de cotisations ou de contributions sociales chargés du contrôle (2°)**³, c'est-à-dire, notamment, les agents des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), pour l'accomplissement de leurs missions de contrôle relatives aux régimes de protection sociale des salariés et des non-salariés et salariés agricoles⁴ et de leur mission de lutte contre le travail dissimulé⁵ ;

– **les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale (3°)**, pour le recouvrement des prestations versées indûment à des tiers⁶.

* Les « *documents et informations* » susceptibles d'être requis en application du droit de communication peuvent être de toute nature, quel que soit le support utilisé pour leur conservation, et donner lieu à la prise immédiate d'extraits et de copies⁷.

Selon une circulaire interministérielle du 21 juillet 2011 portant sur les conditions d'application du droit de communication institué aux articles L. 114-19 et suivants du CSS, « *peuvent notamment faire l'objet d'une vérification les informations ayant fait l'objet d'une déclaration par l'assuré ou l'allocataire et relatives aux ressources, au domicile, à la résidence en France ou à l'étranger, à la régularité du séjour, à l'état civil, au statut matrimonial, à la composition de la famille, à la condition d'isolement, à l'existence d'un logement et aux coordonnées financières* »⁸.

En visant des « *tiers* », le 3° de l'article L. 114-19 sous-entend que la demande d'informations peut également concerner une personne autre que le bénéficiaire de la prestation dès lors que cette personne est suspectée d'avoir indûment bénéficié du versement de la prestation en cause⁹.

Depuis la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, le cinquième alinéa de l'article L. 114-19 du CSS prévoit par

³ Le 2° renvoie aux agents mentionnés aux articles L. 243-7 du CSS et L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Ces missions sont définies aux articles précités L. 243-7 du CSS et L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Article L. 324-12 du code du travail, remplacé par les articles L. 8271-7 à L. 8271-11 du même code par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 opérant la recodification à droit constant du code du travail (dans sa partie législative).

⁶ La loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 y a ajouté le recouvrement des prestations recouvrables sur la succession.

⁷ Article L. 114-19, alinéa 6, du CSS.

⁸ Circulaire n° DSS/2011/323 du 21 juillet 2011 relative aux conditions d'application par les organismes de sécurité sociale du droit de communication institué aux articles L. 114-19 et suivants du CSS, p. 5.

⁹ En ce sens, voir la circulaire interministérielle précitée du 21 juillet 2011, p. 6.

ailleurs que le droit de communication 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 (Cnil)¹⁰. Ce faisant, le législateur a entendu permettre aux agents compétents¹¹ d'obtenir auprès des opérateurs de plateformes en ligne la communication d'informations ou de documents portant sur des personnes réalisant des actes de commerce de manière dématérialisée, dans la mesure où elles ne sont pas toujours identifiables.

* La finalité du droit de communication est large puisqu'il est susceptible d'être exercé par les trois catégories d'agents mentionnés à l'article L. 114-19 du CSS dès lors que le recueil d'un document ou d'une information apparaît « *nécessaire* » à la réalisation de leurs missions respectives. Dans la mesure où ces missions vont du contrôle de la sincérité et de l'exactitude d'une déclaration ou de l'authenticité d'une pièce au recouvrement de prestations versées indûment, il se déduit des termes de l'article L. 114-19 du CSS que le droit de communication peut être exercé en amont comme en aval de la constatation d'une éventuelle fraude aux cotisations sociales ou aux prestations servies par les organismes de sécurité sociale¹².

Ce contrôle pouvant s'effectuer de manière préventive, aucune exigence n'a été posée pour subordonner l'exercice de ce droit à l'existence de soupçons préalables à l'encontre de la personne ciblée ou d'un certain degré de gravité des agissements recherchés.

* Le domaine d'application du droit de communication a également été conçu largement par le législateur, ce dernier ayant tout à la fois conservé, à l'article L. 114-20 du CSS, les dispositions autorisant des échanges d'informations entre les agents des organismes de sécurité sociale et certains établissements publics ou privés¹³ et considérablement enrichi la liste des autres destinataires possibles, en se référant à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales (LPF), relative aux conditions d'exercice du droit de communication des agents de l'administration fiscale.

¹⁰ Il s'agit du décret n° 2017-859 du 9 mai 2017 relatif aux conditions d'exercice du droit de communication mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

¹¹ L'article R. 114-35 du CSS a limité le recours à cette prérogative aux agents mentionnés au 2° de l'article L. 114-19 du même code.

¹² En ce sens, la circulaire n° DSS/2011/323 du 21 juillet 2011 précitée précisait que le droit de communication a notamment pour objet de « *permettre à un organisme de sécurité sociale de vérifier auprès d'un tiers, soit dans le cadre de l'instruction d'une demande, soit dans le cadre d'un contrôle a posteriori, les informations déclarées par l'allocataire, l'assuré, le cotisant ou tout une autre personne ayant déclaré des informations ou produits des pièces en vue de l'attribution et du paiement de prestations* ».

¹³ Voir notamment les articles L. 114-12 et L. 114-14 du CSS ainsi que l'article L. 152 du livre des procédures fiscales.

Comme le concédait M. Yves Bur dans son rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, la référence au LPF vise à « *calquer le droit de communication créé par l'article L. 114-19 sur le droit existant pour les administrations fiscales* »¹⁴.

L'article L. 114-20 du CSS se borne dès lors à mentionner les tiers exclus du champ du droit de communication ouvert aux organismes de sécurité sociale. Il s'agit, dans la rédaction de cet article résultant de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 (qui correspondait à la version applicable dans le cadre de la QPC objet de la décision commentée), des personnes visées 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 du LPF, à savoir :

- le ministère public, en vertu de l'article L. 82 C du LPF ;
- les agents de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des douanes et droits indirects (article L. 83 A du même livre) ;
- les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de la direction générale des douanes et droits indirects (article L. 83 B) ;
- les administrations depositaires de renseignements individuels portant sur l'identité ou l'adresse des personnes ou d'ordre économique ou financier, recueillis au cours des enquêtes statistiques (article L. 84)¹⁵ ;
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en vertu de l'article L. 84 A ;
- les congrégations, communautés et associations religieuses, et les sociétés ou associations civiles soumises au droit d'accroissement prévu à l'article 1005 du code général des impôts (article L. 91) ;
- les caisses de mutualité sociale agricole (article L. 95) ;
- les personnes mentionnées aux articles 277 A et 286 *quater* du code général des impôts, relatifs aux assujettis à la taxe à la valeur ajoutée (TVA), en vertu de l'article L. 96 B ;
- les intermédiaires pour des instruments financiers à terme (article L. 96 CA) ;
- les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision (article L. 96 E) ;

¹⁴ Rapport n° 295 (Assemblée nationale – XIII^e législature) de M. Yves Bur, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, tome I, du 17 octobre 2007, p. 336.

¹⁵ En réalité, loin d'instaurer un droit de communication, l'article L. 84 du LPF apporte une exception, s'agissant de l'obligation de communication de documents détenus par les administrations, prévue par l'article L. 83 du LPF, pour certains renseignements individuels collectés dans le cadre d'enquêtes statistiques.

– le fiduciaire, le constituant, le bénéficiaire ou toute personne physique ou morale exerçant par quelque moyen un pouvoir de décision direct ou indirect sur la fiducie (article L. 96 F).

A contrario, le droit de communication reconnu aux agents des organismes de sécurité sociale par l'article L. 114-20 du CSS peut s'exercer à l'égard :

– des personnes versant des honoraires ou des droits d'auteur (article L. 82 A du LPF) ;

– des employeurs et débirentiers (article L. 82 B du même livre) ;

– des administrations et entreprises publiques, établissements ou organismes contrôlés par l'autorité administrative (article L. 83) ;

– de l'Agence nationale de contrôle du logement social (article L. 83 C) ;

– de l'Agence nationale de l'habitat (article L. 83 D) ;

– de la société de gestion mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation (article L. 83 E) ;

– de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (article L. 84 B) ;

– des établissements de jeux visés à l'article L. 84 C ;

– de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (article L. 84 D) ;

– de l'Autorité des marchés financiers (article L. 84 E) ;

– des personnes ayant la qualité de commerçant (article L. 85) ;

– des personnes versant des revenus de capitaux mobiliers (article L. 85-0-A) ;

– des artisans (article L. 85-0 B) ;

– des exploitants agricoles et leurs organismes clients ou fournisseurs (article L. 85 A) ;

– des membres de certaines professions non commerciales (articles L. 86 et L. 86 A) ;

– des institutions et organismes versant des rémunérations ou répartissant des fonds (article L. 87) ;

– des compagnies d'assurance (article L. 89) ;

– des entrepreneurs de transport (article L. 90) ;

– des dépositaires de documents publics (article L. 92) ;

– des sociétés civiles (article L. 94 A) ;

– des banques, en ce qui concerne les formules de chèques non barrées (article L. 96) ;

– les établissements de crédit, les établissements de monnaie électronique, les établissements de paiement ainsi que les organismes et services mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, en ce qui concerne les opérations de transfert de fonds à l'étranger (article L. 96 A) ;

– les opérateurs de communications électroniques (article L. 96 G) ;

– les fabricants et marchands de métaux précieux (article L. 96 H) ;

- les agences immobilières (article L. 96 I) ;
- les concepteurs et éditeurs de logiciels de comptabilité ou de caisse (article L. 96 J).

Les articles précités limitent parfois le droit de communication à certains documents ou informations (par exemple les bulletins de salaires ou les documents comptables permettant d'établir le revenu du bénéficiaire de la prestation). Toutefois, dans la plupart des cas, le droit de communication s'étend à l'ensemble des informations ou documents détenus ou produits par le tiers dans le cadre de son activité. La jurisprudence retient alors une interprétation assez extensive des documents ou informations susceptibles de faire l'objet du droit de communication.

Ainsi, le juge administratif, comme le juge judiciaire, ont jugé que l'article L. 85 du LPF, qui prévoit l'exercice du droit de communication à l'égard des commerçants pour tous les documents se rattachant à leur activité, peut être utilisé par les agents des services fiscaux pour obtenir auprès d'un opérateur de téléphonie les factures détaillées d'un de ses clients faisant l'objet d'un contrôle, même si ces dernières fournissent des informations sur le détail des communications dudit client (les numéros appelés, notamment)¹⁶.

* La mise en œuvre du droit de communication obéit en principe à la finalité prévue aux 1° à 3° de l'article L. 114-19 du CSS : les agents des organismes de sécurité sociale ne sont fondés à exercer ce droit qu'autant qu'il est nécessaire à l'exercice de leur mission de contrôle ou de recouvrement.

En principe également, les organismes de sécurité sociale doivent demander directement au demandeur ou au bénéficiaire d'une prestation les pièces justificatives utiles pour apprécier les conditions de son droit à prestation (article L. 161-1-4 du CSS¹⁷). La vocation du droit de communication n'est donc que subsidiaire.

Par ailleurs, sans que ceci résulte d'exigences légales, les ministres du budget, des solidarités et du travail ont imposé, par voie de circulaire, qu'en pratique, le droit de communication ne soit exercé « *qu'après avoir sollicité préalablement l'assuré, l'allocataire, le cotisant ou toute autre personne concernée* »¹⁸.

¹⁶ CE, 30 mars 2018, n° 361828 et Cour de cassation, chambre commerciale, 4 décembre 2012, n° 11-27.691.

¹⁷ Le deuxième alinéa de l'article L. 161-1-4 du CSS leur permet de se dispenser de solliciter la production de pièces justificatives s'ils peuvent les obtenir directement auprès d'autres personnes morales de droit public ou personnes morales de droit privé gérant un service public.

¹⁸ Circulaire interministérielle précitée du 21 juillet 2011, p. 8.

Il résulte de ce qui précède que le droit de communication a donc essentiellement vocation à être exercé en cas de refus exprès ou implicite opposé par l'intéressé¹⁹, de doute sur la validité ou l'authenticité des justificatifs fournis ou encore de volonté des agents compétents d'approfondir leurs investigations, au besoin sans en informer l'intéressé pour agir plus efficacement.

Les organismes sollicités ne peuvent opposer le secret professionnel et doivent communiquer à titre gratuit les documents et informations demandés dans un délai de trente jours suivant la réception de la demande. À défaut, ils s'exposent à une amende, dont le montant, initialement fixé à 7 500 euros est aujourd'hui²⁰ fixé à 1 500 euros par cotisant, assuré ou allocataire concerné par la demande, sans que le total de l'amende puisse être supérieur à 10 000 euros (avant-dernier alinéa de l'article L. 114-19 du CSS).

b. – Le régime spécifique aux données bancaires et aux données de connexion

* En vertu du renvoi opéré par l'article L. 114-20 du CSS vers plusieurs dispositions du LPF, les agents compétents des organismes de sécurité sociale peuvent exercer leur droit de communication à des fins de recueil de données bancaires auprès des établissements de crédit et des établissements assimilés²¹.

Selon le *Bulletin officiel des Finances publiques-impôts*²², le droit de communication que les agents du fisc détiennent auprès de ces établissements de crédit résulte :

- de **l'article L. 83 du LPF**, dès lors que ces établissements sont soumis au contrôle de l'autorité administrative ;

- de **l'article L. 85 du même code**, dans la mesure ils sont également soumis aux obligations prévues aux articles L. 123-12 à L. 123-28 du code de commerce ;

¹⁹ Il convient de préciser que, sauf cas de force majeure, la non-présentation par le demandeur de pièces justificatives, la présentation de faux documents ou de fausses informations ou l'absence réitérée de réponse aux convocations d'un organisme de sécurité sociale entraînent, selon les cas, la suspension du délai d'instruction de la demande ou la suspension du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées ou la réponse à la convocation adressée (article L. 161-1-4, alinéa 3, du CSS).

²⁰ Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

²¹ Ainsi des établissements de crédit agréés en qualité de banque, de banque mutualiste ou coopérative, de caisse de crédit municipal, de société financière ou d'institution financière spécialisée en vertu de l'article L. 511-9 du CMF. L'article L. 96 A du LPF renvoie également aux établissements de monnaie électronique, aux établissements de paiement ainsi qu'aux organismes et services mentionnés à l'article L. 518-1 du CMF.

²² BOI-CF-COM-10-20-20-20131021, § 30.

- de l'article L. 96 du LPF, en ce qui concerne la délivrance de chèques non barrés ;
- et de l'article L. 96 A du LPF concernant les opérations de transfert de fonds à l'étranger.

Sur la base de ces dispositions, les organismes prestataires sont ainsi fondés à demander aux établissements de crédit ou assimilés, par dérogation au secret bancaire²³, les données bancaires concernant leurs clients, contenues notamment dans leurs relevés de comptes. Comme le précise la circulaire interministérielle précitée du 21 juillet 2011, « ces relevés permettent, en effet et entre autres choses, d'apprécier les ressources déclarées, de vérifier le nom, la résidence, le domicile (l'adresse), la réalité de l'isolement ou de la situation familiale (compte commun ou pas) ; ils permettent également de contrôler l'existence de l'allocataire ou de l'assuré (exemple : présomption de décès en cas de compte inactif) »²⁴.

* Le droit de communication dont bénéficient les agents compétents des organismes de sécurité sociale s'étend par ailleurs aux données de connexion conservées par les opérateurs de télécommunication²⁵ et les prestataires d'accès à internet (fournisseurs d'accès à internet et hébergeurs de contenu sur les réseaux de communications électroniques²⁶), par l'effet du renvoi vers l'article L. 96 G du LPF.

L'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), auquel renvoie cet article, impose aux opérateurs de communications électroniques, et notamment aux personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne, d'effacer ou de rendre anonyme toute donnée relative à une communication dès que celle-ci est achevée. Ce même article prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions à cette règle (conservation des données en cas d'enquête, conservation le temps nécessaire à la facturation ou au paiement, conservation avec le consentement de l'abonné, notamment pour bénéficier d'autres services).

Le droit de communication prévu par les dispositions contestées peut ainsi porter sur ces catégories de données conservées, par exception, par ces différents opérateurs.

²³ Le principe de ce secret est posé à l'article L. 511-33 du CMF.

²⁴ Circulaire interministérielle précitée du 21 juillet 2011, p. 5-6.

²⁵ L'expression désigne « toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques » (15° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques).

²⁶ Il s'agit des personnes visées au 1 et 2 du paragraphe I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Les données ainsi susceptibles d'être collectées sont donc les « **métadonnées** » de connexion, *i.e.* celles qui portent la trace d'une connexion ou d'un appel téléphonique, à l'exclusion du contenu de cet appel ou de cette connexion. Il peut s'agir du numéro d'abonnement de l'émetteur de l'appel ou de son destinataire, de la date ou de la durée de la correspondance, de la facture détaillée (« *fadette* ») du premier ou bien encore de la localisation de l'utilisateur ou du terminal de communication.

* Dernièrement, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a modifié les dispositions de l'article L. 96 G du LPF afin d'encadrer plus strictement le droit de communication des données de connexion et de le mettre ainsi en conformité avec les décisions n° 2015-715 DC du 5 août 2015²⁷ et n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017²⁸ rendues par le Conseil constitutionnel qui ont censuré des dispositions analogues relatives aux agents de l'autorité de la concurrence et de l'Autorité des marchés financiers (AMF ; *cf. infra*, partie II).

Le nouveau texte applicable au droit de communication spécifique aux données de connexion est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Il se distingue du droit général de communication par :

- sa finalité limitée à la constatation de certaines infractions fiscales (administratives ou pénales), en l'occurrence celles mentionnées au c du 1 et au 5 de l'article 1728 du CGI, aux articles 1729 et 1729-0 A, au 2 du paragraphe IV et au paragraphe IV *bis* de l'article 1736, au paragraphe I de l'article 1737 et aux articles 1758 et 1766 du même code ;
- la nécessité pour les agents titulaires de ce droit, ayant au moins le grade de contrôleur, d'être spécialement habilités par le directeur de leur service d'affectation ;
- l'exigence d'une autorisation préalable du procureur de la République, qui peut être donnée par tout moyen et est mentionnée ou versée au dossier de la procédure ;
- la destruction des données obtenues à l'extinction de l'action pour l'application des sanctions fiscales.

²⁷ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 137.

²⁸ Décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, *M. Alexis K. et autre (Droit de communication aux enquêteurs de l'AMF des données de connexion)*.

* Précisons, pour finir, que **l'article L. 83 du LPF**, dans sa rédaction antérieure à la loi du 23 octobre 2018 précitée, autorisait également les agents des organismes de sécurité sociale à se faire communiquer, par l'intermédiaire des administrations et entreprises publiques, établissements ou organismes contrôlés par l'autorité administrative, les données de connexion conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques.

Cette partie de l'article L. 83 du LPF a, depuis lors, été abrogée à la faveur du régime plus protecteur des données de connexion désormais prévu au nouvel article L. 96 G du même code.

2. – Les obligations d'information mises à la charge des organismes de sécurité sociale

L'article L. 114-21 du CSS prévoit une double « *obligation d'information* » à la charge des organismes de sécurité sociale en cas de décision défavorable à l'intéressé faisant suite à l'exercice du droit de communication.

D'une part, il prévoit que l'organisme qui décide de mettre en recouvrement les sommes dues par l'intéressé ou de supprimer le service d'une prestation dont il bénéficiait, après avoir usé du droit de communication, doit l'informer de la teneur et de l'origine des informations et des documents obtenus auprès de tiers.

D'autre part, l'organisme doit communiquer à l'intéressé une copie des documents qui permettent de motiver la décision s'il en fait la demande, avant que la mise en recouvrement ou la suppression du service de la prestation ne soit effectuée.

Cet article s'inspire de l'article L. 76 B du LPF, qui visait à codifier une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État²⁹ en matière de garanties des contribuables en cas d'exercice du droit de communication, permettant à la personne de demander les pièces et informations à partir desquelles l'administration fiscale a motivé sa décision, avant la mise en recouvrement³⁰.

²⁹ Voir notamment Conseil d'État, 3 décembre 1990, *SA Antipolia* (n° 103101), et 3 mai 2004, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Besaucèle* (n° 236669).

³⁰ Rapport n° 295 de M. Yves Bur précité, p. 338.

B. – Origine de la QPC et question posée

Mme Hanen S. a bénéficié du RSA en qualité de parent isolé à compter de décembre 2014. Des incohérences ayant été relevées à la suite d'un contrôle sur pièces de son dossier, la caisse d'allocations familiales (CAF) de l'Isère a procédé à une régularisation de son dossier. Après avoir exercé notamment son droit de communication auprès de la banque gérant le compte bancaire de son époux, la CAF a considéré que l'intéressée avait repris une vie maritale à compter de février 2015.

Fin 2016, la CAF a, en conséquence, notifié à l'intéressée un indu de RSA pour un montant d'environ 10 000 euros et un indu d'aide personnalisée au logement (APL) pour un montant initial de 4 000 euros environ.

Après le rejet de ses recours gracieux, Mme S. a saisi le tribunal administratif de Grenoble afin d'obtenir l'annulation de ces décisions de rejet ainsi que celle des décisions relatives aux différents indus mis à sa charge.

N'ayant que partiellement obtenu satisfaction par le jugement du 25 juillet 2018 du tribunal administratif de Grenoble, la requérante a formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. À cette occasion, elle a présenté une QPC visant à contester la conformité à la Constitution, notamment au droit au respect de la vie privée, des articles L. 114-19, L. 114-20 et L. 114-21 du CSS.

Par la décision précitée du 27 mars 2019, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC au motif que « *le moyen tiré de ce qu'elles [ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit au respect de la vie privée, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La détermination des dispositions contestées et la délimitation du champ de la QPC

* Le Conseil d'État n'ayant pas précisé dans quelle version les dispositions étaient renvoyées, le Conseil constitutionnel a jugé, conformément à sa jurisprudence habituelle, que « *la question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* ». Il s'agissait en l'occurrence :

– pour l’article L. 114-19 du CSS, de la rédaction résultant de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;

– et, pour les articles L. 114-20 et L. 114-21 du même code, de la rédaction issue de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 (paragr. 1).

* La requérante et les associations intervenantes reprochaient à ces dispositions, qui régissaient 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, de méconnaître le droit au respect de la vie privée. Selon elles, les garanties apportées à l’exercice de ce droit de communication étaient insuffisantes, pour ce qui concernait les données bancaires et les données de connexion. Elles dénonçaient également le fait que ces agents n’étaient tenus d’informer la personne contrôlée de la teneur et de l’origine des documents obtenus auprès de tiers que si une décision avait été prise à son encontre sur le fondement de ces documents. Pour les mêmes raisons, la requérante reprochait au législateur d’avoir méconnu l’étendue de sa propre compétence dans des conditions affectant le droit au respect de la vie privée.

Par conséquent, il a jugé que la QPC portait sur les articles L. 114-20 et L. 114-21 du CSS (paragr. 6).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée

Après avoir estimé que les méconnaissances graves du droit au respect de la vie privée affectent la liberté individuelle³¹, le Conseil constitutionnel, à compter de 1999, a rattaché le droit au respect de la vie privée à l’article 2 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789. Il a jugé que la liberté proclamée par cet article « *implique le respect de la vie privée* »³².

La notion de « *vie privée* » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique : c’est la sphère d’intimité de chacun.

³¹ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l’immigration*, cons. 44.

³² Voir notamment les décisions n°s 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d’une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 75 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d’une mission de service public*, cons. 21.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer « *la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public* »³³.

La question des droits de communication reconnus à certaines administrations ou autorités publiques a donné lieu à plusieurs décisions du Conseil constitutionnel rendues notamment sur le fondement du droit au respect de la vie privée. Il convient à cet égard de distinguer la jurisprudence relative à certains droits de communication généraux et celle relative à la communication des données de connexion, qui a marqué un infléchissement sensible de la jurisprudence.

1. – La jurisprudence relative à certains droits généraux de communication

* Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur des dispositions organisant au bénéfice d'agents publics un droit de communication étendu.

Dans sa décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012³⁴, il était saisi de l'article 65 du code des douanes, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 et dans sa rédaction modifiée par cette loi. Ces dispositions fixent une liste de personnes qui, en raison de leur activité, sont tenues de communiquer aux agents de l'administration des douanes, sur demande de ces derniers, les documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant cette administration. Il s'agit, par exemple, des destinataires ou expéditeurs de marchandises déclarées en douane, des compagnies de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien, et, plus généralement de « *toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes* ».

Dans cette décision, le Conseil n'a eu à connaître que de griefs tirés de la méconnaissance de la liberté individuelle, des droits de la défense et du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, qu'il a écartés. S'il ne s'est pas expressément prononcé sur le fondement du droit au respect de la vie privée, en déclarant ces

³³ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

³⁴ Décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012, *Société COVED SA (Droit de communication de l'administration des douanes)*.

dispositions conformes à la Constitution, il a implicitement écarté l'éventualité d'une atteinte inconstitutionnelle à ce droit.

Saisi de la loi organique relative au Défenseur des droits, le Conseil a jugé conforme à la Constitution son article 20 aux termes duquel « *Les personnes physiques ou morales mises en cause communiquent au Défenseur des droits, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission. / Le Défenseur des droits peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure. Le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut lui être opposé. / Les informations couvertes par le secret médical ou par le secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ne peuvent lui être communiquées qu'à la demande expresse de la personne concernée. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent lui être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique* » (décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011³⁵).

Le Conseil a également eu à connaître du droit de communication reconnu aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui portait spécifiquement sur les livres, factures et autres documents professionnels d'un avocat (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015³⁶). Le Conseil a relevé, d'une part, que ces investigations avaient pour seul objet de déterminer l'existence d'un manquement à l'obligation pour un avocat de conclure une convention d'honoraires avec ses clients. D'autre part, il a constaté que ces investigations devaient être conduites « *dans le respect du secret professionnel [...] lequel dispose que les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention "officielle", les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier entre l'avocat et son client sont couvertes par le secret professionnel* ». Il a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas les droits de la défense et ne

³⁵ Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, *Loi organique relative au Défenseur des droits*, cons. 13 et 17.

³⁶ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (cons. 63).

Le Conseil a ensuite été saisi du droit de communication reconnu aux agents de l'Autorité de la concurrence, portant sur les livres, factures et autres documents professionnels appartenant à une entreprise ou un commerçant faisant l'objet d'une enquête (décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016³⁷), qu'il a jugé conforme à la Constitution. Répondant plus particulièrement au grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances, le Conseil constitutionnel, pour l'écarter, s'est notamment attaché à la nature particulière des documents dont la communication est demandée, documents professionnels ou de travail, et sur le fait que les dispositions en cause ne permettaient pas d'exiger la communication de documents protégés par le droit au respect de la vie privée ou le secret professionnel.

Enfin, récemment, le Conseil a jugé conforme à la Constitution le droit de communication reconnu aux agents assermentés du service municipal du logement par l'article L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation (décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019³⁸). Ce droit de communication se bornait à prévoir que les agents en cause pouvaient se faire présenter par les propriétaires, locataires ou autres occupants toute pièce ou document établissant les conditions dans lesquelles les lieux sont occupés. Le Conseil constitutionnel, qui n'était pas saisi d'un grief relatif au droit au respect de la vie privée, a déclaré conformes à la Constitution les dispositions en cause, après avoir écarté des griefs tirés de la méconnaissance des droits de la défense, du droit à un procès équitable et du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser (paragr. 13 et 14).

Il se déduit de la jurisprudence ainsi présentée une attention particulière, sous l'angle du droit au respect de la vie privée, à la nature des documents dont la communication peut être obtenue, en particulier si cette communication est susceptible de conduire à lever un secret professionnel.

* L'exercice irrégulier du droit de communication est de nature à vicier la procédure qui en découle. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler

³⁷ Décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016, *Société Brenntag (Droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie)*, paragr. 8 à 10.

³⁸ Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, *M. Sing Kwon C. et autre (Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux)*.

expressément, sur le fondement du principe des droits de la défense et du droit au respect de la vie privée, dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013³⁹.

Saisi d'une disposition prévoyant que les documents, pièces ou informations que l'administration fiscale utilise et qui sont portés à sa connaissance ne peuvent être écartés au seul motif de leur origine, le Conseil a relevé que, toutefois, de tels documents doivent avoir été régulièrement portés à la connaissance des administrations fiscale ou douanière, soit dans le cadre du droit de communication prévu, selon le cas, par le livre des procédures fiscales ou le code des douanes, soit en application des droits de communication prévus par d'autres textes, soit en application des dispositions relatives à l'assistance administrative par les autorités compétentes des États étrangers. Il a à cet égard formulé une réserve d'interprétation, estimant que ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre aux services fiscaux et douaniers de se prévaloir de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge (cons. 33) : la légalité de l'exercice par l'administration fiscale de son droit de communication ne saurait couvrir l'illégalité éventuelle de l'obtention initiale du document par l'administration ayant fait l'objet de la demande de communication.

2. – La jurisprudence relative aux données de connexion

Par le passé, le Conseil constitutionnel avait, à trois reprises, jugé conforme à la Constitution le droit de communication des données de connexion reconnu aux agents de l'AMF (décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001⁴⁰), de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet – HADOPI – (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009⁴¹) et de l'administration des douanes (décision n° 2011-214 QPC précitée⁴²).

Depuis ces décisions, le Conseil a toutefois opéré un revirement de jurisprudence, qui rend compte de la très grande sensibilité des données de connexion.

³⁹ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 32 à 34.

⁴⁰ Décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances rectificative pour 2001*, cons. 6 à 9.

⁴¹ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 26 à 31.

⁴² Dans cette dernière décision, cette validation se déduit de la déclaration de conformité à la Constitution de l'article 65 du code des douanes, qui incluait le droit de communication des données de connexion.

* Dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015⁴³, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur une procédure de communication des données de connexion conçue en faveur de l'autorité de la concurrence, sur l'exact modèle du dispositif prévu en faveur des agents des douanes et du fisc, ainsi que de l'AMF et de la HADOPI⁴⁴.

Le Conseil constitutionnel a jugé « *que la communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée ; que, si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 d'aucune autre garantie ; qu'en particulier, le fait que les opérateurs et prestataires ne sont pas tenus de communiquer les données de connexion de leurs clients ne saurait constituer une garantie pour ces derniers ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions* ».

Comme l'a souligné le commentaire de la décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017 (p. 14), la décision du 5 août 2015 constituait un **revirement jurisprudentiel** par rapport aux décisions plus anciennes précitées. Toutefois, elle s'inscrivait dans un mouvement jurisprudentiel plus large, ayant élevé les exigences en matière de protection de la vie privée et tiré les conséquences des évolutions techniques : même si les données de connexion n'incluent pas le contenu des conversations ou de la correspondance échangées, elles comportent des informations de plus en plus précises, puisqu'elles permettent la localisation en temps réel de l'utilisateur ou du terminal utilisé. En outre, les capacités de traitement des masses de données ainsi produites ont atteint un tel niveau qu'elles permettent d'en tirer des informations de plus en plus précises sur les personnes.

⁴³ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 134 à 138.

⁴⁴ En effet, comme l'indiquait le rapport de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, dans son commentaire de l'article qui introduisait ce dispositif, « *Ces pouvoirs sont aujourd'hui reconnus à l'Autorité des marchés financiers, comme prévu à l'article L. 621-10 du code monétaire et financier, et à la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, ainsi qu'en dispose l'article L. 331-21 du code de la propriété intellectuelle, ainsi qu'aux administrations fiscale et douanière, en application des articles L. 83 et L. 96 G du livre des procédures fiscales et de l'article 65 du code des douanes* » (Rapport n° 2498 [Assemblée nationale – XIV^e législature] de M. Richard Ferrand *et al.*, fait au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité, tome 2, commentaire de l'article 59 *ter*).

Une telle élévation du niveau d'exigence en matière d'accès aux données de connexion s'observe d'ailleurs aussi au niveau communautaire (CJUE, *Tele2 Sverige AB*, 21 décembre 2016⁴⁵).

* Dans sa décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017 relative au droit de communication des enquêteurs de l'AMF, le Conseil constitutionnel a confirmé cette évolution dans la conciliation qu'il opère entre le droit au respect de la vie privée et les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

Après avoir rappelé que « *la communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée* », il a censuré la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 621-10 du code monétaire et financier (CMF), considérant que « *si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données dans le cadre d'une enquête et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par les dispositions en cause d'aucune autre garantie. 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, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions* »⁴⁶.

* Faisant application de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a également censuré, en 2017, les dispositions de la loi pour la confiance dans la vie politique qui visaient à permettre à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) d'exercer directement le droit de communication de certains documents ou renseignement reconnu par l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales : « *La communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes faisant l'objet du contrôle. Faute d'avoir assorti la procédure prévue par les dispositions en cause de garanties suffisantes, le*

⁴⁵ CJUE, *Tele2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, C-203/15. Cet arrêt prolonge un raisonnement déjà tenu par la cour dans son arrêt *Digital Rights Ireland*, 8 avril 2014, C-293/12. Si la Cour estime que le respect du principe de proportionnalité impose qu'une ingérence grave soit justifiée, en matière de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales, par un objectif de lutte contre la criminalité devant également être qualifiée de « grave », elle a toutefois précisé que « *lorsque l'ingérence que comporte un tel accès n'est pas grave, ledit accès est susceptible d'être justifié par un objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général* » (CJUE, 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, § 56-57).

⁴⁶ Décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017 précitée, paragr. 9.

législateur a porté une atteinte disproportionnée à ce droit » (décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017)⁴⁷.

Dernièrement, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution, pour des motifs analogues, les dispositions du i du 1° de l'article 65 du code des douanes qui accordaient un droit de communication aux agents des douanes, compte tenu de l'insuffisance des garanties qu'elles prévoyaient dans leur rédaction résultant de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 : « *La communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée. Si le législateur a réservé à certains agents des douanes soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données dans le cadre d'opérations intéressant leur service et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par les dispositions en cause d'aucune autre garantie. 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, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions » (décision n° 2018-764 QPC du 15 février 2019)⁴⁸.*

3. – L'application à l'espèce

* La formulation de principe utilisée par le Conseil constitutionnel dans son contrôle du droit au respect de la vie privée met en avant la conciliation qu'il appartient au législateur d'établir entre l'exercice de ce droit et, le cas échéant, d'autres finalités poursuivies par le législateur. Le Conseil constitutionnel devait donc s'attacher au but poursuivi par le législateur dans l'édition d'un droit de communication au profit de l'activité de contrôle des organismes de sécurité sociale.

Le droit de communication vise à lutter contre la fraude en matière de protection sociale. Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a caractérisé cet objectif comme un objectif de valeur constitutionnelle (paragr. 7 et 10), à l'égal de ce qu'il avait déjà fait pour la lutte contre la fraude fiscale.

Le Conseil a ensuite exercé son contrôle en examinant successivement l'article L. 114-20 du CSS, qui étend à certains agents des organismes de sécurité sociale le

⁴⁷ Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 83.

⁴⁸ Décision n° 2018-764 QPC du 15 février 2019 précitée, paragr. 8.

droit de communication de certains documents et informations reconnu à l'administration fiscale, et l'article L. 114-21 du même code, qui prévoit les conditions dans lesquelles la personne visée par l'exercice du droit de communication est informée de sa mise en œuvre.

a. – Sur l'article L. 114-20 du CSS

Même si, compte tenu de la contrariété à la Constitution du droit de communication des données de connexion, qui emportait la censure de l'article L. 114-20 dans son entier, le Conseil constitutionnel aurait pu, suivant la logique de l'économie de moyens, limiter son contrôle à ce point, sans répondre à l'argumentation de la requérante sur le droit de communication des données bancaires, il a préféré examiner successivement ces deux questions. Ceci lui a offert l'occasion de préciser le cadre de son contrôle en matière de droit de communication de certaines données ou informations.

S'agissant de l'exercice du droit de communication ouvert aux agents des organismes de sécurité sociale par l'article L. 114-20 du CSS, le Conseil constitutionnel a orienté son contrôle vers les deux catégories de données qui étaient directement mises en cause par les parties requérante et intervenantes. Il s'agissait en l'occurrence des données bancaires et des données de connexion.

Après avoir identifié les articles du livre des procédures fiscales ouvrant droit à la communication des données bancaires (articles L. 83 et L. 85 du LPF) et des données de connexion (article L. 83 et L. 96 G du même livre), le Conseil a relevé que la « *communication de telles données est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée* » (paragr. 9).

L'accès à ces données étant justifié par l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale (paragr. 10), il appartenait au Conseil constitutionnel d'examiner les garanties offertes par les dispositions contestées pour la mise en œuvre du droit de communication des données bancaires et des données de connexion.

S'attachant aux finalités conditionnant l'exercice de ce droit, le Conseil constitutionnel a constaté, d'une part, suivant les termes des 1° à 3° de l'article L. 114-19 du CSS, qu'il ne pouvait « *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 » (paragr. 11).

Dans le sillage de précédentes décisions qui l'avaient conduit à examiner des dispositions autorisant d'autres agents publics à exercer un droit de communication selon des conditions analogues, le Conseil a souligné, d'autre part, que « *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* » (paragr. 12).

Si l'existence même de garanties entourant l'exercice de ce droit de communication n'était donc pas contestable, il restait à vérifier qu'elles étaient d'un niveau suffisant au regard de la sensibilité des données susceptibles d'être recueillies dans ce cadre et de l'usage qui pouvait en être fait par les agents compétents.

Pour s'en assurer, le Conseil constitutionnel a approfondi le contrôle qu'il opérait jusqu'à présent d'un point de vue substantiel, en s'attachant de manière explicite à la fois à la sensibilité des données communiquées et à l'adéquation entre leur communication et l'évaluation de la situation de la personne en cause au regard de son droit à prestation ou de l'obligation de cotisation pesant sur elle.

S'agissant de la sensibilité des données, il a considéré que « *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* » (paragr. 13). Sur la question de l'adéquation entre l'accès à ces données et la finalité poursuivie, le Conseil a observé que, ce faisant, leur communication « *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* » (même paragr.).

Aussi, alors même que « *ces données peuvent révéler des informations relatives aux circonstances dans lesquelles la personne a dépensé ou perçu ses revenus* », ce qui leur confère une sensibilité accrue, le Conseil a considéré que l'atteinte ainsi portée au droit au respect de la vie privée n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (paragr. 14). Dans ces conditions, il a jugé que le législateur avait 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* » (même paragr.).

En revanche, et de façon prévisible au regard de sa jurisprudence antérieure, telle n'a pas été la position du Conseil constitutionnel concernant les données de connexion. Dans le prolongement des décisions rendues depuis le revirement de jurisprudence opéré avec la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, le Conseil a en effet considéré que le législateur n'avait pas entouré, pour ces dernières, 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 (paragr. 15). Si le raisonnement suivi en l'espèce est, sur le fond, similaire à celui qui avait guidé les précédentes décisions rendues à l'égard des données de connexion, il s'en distingue dans sa teneur dans la mesure où le Conseil a explicitement indiqué en quoi le recueil de ces données ne pouvait, compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, être admis selon les mêmes conditions que les données bancaires collectées par les agents compétents des organismes de sécurité sociale.

À la différence des données bancaires examinées plus haut, le Conseil a constaté que « *compte tenu de leur nature et des traitements dont elles peuvent faire l'objet* », les données de connexion fournissaient sur les personnes en cause « *des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée* » (même paragr.), ce qui en fait des données particulièrement sensibles. Il a également constaté qu'elles ne présentaient, par ailleurs, « *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* » (même paragr.) : si l'accès à ces données peut être utile pour certaines enquêtes relatives à des faits de fraude, il ne l'est pas nécessairement dans l'exercice habituel du contrôle du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation, contrairement à l'accès à des données bancaires retraçant les revenus sur lesquels se fondent ces derniers. Pour ces raisons, il a donc considéré que le législateur n'avait 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.

Par conséquent, même si le Conseil constitutionnel a jugé que les conditions dans lesquelles le recueil des données bancaires pouvait être exercé en application de l'article L. 114-20 du CSS n'étaient pas contraires à la Constitution, il a censuré cet article dans son entier, compte tenu du renvoi général qu'il opérait à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du LPF (paragr. 16). Ce faisant, il n'a pas eu à se prononcer sur le reste des autres droits de communication spécifiques, qui n'étaient pas contestés, ouverts par l'article L. 114-20 du CSS aux agents des organismes de sécurité sociale.

b. – Sur l'article L. 114-21 du CSS

S'agissant du régime de l'information prévue en faveur de la personne contrôlée par l'article L. 114-21 du CSS, le Conseil constitutionnel a relevé que cet article réservait 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 (paragr. 17).

Si la personne contrôlée n'est donc pas mise en mesure de connaître la teneur et l'origine des informations et documents recueillis lorsque l'exercice du droit de communication n'a pas été suivi d'une décision qui lui serait défavorable, le Conseil a jugé qu'il n'en résultait pas pour autant une atteinte au droit au respect de sa vie privée, dès lors que « *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* » (paragr. 18). En effet, cette atteinte résulte, en elle-même, de l'exercice du droit de communication qui relève de l'article L. 114-20 précédemment examiné.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 114-21 du CSS conforme à la Constitution (paragr. 19).

c. – Les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité

Dans sa décision n° 2017-646/647 QPC précitée, relative au droit de communication des données de connexion aux enquêteurs de l'AMF, le Conseil constitutionnel avait reporté dans le temps les effets de censure, jugeant que l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait des conséquences manifestement excessives.

En l'espèce, constatant que les dispositions de l'article L. 114-20 du CSS, dans leur rédaction contestée, n'étaient plus en vigueur (paragr. 21), le Conseil constitutionnel n'a pas eu besoin de se prononcer sur les effets pour l'avenir de la déclaration d'inconstitutionnalité.

En revanche, il a considéré que la remise en cause des mesures prises avant la date de sa décision en application 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 » (paragr. 22). Le Conseil a donc décidé que ces mesures ne pourraient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.