



Bundesverwaltungsgericht

**Colloque de l'ACA-Europe**  
**ReNEUAL II - Le droit administratif dans l'Union européenne**  
**La gestion de l'information administrative à l'ère numérique**

Leipzig, Allemagne

**Réponses au questionnaire : France**



Activité cofinancée par le programme "Justice" de l'Union européenne

# **REPONSE AU QUESTIONNAIRE**

## **CAS DE LA FRANCE**

**Rapport de Christine Maugué, conseillère d'Etat**

### **Propos liminaires**

**Les échanges d'informations entre administrations visent des objectifs d'efficacité de l'action publique et de simplification de la vie des administrés :**

du point de vue de la puissance publique, des échanges d'informations sont très souvent indispensables pour la conduite de l'action publique :

les échanges d'informations sont une nécessité pour que les personnes publiques puissent assurer leurs missions et coordonner efficacement leurs actions ;

ils sont en outre un puissant levier de lutte contre la fraude dans la mesure où les informations sont collectées à la source, sans passer par l'utilisateur et être éventuellement falsifiées ;

du point de vue des administrés, les échanges d'informations visent à alléger et simplifier les tâches administratives pour les usagers :

ne pas avoir à redonner les mêmes informations à différentes administrations est une aspiration des usagers.

la simplification des démarches des usagers est un enjeu majeur de politique publique, et a donné lieu à une série de lois qui se sont succédées sur ce sujet : loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, ....

**Cependant ces échanges sont susceptibles, selon les données qu'ils concernent, selon les modalités qu'ils revêtent et par les croisements de données qu'ils permettent, de mettre en cause des principes qui viennent les contrebalancer :**

la protection de la vie privée, d'une manière générale ;

la protection des données personnelles, de manière plus spécifique .

**Les conditions des échanges d'informations et de données personnelles sont ainsi contraintes par un certain nombre d'exigences constitutionnelles (ainsi que conventionnelles) sur le respect dû à la vie privée, qui ont été rappelées par le Conseil constitutionnel :**

« La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. [...] Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » ( décis. n° 2012- 652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité).

< le Conseil constitutionnel n'a pas consacré un droit autonome à la protection des données personnelles, mais en fait une composante de la vie privée

< il retient une conception de la vie privée comme étant aussi la vie privée informationnelle

## **I. Bases de données partagées, mécanismes structurés d'information et obligations d'informer des autorités nationales et jurisprudence de votre juridiction ou d'autres juridictions de votre pays**

*Contexte : Dans le livre VI, l'art. VI-2, paragraphes 1 à 3, établit trois catégories d'activités de gestion inter-administrative (avancée) de l'information non couvertes par les règles (plus basiques) relatives à l'échange d'information en vertu des obligations d'assistance mutuelle régies par le livre V (par ordre de niveau d'intégration) : mécanismes structurés d'information, obligations d'informer et bases de données (partagées). Elles sont définies dans l'article VI-2 (voir également l'introduction du livre VI paras 17-23 et paras 5-8 des explications du livre VI).*

**1. Votre ordre juridique national établit-il des mécanismes d'échange d'informations entre les autorités de votre pays similaires aux catégories définies dans le livre VI ? Si c'est le cas, veuillez citer les exemples les plus importants dans différents domaines juridiques, décrivez comment ils fonctionnent et classez-les, dans la mesure du possible, dans les catégories définies dans le livre VI.**

**a. Il existe des dispositifs organisés d'échange d'informations entre autorités administratives pour traiter les demandes des usagers, afin de simplifier leurs démarches administratives**

\* Le Code des relations entre le public et l'administration, lex generalis de la procédure administrative et des règles intéressant les relations entre le public et l'administration, qui s'applique de façon supplétive, en l'absence de tout code ou texte particulier, comporte des dispositions prévoyant des échanges spontanés entre administrations pour le traitement des demandes des usagers.

L'article L. 114-8 du CRPA prévoit ainsi que « les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire. Les administrations destinataires de ces informations ou données ne peuvent se voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à connaître des informations ou des données ainsi échangées ».

Il s'agit d'un mécanisme structuré d'information, au sens de l'article VI-2 du code.

On reviendra ci-dessous sur la portée de cet article, dont la portée très large a été pour partie circonscrite par son décret d'application.

\* A côté de ces dispositions générales, des dispositifs spécifiques mettent en œuvre ce principe d'échanges de données pour le traitement des demandes des usagers. Ce sont des mécanismes structurés d'information spécifiques.

On peut citer l'exemple des services institués au profit des usagers par les services du Premier ministre pour simplifier leurs démarches :

### Le dispositif FranceConnect

FranceConnect est une plateforme numérique de l'Etat français qui vise à mettre en place un système d'authentification unique et d'échange d'informations de manière sécurisée pour tous les services publics.

Ce service de connexion unifié à différentes administrations est aligné sur le règlement eIDAS (N° 910/2014). Il met à disposition des usagers de l'administration, via un mécanisme unique d'authentification, des téléservices de l'administration électronique / il permet aux autorités administratives de proposer à leurs administrés des mécanismes de simplification des identités numériques, d'échange de données et d'informations entre les administrations et d'identification électronique des administrés auprès d'autres services publics européens.

Ce dispositif, créé par un arrêté du 24 juillet 2015, consiste principalement en une solution de fédération d'identités numériques. Il permet à ses utilisateurs de se connecter à divers services publics (fisc, Assurance maladie...) ou privés (banques, télécommunications...), tout en garantissant à ces services que l'identité légale de l'utilisateur a été vérifiée au préalable. FranceConnect agit comme un tiers de confiance entre utilisateurs, services publics et entreprises privées.

En pratique FranceConnect permet à l'utilisateur d'utiliser des téléservices publics différents sans avoir à s'identifier à nouveau auprès de chacun d'eux ou à créer un compte d'accès dédié pour chacun de ces services publics dématérialisés : l'utilisateur est en mesure d'utiliser des téléservices différents sans avoir à s'identifier à nouveau auprès de chacun d'eux. Ce dispositif s'inscrit ainsi dans le cadre d'une logique de guichet unique de nature à rationaliser les accès aux services publics.

Il permet également aux administrations d'échanger directement entre elles, avec le consentement de l'utilisateur, les données nécessaires à la démarche entreprise, dispensant ainsi l'utilisateur de fournir les données et pièces justificatives déjà enregistrées auprès d'un service public : lorsqu'un utilisateur est identifié par FranceConnect auprès de plusieurs autorités administratives, le dispositif permet la mise en relation d'autorités souhaitant procéder aux échanges d'informations prévus par la loi du 12 avril 2000 avec le consentement de l'utilisateur concerné.

Mais FranceConnect ne stocke aucune information. La segmentation des informations et des comptes est nécessaire pour permettre à chaque administration de ne gérer que ses propres données, et éviter la création d'une base de données géante à la manière de SAFARI. Les différents éléments du compte de l'utilisateur récupérés auprès du fournisseur d'identité « *sont seulement sauvés en session pendant une durée de 30 minutes et ne sont pas conservés. FranceConnect stocke uniquement une clé de hash unique garantissant l'unicité de l'identité. Cette clé est générée via les données pivot de l'utilisateur.* »

### Le dispositif « API Entreprises »

Ce dispositif est une expérimentation prévue par l'article 40 de la loi 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (loi ESSOC), pour une durée de trois ans. Son objet principal est de tester dans trois régions l'échange d'informations entre administrations uniquement au moyen d'un interface de programmation applicative « API Entreprises » opérée par la direction interministérielle du numérique (DINSIC), direction de l'administration publique française chargée de coordonner les actions des administrations en matière de systèmes d'information.

Il s'agit d'une plateforme d'échange d'informations qui met à disposition des opérateurs publics et des administrations des données et des documents administratifs de référence, relatifs aux entreprises et associations, qui sont délivrés par les administrations et les organismes publics afin de simplifier les démarches administratives et la gestion des dossiers.

Composante de l'État plateforme, l'accès à l'« API Entreprises » est modéré et régulé par la DINSIC, qui attribue à chaque client des autorisations de récupération d'informations selon la nature des démarches à traiter (Marchés publics, aides publiques,...).

Le dispositif a été créé par le décret n°2019-31 du 18 juin 2019. Il est établi dans trois régions (Bourgogne-Franche Comté, Bretagne et Occitanie). Le champ d'application concerne les procédures qui interviennent dans les domaines suivants :

- 1° Les aides publiques ;
- 2° Les établissements recevant du public ;
- 3° Les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- 4° Les marchés publics, pour ce qui concerne la constitution du dossier de candidature.

Les participants sont les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants, les administrations de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ainsi que les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale, dont le nombre d'agents ou de salariés, exprimé en équivalent temps plein, est égal ou supérieur à cinquante.

La personne concernée est informée que les informations la concernant ont été obtenues par une administration participant à l'expérimentation par l'intermédiaire d'« API entreprises ». Les informations pouvant être obtenues par l'intermédiaire d'API entreprises sont celles prévues à l'article R. 114-9-1 du CRPA.

La sécurité et la confidentialité des données sont assurées dans les conditions prévues aux articles R. 114-9-6 et R. 114-9-7 du CRPA.

**b. Il existe dans de très nombreux domaines des mécanismes d'échange d'informations entre autorités publiques, afin d'assurer l'efficacité de l'action publique**

**Exemple du droit des étrangers**

Pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés : une obligation d'information pèse sur le service chargé de gérer les demandes d'asile.

L'article L.744-6 du CESEDA (issu de l'article 13 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie) prévoit un mécanisme d'échange régulier d'informations entre le service chargé de gérer les demandes d'asile et celui qui délivre une aide matérielle aux demandeurs d'asile :

« Le service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des personnes hébergées en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire ».

Une coopération est instituée dans chaque département entre le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), chargé de gérer un service d'appel téléphonique, de recenser les places d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion disponible et d'orienter et accompagner les personnes en détresse vers des lieux où elles sont susceptibles d'être hébergées, et l'OFII, opérateur du ministre de l'intérieur, qui met en œuvre l'aide aux demandeurs d'asile. L'objectif est d'orienter les demandeurs d'asile non vers le dispositif d'hébergement généraliste, mais vers des lieux d'hébergement spécialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales et le ministre de l'intérieur ont, pour la mise en œuvre de ces dispositions, pris le 4 juillet 2019 une instruction. Cette instruction ministérielle organise, à partir de cet échange de données dont elle précise les caractéristiques, les modalités de la coopération, dans chaque département, entre les SIAO et l'OFII pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

L'instruction prévoit une extraction de données contenues dans le système d'information géré par les SIAO (SI-SIAO), transmise via un « conteneur sécurisé » sous la forme d'un fichier Excel aux directions territoriales de l'OFII.

**Exemple de l'aide sociale et de l'action sociale**

Pour l'instruction des demandes et le contrôle de l'attribution des prestations d'aide sociale : un mécanisme structuré d'information existe pour l'instruction des demandes, au profit des départements, qui ont la charge de gérer ces prestations / et une obligation d'information, pour le contrôle de l'attribution des prestations.

Exemple du revenu de solidarité active (RSA), prestation destinée à lutter contre la pauvreté et l'exclusion :

L'article L. 262-40 du code de l'action sociale et des familles (CSAF) institue des échanges de données entre les organismes chargés de l'instruction et du contrôle du RSA et les départements :

« Pour l'exercice de leurs compétences, le président du conseil départemental et les organismes chargés de l'instruction et du service du revenu de solidarité active demandent toutes les informations nécessaires à l'identification de la situation du foyer :

1° Aux administrations publiques, et notamment aux administrations financières ;

2° Aux collectivités territoriales ;

3° Aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d'insertion ou versant des rémunérations au titre de l'aide à l'emploi ».

Les informations demandées, que ces administrations, collectivités et organismes sont tenus de communiquer, doivent être limitées aux données nécessaires à l'instruction du droit au revenu de solidarité active, à sa liquidation et à son contrôle ainsi qu'à la conduite des actions d'insertion.

Les informations recueillies peuvent être échangées, pour l'exercice de leurs compétences, entre le président du conseil départemental et les organismes chargés de l'instruction et du service du revenu de solidarité active et communiquées aux membres de l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 262-39.

Les personnels de ces organismes ne peuvent communiquer les informations recueillies dans l'exercice de leur mission de contrôle qu'au président du conseil départemental et, le cas échéant, par son intermédiaire, aux membres de l'équipe pluridisciplinaire.

...

Les organismes chargés du service du revenu de solidarité active transmettent chaque mois au président du conseil départemental la liste de l'ensemble des allocataires ayant fait l'objet d'un contrôle, en détaillant la nature du contrôle et son issue ».

L'article L. 262- 42 du code de l'action sociale et des familles est relatif à la transmission de données pour le contrôle des bénéficiaires du RSA =

« L'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi) informe mensuellement le président du conseil départemental des inscriptions des bénéficiaires du revenu de solidarité active sur la liste des demandeurs d'emploi et de leur radiation de cette liste auxquelles elle procède en application des articles L. 5412-1 et L. 5412-2 du même code ».

Pour les contrôles et la lutte contre la fraude en matière de prestations de sécurité sociale : une base de données commune.

Article L. 114-12 du code de la sécurité sociale :



"Les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations mentionnées au présent code, les caisses assurant le service des congés payés, Pôle emploi et les administrations de l'Etat se communiquent les renseignements qui :

- 1° Sont nécessaires à l'appréciation de droits ou à l'exécution d'obligations entrant dans le fonctionnement normal du service public dont sont chargés ces organismes ;
- 2° Sont nécessaires à l'information des personnes sur l'ensemble de leurs droits ;
- 3° Sont nécessaires au contrôle, à la justification dans la constitution des droits et à la justification de la liquidation et du versement des prestations dont sont chargés respectivement ces organismes ;
- 4° Permettent d'établir le respect des conditions de résidence prévues pour l'ouverture des droits et le service des prestations.

Les informations ainsi obtenues ont la même valeur que les données détenues en propre“.

Article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale :

« Il est créé un répertoire national commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations mentionnées au présent code, aux caisses assurant le service des congés payés, à la Caisse des français de l'étranger, ainsi qu'à Pôle emploi, relatif aux bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature qu'ils servent.

Ce répertoire est utilisé par ces organismes, notamment pour les échanges mentionnés à l'article L. 114-12 du présent code et pour ceux prévus, en application du présent code, avec les administrations fiscales.

Les échanges d'informations et données relatives à ce répertoire peuvent prendre la forme de transmissions de données par voie électronique. Les traitements automatisés de données qui se limitent à l'organisation de ces échanges, notamment en vue de garantir l'authenticité, la fiabilité, la provenance, l'intégrité et la confidentialité des données échangées, sont soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors que les informations et données échangées sont celles définies par les dispositions législatives et réglementaires relatives au répertoire défini au premier alinéa ».

## **Exemple du droit fiscal**

### Un mécanisme structuré d'information pour l'établissement et le contrôle de l'impôt.

Les articles L. 81 à L. 102 AA du livre des procédures fiscales accordent à l'administration un "droit de communication" lui permettant de recueillir, de manière ponctuelle, des informations et documents relatifs au contribuable.

Les demandes d'informations ponctuelles peuvent être adressées directement au contribuable s'il s'agit d'une entreprise ou d'un professionnel astreint à la tenue d'une comptabilité.

Cependant, en pratique, elles sont le plus souvent adressées à des tiers détenant des informations sur la situation personnelle et financière du contribuable.

Parmi les professionnels soumis au droit de communication, on peut citer notamment :

- Les établissements bancaires et financiers
- Les diverses administrations publiques
- Les organismes de sécurité sociale
- Les tribunaux
- Les personnes physiques ou morales ayant la qualité de commerçant ou d'agriculteur
- Les artisans
- Les professions libérales
- Les sociétés civiles...

Les agents de l'administration ont la possibilité de consulter les documents concernés sur place (auprès de la personne soumise à l'obligation de communication) ou par correspondance et peuvent prendre copie des documents.

L'administration n'est pas tenue d'informer le contribuable qu'elle a usé de son droit de communication pour obtenir des renseignements sur sa situation auprès d'un tiers. Cependant, si elle se fonde sur ces renseignements pour établir des impositions supplémentaires, elle doit informer le contribuable de la teneur et de l'origine de ceux-ci.

### **Exemple du domaine financier**

#### Un mécanisme structuré d'information pour la surveillance du système financier.

Le code monétaire et financier comporte un chapitre intitulé « Surveillance du système financier, coopération et échange d'informations sur le territoire national ».

L'article L. 631-1 du code monétaire et financier régit la coopération et les échanges d'informations entre autorités, en l'occurrence la Banque de France, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, l'Institut d'émission d'outre-mer, l'ACPR, l'AMF, et d'autres autorités encore. Le texte distingue plusieurs hypothèses.

Les échanges connaissent un certain nombre de limites. Tout d'abord, ces autorités ne peuvent se communiquer que les renseignements « utiles à l'exercice de leurs missions respectives ». La finalité de l'information est donc importante et de nature à limiter l'échange.

Parfois, la limitation est encore plus précise. C'est ainsi que l'ACPR, l'AMF et l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peuvent se communiquer les « renseignements utiles à l'exercice de leurs missions respectives dans le domaine des pratiques de commercialisation ».

D'autres hypothèses sont encore envisagées par le texte. Ainsi l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'administration des douanes et l'Agence française anticorruption peuvent se

communiquer les renseignements utiles à l'exercice de leurs missions respectives dans le domaine de la lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

L'article L. 631- 1 prend par ailleurs soin de préciser que les renseignements ainsi recueillis « sont couverts par le secret professionnel en vigueur dans les conditions applicables à l'organisme qui les a communiqués et à l'organisme destinataire ». De même, l'utilisation de ces renseignements fait l'objet de limites légales. Tout n'est donc pas possible en la matière. Le législateur a veillé à ce qu'une certaine protection soit assurée à ces informations dont le caractère secret doit être préservé un minimum.

## **Exemple de la lutte contre le décrochage scolaire**

### Une obligation d'information.

Un système interministériel d'échanges de données a été mis en place, pour repérer les jeunes ayant décroché de la formation initiale et les prendre en charge de manière efficace.

Il fonctionne par recoupement d'informations contenues dans différentes bases de données (celle des acteurs de la formation initiale, celle des apprentis et celle des missions locales) afin de connaître les décrocheurs sortis sans diplôme du système éducatif.

Cet échange trouve un fondement législatif dans l'article L. 313-7 du code de l'éducation, créé par la loi du 24 novembre 2009 (art. 36) :

« Afin d'apporter, sans délai et dans un cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans diplôme du système de formation initiale, chaque établissement d'enseignement du second degré, y compris les établissements privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus par le présent code et ceux de l'enseignement agricole, et chaque centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage transmet, dans le respect de la législation relative à l'informatique et aux libertés, à des personnes et organismes désignés par le représentant de l'État dans le département ainsi qu'à la mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes visée à l'article L. 5314-1 du code du Travail compétente ou, à défaut, à l'institution visée à l'article L. 5312-1 du même code les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire.

Dans chaque département, le dispositif défini au présent article est mis en œuvre et coordonné sous l'autorité du représentant de l'État. »

**2. Existe-t-il d'autres mécanismes d'échange d'information entre les autorités de votre pays qui ne sont pas couverts par ces catégories ? Si c'est le cas, veuillez fournir des**

**exemples, décrivez comment ils fonctionnent et expliquez leurs spécificités par rapport aux catégories ReNEUAL**

La généralité des catégories prévues par le code ReNEUAL a pour conséquence que lesdites catégories recourent la majorité, sinon la totalité, des communications et échanges d'information entre administrations.

**3. Dans votre pays, existe-t-il des obligations légales ou une pratique politique concernant une évaluation des conséquences préalable à l'établissement de ces formes d'échange avancé d'information ?**

**a. Les textes législatifs qui instituent des obligations d'échange d'informations doivent, comme tous les projets de loi, donner lieu à une étude d'impact.**

La réforme constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 ont institué cette obligation.

L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 précise le contenu des études d'impact :

l'étude d'impact doit définir les objectifs poursuivis par le projet de loi, recenser les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposer les motifs du recours à une nouvelle législation.

l'étude d'impact doit également exposer avec précision les 9 rubriques suivantes :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;
- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Mais cette obligation d'étude d'impact n'est pas sans limites : elle ne s'étend pas aux propositions de loi (textes de loi d'origine parlementaire), aux ordonnances et aux amendements, même s'ils sont substantiels.

**b. La législation sur la protection des données personnelles prévoit des obligations particulières pour les traitements portant sur des données personnelles.**

Un système institutionnalisé d'échange de données implique de mettre en place un traitement de données pour assurer sa mise en œuvre.

Les traitements de données sont soumis à **la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés** (loi LIL), qui donne un rôle central à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, autorité administrative indépendante.

L'entrée en vigueur du Règlement général de protection des données (RGPD) le 25 mai 2018 a conduit à un allègement des obligations en matière de formalités préalables : la logique des formalités préalables a laissé la place à celle de la responsabilisation des acteurs, tout responsable de traitement devant être en mesure de démontrer, à tout moment, sa conformité aux exigences du RGPD (mise en place d'un registre des traitement, mener des analyses d'impact, encadrer l'information des personnes, formaliser les rôles et responsabilités du responsable de traitement, désigner un délégué à la protection des données, renseigner les actions menées pour garantir la sécurité des données).

Parmi ces exigences figure l'obligation de mener des analyses d'impact pour les traitements considérés comme présentant « un risque élevé » pour les personnes.

L'article 90 de la **loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés** impose ainsi au responsable d'un traitement de données d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel lorsqu'il existe un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques, notamment parce qu'il porte sur des données personnelles sensibles (il s'agit des données mentionnées au I de l'article 6 de la même loi).

Cette analyse vise moins les conséquences de l'échange d'informations que l'institution d'un traitement de données personnelles. Elle s'intéresse néanmoins aux destinataires des données : qui a accès aux données personnelles ? pour quelle finalité ? sur le fondement de quelle base légale ?

**Le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés précise dans son article 130 le contenu de cette obligation.**

L'absence d'analyse d'impact d'un traitement de données personnelles peut donner lieu à des sanctions par la CNIL. Le montant des amendes peut s'élever jusqu'à 10 000 000 euros ou, dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice

précédent, le montant le plus élevé étant retenu (art. 83(4)(a) du Règlement général sur la protection des données).

La CNIL a adopté des délibérations de principe sur ce sujet, dont les principales sont :

- la délibération n° 2018-326 du 11 octobre 2018 portant adoption de lignes directrices sur les analyses d'impact relatives à la protection des données (AIPD) prévues par le règlement général sur la protection des données (RGPD);
- la délibération n° 2018-327 du 11 octobre 2018 portant adoption de la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données est requise ;
- la délibération n° 2019-118 du 12 septembre 2019 portant adoption de la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données n'est pas requise.

On peut donner quelques exemples de traitements concernés, et assujettis à analyse d'impact :

- le traitement de données concernant les demandeurs d'asiles et réfugiés :

la gestion de l'attribution par l'OFII, opérateur du ministère de l'intérieur, d'une aide matérielle aux demandeurs d'asile suppose un traitement de données, prenant la forme de la transmission d'informations des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui est soumis à analyse d'impact.

- les traitements de données de santé mis en œuvre par les établissements de santé ou les établissements médico-sociaux pour la prise en charge des personnes

ces traitements sont mis en œuvre par les établissements de santé (hôpitaux, CHU, cliniques, etc.)

ils sont également mis en œuvre pour les dossiers des résidents pris en charge par un centre communal d'aide sociale (CCAS) ou par un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

- les traitements visant à l'instruction des demandes et à la gestion des logements sociaux :

ils visent à permettre l'instruction des demandes de logement social en location ou en accession à la propriété.

- les traitements établissant des profils de personnes physiques à des fins de gestion des ressources humaines :

traitement de détection et de gestion des « hauts potentiels », traitement visant à faciliter le recrutement, notamment grâce à un algorithme de sélection ; traitement visant à détecter et à prévenir les départs de salariés sur la base de corrélations établis entre divers facteurs.

- les traitements mutualisés de manquements contractuels constatés, susceptibles d'aboutir à une décision d'exclusion ou de suspension du bénéfice d'un contrat :

traitement recensant les impayés et souscriptions irrégulières partagé par un secteur d'activité ;

traitement des résiliations automobiles qui permet aux sociétés d'assurances de véhicules de vérifier les antécédents d'un futur assuré lors de la demande de souscription d'un contrat d'assurance automobile.

**4. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements sur ces mécanismes d'échange avancé d'information entre les autorités de votre pays ? Avez-vous connaissance d'éventuelles procédures judiciaires en cours à cet égard ? Quels sont les grandes décisions en la matière ou les principes les plus importants établis dans cette jurisprudence ?**

On peut citer deux décisions du Conseil d'Etat relatives à ces mécanismes d'échange d'informations :

**1° L'une concerne le fonctionnement du mécanisme d'échange d'informations lui-même.**

CE, 20 juin 2018, *Département des Bouches du Rhône*, n°s 409189, 409193, B : cette décision a été rendue à propos du mécanisme de contrôle de l'attribution de prestations d'aide sociale.

Le Conseil d'Etat a jugé que :

1. Il résulte des articles L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et L. 114-9 du code de la sécurité sociale (CSS) que les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), chargées du service du revenu de solidarité active (RSA), réalisent les contrôles relatifs à cette prestation d'aide sociale selon les règles, procédures et moyens d'investigation applicables aux prestations de sécurité sociale.

Au nombre de ces règles figurent le droit de communication instauré par l'article L. 114-19 du CSS au bénéfice des organismes 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 qu'ils servent, ainsi que les garanties procédurales s'attachant, en vertu de l'article L. 114-21 du CSS à l'exercice de ce droit par un organisme de sécurité sociale.

Ces garanties procédurales reconnaissent directement des droits aux personnes intéressées :

l'organisme qui a usé du droit de communication doit 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.

2. Lorsqu'une caisse peut obtenir une même information auprès d'une même administration ou d'un même organisme tant sur le fondement de l'article L. 262-40 du CASF, prévoyant des échanges d'informations avec les administrations publiques, les collectivités territoriales et les organismes sociaux, qu'au titre de la communication prévue par l'article L. 114-19 du CSS, elle

n'est tenue de mettre en œuvre les garanties prévues par l'article L. 114-21 du même code que si elle a entendu se placer dans le cadre du droit de communication.

Les garanties attachées aux échanges interservices sont d'une nature différente : elles tiennent surtout à l'encadrement très précis des échanges, mais ne se présentent pas comme des droits subjectifs pour les intéressés qui en sont l'objet.

## **2° L'autre décision concerne le traitement de données créé pour mettre en œuvre l'obligation d'information.**

CE, 6 novembre 2019, *Fédération des acheteurs de la solidarité et autres*, n°s 434376,434377, B : cette décision a été rendue à propos de la mise en œuvre du mécanisme du 6ème alinéa de l'article L. 744-6 du CESEDA (issu l'article 13 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie).

< instruction du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur, prise dans le cadre de leur pouvoir d'organisation des services placés sous leur autorité, définissant les caractéristiques du traitement de données, prenant la forme de la transmission d'informations des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ainsi que les garanties qui l'entourent.

Dans la mesure où les informations visées concernent les demandeurs d'asiles et réfugiés, qui relèvent du droit l'Union, ce traitement de données doit être mis en œuvre dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui constitue donc la norme au regard de laquelle le juge administratif exerce son contrôle s'agissant des atteintes alléguées au droit au respect des données personnelles, dont le titre II de la loi du 6 janvier 1978 également applicable constitue l'écho en droit interne. Les intéressés doivent en conséquence, conformément aux termes de l'instruction, être informés de l'existence de cette transmission et de ses finalités au moment de la collecte des données.

Cette décision juge 2 points intéressants :

### 1. L'AIPD doit être préalable à la mise en œuvre du traitement

L'article 35 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 (RGPD) prévoit que le responsable du traitement effectue une analyse d'impact relative à la protection des données lorsque le traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques.

Si cette analyse incombe au responsable du traitement, sa réalisation est en principe préalable à la mise en œuvre du traitement et l'analyse doit être actualisée après le lancement effectif du traitement afin de garantir en permanence une prise en compte adaptée des risques pour les



droits et libertés des personnes physiques liés au traitement de leurs données à caractère personnel.

2. Mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit préalable à l'instruction ministérielle sur la mise en œuvre du traitement

La réalisation d'une analyse d'impact d'un traitement de données personnelles, dont l'absence peut donner lieu à des sanctions par la CNIL en application de l'article 20 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, est liée à la mise en œuvre de ce traitement.

La seule circonstance, invoquée par les associations requérantes, qu'elle n'aurait pas été réalisée avant la signature de l'instruction n'est pas de nature à entacher celle-ci d'illégalité.

**5. a) Une autorité de votre pays peut-elle avoir confiance dans l'information obtenue au moyen de ce type de réseau national (!) d'information, ou est-elle tenue de l'évaluer indépendamment ?**

*Contexte : Dans l'affaire C-503/03 Commission c/ Espagne [2006], la CJUE a établi l'obligation pour les utilisateurs du système d'information Schengen (SIS) de recourir à ce qu'on appelle les bureaux SIRENE afin de valider l'information sensible obtenue au moyen du SIS. Cette jurisprudence a inspiré l'article 25, paragraphe 2- du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) et le projet de règle générale de l'article VI-21 des règles modèles ReNEUAL.*

Aucune affirmation de principe n'existe en droit français. Néanmoins, des dispositions spéciales peuvent aller dans ce sens.

Par exemple pour le mécanisme d'échange d'informations institué par l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale pour lutter contre la fraude, il est précisé que « *Les informations ainsi obtenues ont la même valeur que les données détenues en propre* ».

**b) Si une autorité de votre pays est tenue d'évaluer l'information obtenue au moyen d'un réseau national d'information, que cela signifie-t-il dans la pratique ? Jusqu'où cette obligation va-t-elle ?**

RAS.

**6. En cas d'échange entre des autorités nationales d'informations contenant des données personnelles :**

**a) Votre ordre juridique national prévoit-il la fourniture automatique (sans nécessité d'en faire la demande) des données de la personne concernée ?**

Le droit français prévoit des dispositions particulières, de portée générale, relatives au traitement des demandes des usagers. Elles figurent dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), lex generalis de la procédure administrative et des règles intéressant les relations entre le public et l'administration, qui s'applique de façon supplétive, en l'absence de tout code ou texte particulier.

### **1. Le CRPA comporte des dispositions visant à alléger la tâche des usagers qui saisissent l'administration d'une demande.**

C'est le dispositif du « dites-le nous une fois ».

#### **Article L113-12 CRPA**

« Une personne présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure relevant de l'article L. 114-9 ne peut être tenue de produire des informations ou données qu'elle a déjà produites auprès de la même administration ou d'une autre administration participant au même système d'échanges de données tel que défini à l'article L. 114-8. »

Cet article codifie le II de l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 mettant en œuvre le principe du « dites- le- nous une fois » tendant à dispenser les usagers d'avoir à produire plusieurs fois le même document auprès des administrations.

Le dispositif doit profiter au public. Il s'agit d'alléger la charge pesant sur les usagers en leur épargnant d'avoir à réitérer la production des mêmes pièces devant plusieurs administrations différentes. L'administration ne pourra plus ainsi demander à un usager une pièce qu'il aura déjà remise à une autre administration relevant du même système d'échange de données.

Ce dispositif a été introduit par l'article 4 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Il ne concernait initialement que les demandes des usagers, c'est-à-dire les démarches dont ces derniers prenaient l'initiative. Un an plus tard, l'article 62 de la loi du 22 mars 2012 l'a étendu aux déclarations requises de ces derniers par les lois et règlements dans les procédures qui s'imposent à eux.

Puis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a étendu le champ d'application du dispositif à l'ensemble des demandes ou déclarations, qu'elles émanent d'une entreprise ou d'un particulier.

Ce dispositif doit également profiter aux administrations. Il a été conçu pour simplifier leur tâche. En soi, l'organisation de transferts d'informations entre services ne doit pas augmenter le nombre de demandes ou de déclarations à instruire ni de pièces à communiquer par ces dernières.

Pour les administrations qui détiennent l'information ou la pièce à fournir, la charge de travail devrait être allégée par le fait qu'elles seront sollicitées dans un cadre prédéfini, toujours plus commode que le traitement au cas par cas des sollicitations multiples d'usagers parfois mal orientés, mal informés ou commettant des erreurs.

Le dispositif présente également pour les administrations un enjeu en termes de fiabilité des pièces et des données communiquées. En sécurisant leur production et leur transmission, il contribue à la lutte contre la fraude. Afin que seules des informations fiables soient entrées dans le mécanisme d'échange, le législateur a arrêté le principe de « référents » pour chaque type de domaines ou de documents auxquels les autres services devront s'adresser. C'est le sens du renvoi au décret en Conseil d'État, par le I de l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 codifié au 2° de l'article L. 114-9 du présent code, pour ce qui concerne « la liste des autorités administratives auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données ».

Ainsi, les services fiscaux sont par exemple référents en matière de données liées aux revenus et aux impositions, afin d'éviter qu'un avis d'imposition remis à une commune, qui n'aurait pas les moyens d'en vérifier l'authenticité, ne soit communiqué ensuite par elle à d'autres administrations nationales ou sociales (ces dispositions ont été fixées par le décret n° 2019- 31 du 18 janvier 2019, V. infra).

#### **Article L113-13 CRPA :**

« Lorsque les informations ou données nécessaires pour traiter la demande présentée par une personne ou la déclaration transmise par celle-ci peuvent être obtenues directement auprès d'une autre administration, dans les conditions prévues aux articles L. 114-8 et L. 114-9, la personne ou son représentant atteste sur l'honneur de l'exactitude des informations déclarées. Cette attestation se substitue à la production de pièces justificatives.

Un décret fixe la liste des pièces que les personnes n'ont plus à produire ».

Cet article codifie la suite de l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 mettant en oeuvre le principe « dites- le- nous une fois » dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2015- 507 du 7 mai 2015. Il a été modifié par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique pour rendre le dispositif applicable, non seulement aux entreprises, mais également aux particuliers.

L'adoption du décret du 18 janvier 2019 fixant la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administratives en application de l'article L. 113- 13 du code des relations entre le public et l'administration a donné son plein effet à la règle (V. art. D. 113- 14, infra).

## **2. Le CRPA comporte des dispositions sur les échanges de données entre administrations pour traiter les demandes des usagers.**

L'article L. 114-8 du CRPA prévoit que « les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire. Les administrations destinataires de ces informations ou données ne peuvent se

voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à connaître des informations ou des données ainsi échangées ».

Si des textes épars permettaient déjà l'échange de données entre administrations, ces dispositions, issues de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit puis élargies par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoient une généralisation des échanges de données entre administrations pour traiter les demandes des usagers, tout en circonscrivant le dispositif (la loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de « fixer les domaines dans lesquels les échanges interviennent et les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des données échangées. Ce décret précise également les informations qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe »).

Ce dispositif, issu d'une proposition de loi (de simplification et d'amélioration de la qualité du droit) présentée en 2011 par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, est sensible et strictement encadré :

- le Conseil d'État a insisté, dans son avis sur cette proposition de loi, sur la nécessaire prudence face à ce principe général d'échange de données, qui va à l'encontre de la tendance à cantonner les droits d'accès au sein d'un seul et même service public.

Il a souligné que la généralisation des échanges de données impliquerait que soient engagés, au niveau interministériel, les travaux permettant aux différentes autorités administratives d'apprécier leurs conséquences pour la gestion des procédures, la conservation des données et la sécurité des échanges et que soient entrepris simultanément les travaux préparatoires nécessaires sur les plans administratif, financier et technique, toutes les précautions devant être prises dans cette phase préalable pour que les modalités retenues soient conformes aux principes constitutionnels de respect de la vie privée et de liberté de communication.

Il a recommandé qu'à défaut la date d'entrée en vigueur du dispositif, prévue pour le 1er juillet 2011, soit repoussée à une date ultérieure, un délai supplémentaire de deux à trois années étant de nature à garantir une mise en œuvre du nouveau dispositif dans de meilleures conditions et en cohérence avec l'application du référentiel général de sécurité et du référentiel général d'interopérabilité prévus par l'ordonnance n° 2005- 1516 du 8 décembre 2005 ( V. ss. art. L. 112- 9).

Le Parlement a finalement fait le choix d'un dispositif ayant vocation à s'appliquer au fur et à mesure du déploiement des systèmes d'échange de données. Toutefois, afin d'accélérer la mise en œuvre de la transmission unique par les usagers de leurs données à l'administration, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures préparatoires nécessaires à la création du coffre- fort électronique (art. 62- II de la loi n° 2012- 387 du 22 mars 2012). Cette ordonnance n'ayant pu être adoptée dans ce délai d'habilitation, le législateur est intervenu à nouveau pour la renouveler tout en en élargissant le contenu, afin de permettre la concrétisation de l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 et de son mécanisme dit « dites- le- nous une fois ».

C'est sur le fondement de cette habilitation que l'ordonnance n° 2015- 507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives a, d'une part, levé le secret professionnel entre les administrations participant au dispositif (1er alinéa de l'art. L. 114-8) et, d'autre part, substitué une déclaration sur l'honneur à la production de pièces justificatives lorsque les informations en cause peuvent être obtenues dans le cadre du dispositif d'échange entre administrations (art. L. 113- 13 ci-dessus).

- les inquiétudes que suscite ce type d'échanges d'informations entre administrations (notamment eu égard aux risques qu'ils soient détournés de leurs fins ou plus généralement aux risques de croisement de fichiers) se sont fortement exprimées lors de la discussion parlementaire.

Le Parlement a cherché à les dissiper en encadrant strictement le champ et les modalités de la communication de ces données. Le législateur a ainsi veillé à ce que les administrations n'échangent pas plus d'informations que nécessaire pour traiter les demandes et déclarations dont elles sont saisies. Si certains parlementaires avaient imaginé un dispositif très protecteur, prévoyant qu'un administré qui aurait déjà remis une pièce à une administration puisse demander aux administrations la sollicitant à leur tour de s'adresser à la première (et en autorisant celle-ci à communiquer la pièce concernée), le choix s'est porté sur un mécanisme moins lourd.

Le texte se contente ainsi d'affirmer que les échanges ne pourront porter que sur les informations « strictement nécessaires » au traitement du dossier concerné. L'exemple a ainsi été donné d'une administration ayant besoin de savoir si une personne est imposable et qui ne devra solliciter de l'administration fiscale que cette seule information, et non une copie de l'ensemble de l'avis d'imposition, qui comporte d'autres éléments très personnels, tels que la nature et le niveau des revenus, la situation de famille ou des composantes du patrimoine.

Ainsi qu'il a été dit, ces dispositions renvoient les modalités de mise en œuvre du dispositif à un décret en Conseil d'État après avis motivé et publié de la CNIL qui en encadre étroitement le contenu. Le décret doit définir : les domaines et procédures concernés ; la liste des autorités administratives auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données ; les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des échanges ; les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de cette communication ; le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échanges ( V. art. L. 114- 9).

Tel a été l'objet du décret du 18 janvier 2019, codifié aux art. R. 114- 9- 1 s. du CRPA. Il liste les procédures relatives aux entreprises, aux associations et aux particuliers concernées par les échanges d'informations.

Sont concernées, pour les particuliers, les procédures qui interviennent dans les domaines suivants:

- 1° Consommation, notamment assurances, banques, surendettement, épargne ;
- 2° Enseignement et études supérieures ;
- 3° Emploi, chômage, formation, santé et sécurité au travail, rupture contractuelle des relations de travail ;
- 4° Famille, notamment enfance, protection des personnes, succession, union et séparation ;
- 5° Identité, notamment état civil, titres d'identité sous réserve des dispositions de l'article R. 113-9, et élections ;
- 6° Impôts, taxes et droits de douane ;
- 7° Justice, notamment aide juridictionnelle ;
- 8° Logement et urbanisme, notamment les procédures relatives à l'achat d'un bien et aux aides financières y afférentes, copropriété, location et protection de l'habitat ;
- 9° Santé et solidarité, notamment aides sociales, handicap, perte d'autonomie, retraite, sécurité sociale et soins ;
- 10° Transport, notamment cartes de transport et permis de conduire.

**b) Votre ordre juridique national prévoit-il un droit opposable de la personne concernée d'être informée de cet échange sur demande ?**

Il existe un droit général d'information sur l'existence d'échanges pour le traitement des demandes des usagers

Dans son alinéa 2, l'article L114-8 du code des relations entre le public et l'administration prévoit une information systématique de la personne dont les données sont concernées par l'échange effectué en vertu de l'alinéa 1 du même article.

L114-8 alinéa 2 : « Une demande ou une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent fait connaître à la personne concernée les informations ou données qui sont nécessaires à cette fin et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises, qui en sont à l'origine ou qui les détiennent en vertu de leur mission. »

Des textes ont institué une obligation d'information sur l'existence d'échanges à l'origine d'une décision.

Au-delà de cette obligation générale pour le traitement des demandes des usagers, des textes imposent une telle obligation d'information pour les décisions prises par les administrations.

Ainsi, en matière de prestations de sécurité sociale, les garanties propres au droit de communication figurant aux articles L. 114-21 du code de la sécurité sociale reconnaissent directement des droits aux intéressés :

*« 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 ».*

La mise en œuvre de cette garantie a été explicitée dans les conclusions du rapporteur public sous la décision du CE du 20 juin 2018, *Département des Bouches du Rhône*, n°s 409189, 409193, B :

*« La jurisprudence, y compris judiciaire (V. sur ce point l'arrêt de la 2e Chambre civile du 9 novembre 2017, 16-23.484, Bull.), ne semble pas avoir encore précisé comment devait être mis en œuvre ce type de garanties dans un contexte où les deux voies d'accès aux informations coexistent au profit de l'administration (Articles L. 114-11 et suivants du code la sécurité sociale).*

*Mais nous vous proposons de lui apporter une réponse simple. Si l'organisme chargé du service du RSA a le choix entre deux procédures pour accéder aux informations dont il a besoin, nous pensons qu'il doit respecter les garanties s'attachant à la procédure qu'il a choisie. Certes, il arrivera sans doute que l'administration aura usé du droit de communication et manqué à ses exigences procédurales alors qu'elle aurait pu obtenir les mêmes informations auprès du même organisme par le jeu des échanges inter-organismes sans avoir à les respecter. Mais il nous semble difficile de se fonder sur cette circonstance pour la libérer du régime procédural associé à la voie dans laquelle elle s'est engagée.*

*Nous vous proposons donc d'exiger de l'administration une cohérence entre la voie qu'elle choisit et la procédure qu'elle suit, ce qui devra conduire le juge à déterminer au vu des pièces du dossier qui lui est soumis laquelle des deux voies a été mise en œuvre et si la procédure effectivement conduite respecte ses contraintes ».*

Le Conseil d'Etat a suivi ce raisonnement dans sa décision (cf ci-dessus).

## **7. Qui est responsable des potentiels dommages causés du fait d'un mauvais fonctionnement de ces réseaux d'information nationaux ou de l'introduction de données erronées dans le système par une institution partenaire ?**

*Contexte : Dans le cadre juridique de certains systèmes d'information européens, le législateur a établi un mécanisme de substitution de responsabilité ou de subrogation (art. 48 du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) ; voir également l'art. 116, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'accord de Schengen ; art. 40, paragraphes 2) et 3, du règlement (CE) 515/97 (SID). L'article VI-40 des règles modèles ReNEUAL énonce une règle générale dans ce sens afin d'améliorer la protection des individus qui subissent des dommages causés par ce type de mécanismes. En outre, l'article VI-40, paragraphe 2, prévoit un mécanisme de remboursement entre les autorités participantes afin de les encourager à respecter leurs obligations légales respectives.*

Une disposition générale est applicable au traitement des données personnelles et semble s'appliquer *a fortiori* aux échanges d'information entre administrations, et portant sur des données personnelles. Il s'agit de l'article 121 de la loi du 6 janvier 1978, qui dispose que :

« Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès ».

Le fondement de l'action en réparation se trouve dans l'article 82 - Droit à réparation et responsabilité du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

« Toute personne ayant subi un dommage matériel ou moral du fait d'une violation du présent règlement a le droit d'obtenir du responsable du traitement ou du sous-traitant réparation du préjudice subi.

Tout responsable du traitement ayant participé au traitement est responsable du dommage causé par le traitement qui constitue une violation du présent règlement. Un sous-traitant n'est tenu pour responsable du dommage causé par le traitement que s'il n'a pas respecté les obligations prévues par le présent règlement qui incombent spécifiquement aux sous-traitants ou qu'il a agi en-dehors des instructions licites du responsable du traitement ou contrairement à celles-ci.

Un responsable du traitement ou un sous-traitant est exonéré de responsabilité, au titre du paragraphe 2, s'il prouve que le fait qui a provoqué le dommage ne lui est nullement imputable.

Lorsque plusieurs responsables du traitement ou sous-traitants ou lorsque, à la fois, un responsable du traitement et un sous-traitant participent au même traitement et, lorsque, au titre des paragraphes 2 et 3, ils sont responsables d'un dommage causé par le traitement, chacun des responsables du traitement ou des sous-traitants est tenu responsable du dommage dans sa totalité afin de garantir à la personne concernée une réparation effective.

Lorsqu'un responsable du traitement ou un sous-traitant a, conformément au paragraphe 4, réparé totalement le dommage subi, il est en droit de réclamer auprès des autres responsables du traitement ou sous-traitants ayant participé au même traitement la part de la réparation correspondant à leur part de responsabilité dans le dommage, conformément aux conditions fixées au paragraphe 2.

Les actions judiciaires engagées pour exercer le droit à obtenir réparation sont intentées devant les juridictions compétentes en vertu du droit de l'État membre visé à l'article 79, paragraphe 2 ».

A côté de l'action judiciaire, l'action devant la CNIL reste ouverte en vertu de l'article 77 du même règlement - Droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle :

« Sans préjudice de tout autre recours administratif ou juridictionnel, toute personne concernée a le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle, en particulier dans l'État membre dans lequel se trouve sa résidence habituelle, son lieu de travail ou le lieu où la violation aurait été commise, si elle considère que le traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation du présent règlement.



L'autorité de contrôle auprès de laquelle la réclamation a été introduite informe l'auteur de la réclamation de l'état d'avancement et de l'issue de la réclamation, y compris de la possibilité d'un recours juridictionnel en vertu de l'article 78 ».

La CNIL dispose de pouvoirs de sanctions à l'égard des personnes qui ont méconnu les règles relatives à la protection des données personnelles, pouvoirs qui ont été renforcés par le RGPD.

**8. Dans votre ordre juridique national, existe-t-il des garanties ou des recours juridiques spécifiques pour les personnes qui considèrent que les informations à leur égard sont fausses ou qu'un échange d'information les concernant est illégal ? La nécessité de mettre en place de nouvelles garanties juridiques ou des garanties plus spécifiques dans ce contexte fait-elle l'objet de discussions politiques ou académiques ? Des propositions législatives ont-elles récemment été soumises à ce sujet ?**

La loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978 énonce que la personne concernée par le traitement de ses données personnelles détient un droit d'accès (article 49) ainsi qu'un droit de rectification (article 50). En matière de droit d'accès, s'il existe un risque de dissimulation ou de disparition des données, un juge compétent peut ordonner, y compris en référé, toutes mesures de nature à éviter cette dissimulation ou cette disparition.

La loi Informatique et libertés précise que les droits d'accès et de rectification s'exercent dans les conditions prévues par le droit de l'UE. Il s'agit de l'article 15 du règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016 pour le droit d'accès et de l'article 16 du même règlement pour le droit de rectification.

## **II. Échange d'information transfrontalier et multi-niveaux et jurisprudence de votre juridiction ou d'autres juridictions de votre pays**

**1. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements sur les mécanismes avancés d'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux entre autorités européennes ? Avez-vous connaissance d'éventuelles procédures judiciaires en cours à cet égard ? Quels sont les grandes décisions en la matière ou les principes les plus importants établis dans cette jurisprudence ?**

**Le domaine fiscal est particulièrement concerné par les échanges d'informations transfrontaliers, destinés à éviter la double imposition des personnes et des entreprises.**

Il n'est dès lors pas étonnant que le Conseil d'Etat ait rendu plusieurs décisions sur les mécanismes d'échanges d'informations existant en matière fiscale.

**a. Un certain nombre de décisions concernent des contribuables ayant omis de faire des déclarations en France et faisant valoir qu'ils ont satisfait à l'ensemble de leurs obligations fiscales dans un Etat autre que la France**

CE, 7 décembre 2015, *Ministre délégué, chargé du budget c/ Société Frutas y Hortalizas Murcial SL (A)* :

cette décision de Plénière fiscale concerne une majoration d'impôt pour découverte d'une activité occulte.

il y a présomption du caractère occulte de l'activité en l'absence de souscription de déclaration, mais possibilité pour le contribuable, en pareil cas, de renverser la présomption en faisant valoir qu'il a fait une erreur. La preuve de sa bonne foi est à sa charge : dans le cas où un contribuable n'a ni déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire, ni fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce, l'administration doit être réputée apporter la preuve, qui lui incombe, de l'exercice occulte de l'activité professionnelle si le contribuable n'est pas lui-même en mesure d'établir qu'il a commis une erreur justifiant qu'il ne se soit acquitté d'aucune de ces obligations déclaratives.

la décision précise que « s'agissant d'un contribuable qui fait valoir qu'il a satisfait à l'ensemble de ses obligations fiscales dans un État autre que la France, la justification de l'erreur commise doit être appréciée en tenant compte tant du niveau d'imposition dans cet autre État que des modalités d'échanges d'informations entre les administrations fiscales des deux États ». Il faut qu'il y ait un faible niveau de différence d'imposition entre les deux Etats et des mécanismes d'échanges d'informations entre les administrations fiscales, par exemple une clause d'assistance administrative pour lutter contre l'évasion fiscale.

Une application positive de cette jurisprudence a été faite s'agissant d'une société de droit anglais qui n'avait pas satisfait à ses obligations déclaratives en France :

le Conseil d'Etat a admis qu'elle devait être regardée comme ayant commis une erreur, en se fondant, d'une part, sur l'existence, dans la convention fiscale franco-britannique du 22 mai 1968, d'une clause d'assistance administrative pour lutter contre l'évasion fiscale et, d'autre part, sur la faible différence entre le montant des cotisations supplémentaires à l'impôt sur les sociétés auxquelles l'administration fiscale française a entendu l'assujettir et celui auquel elle a été assujettie au Royaume-Uni, où elle avait déposé ses déclarations fiscales (CE 18 octobre 2018, *Sté Aravis Business Retreats Ltd*, n° 405468, aux Tables, RJF 1/19, n° 19).

En revanche une application négative a été faite à propos d'une société française faisant valoir qu'elle avait déclaré ses impôts au Luxembourg (CE 9/10 CR, 18 mars 2019, *Société Ediprint*, n° 410573, B sur ce point) :

« Il résulte des termes mêmes des stipulations de l'article 22 de la convention franco-luxembourgeoise du 1er avril 1958 que cet article, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'avenant signé à Paris le 3 juin 2009, limitait le champ des renseignements susceptibles de faire l'objet d'échanges entre les administrations des deux pays à ceux qui, d'une part, étaient nécessaires pour l'application de la convention et qui, d'autre part, ne dévoilaient aucun secret notamment bancaire. Par ces restrictions, cette clause ne permettait pas d'assurer la communication à l'administration française de l'ensemble des informations nécessaires à l'application de la loi fiscale française. En tenant compte de cet élément pour juger que la société requérante n'établissait pas avoir commis une erreur de nature à justifier qu'elle ne se soit pas acquittée de ses obligations déclaratives en France, la cour, qui n'était pas tenue de rechercher si les modalités d'échange d'informations entre les autorités françaises et luxembourgeoises étaient de nature à faire obstacle en l'espèce à l'établissement des rectifications prononcées, n'a pas commis d'erreur de droit et a suffisamment motivé son arrêt.

Ce n'est qu'après l'adoption de l'avenant du 3 septembre 2009, applicable aux revenus afférents, suivant les cas, à toute année civile ou tout exercice commençant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 (donc postérieurement aux années en litige), que ces restrictions ont été levées afin de permettre de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales. La nouvelle clause d'échanges, qui est désormais conforme à l'article 26 du modèle OCDE, ne comporte plus de restrictions quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements demandés et ne permet plus au Luxembourg d'opposer sa législation sur le secret bancaire.

Le caractère restreint d'une clause d'échanges d'informations entre deux Etats peut donc conduire à considérer qu'une société n'établit pas qu'elle a commis une erreur de nature à justifier qu'elle n'avait pas satisfait à ses obligations déclaratives en France et donc à renverser la présomption d'activité occulte.

## **b. Une importante décision concerne la compatibilité d'un accord bilatéral en matière fiscale avec le RGPD**

CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 ; 424217, A :

cette décision rendue par l'Assemblée du contentieux concerne un traitement de données organisant la collecte et le transfert de données à caractère personnel aux autorités fiscales américaines.

Ce traitement a été créé par un arrêté du 5 octobre 2015 (pris après avis de la CNIL) du ministre des finances et des comptes publics. Ce traitement est destiné à mettre en œuvre l'accord franco-américain du 14 novembre 2013 prévoyant la collecte et la transmission d'informations fiscales au fisc américain en vue de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite "loi FATCA) de 2010. Le décret du 23 juillet 2015 a préalablement défini les modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières.

L'objet du litige portait, à titre principal, sur l'interprétation du contenu de l'accord bilatéral du 14 novembre 2013 et sur sa compatibilité avec le règlement européen relatif à la protection des données du 27 avril 2016.

Le Conseil d'Etat a jugé qu'il lui appartient d'examiner si l'accord du 14 novembre 2013 respecte les dispositions du RGPD, qui sont d'effet direct, car il résulte clairement de l'article 96 de ce règlement que les auteurs du règlement ont entièrement déterminé les conditions de la relation entre le droit de l'Union européenne et les accords conclus antérieurement à sa signature qui impliquent le transfert de données personnelles vers des Etats tiers. C'est seulement dans l'hypothèse où tel ne serait pas le cas, qu'il faudrait vérifier, dans un second temps, si cet accord respecte le droit de l'Union européenne tel qu'il était applicable avant la signature du règlement.

Le Conseil d'Etat a estimé que dès lors que les informations collectées et transférées ne peuvent servir qu'à des fins fiscales, sont strictement limitées et proportionnées et sont soumises au secret fiscal dans les mêmes conditions que des renseignements obtenus en application de la législation française, le cadre légal américain garantit le respect des principes de transparence et de confidentialité des données fiscales par les administrations américaines. La décision relève qu'il existe en outre des voies de recours en matière civile et pénale devant les juridictions américaines en cas de non-respect de ces obligations.

La décision juge par ailleurs que les erreurs alléguées dans la transmission des données des Etats-Unis vers la France ne constituent pas, par elles-mêmes, un défaut d'application du traité. En conséquence, la condition de réciprocité posée par l'article 55 de la Constitution est regardée comme remplie.

**2. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements basés sur la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire C-503/03 *Commission c/ Espagne* [2006] ou l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) ?**

*Contexte : voir Question I.5.*

Le Conseil d'Etat a rendu **une importante décision de Section, le 7 avril 2006, M. Skandrani, n° 275216, A, concernant l'inscription dans le système informatique national du système d'information Schengen d'un ressortissant français.**

Le requérant demandait l'effacement des données le concernant figurant dans le fichier Schengen.

Cette décision juge deux points importants :

1. En application des stipulations de l'article 106 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, il incombe aux autorités françaises, saisies par une personne qui conteste son inscription dans le système informatique national du Système d'Information Schengen, de procéder, dans le cas d'un signalement opéré par la France, à l'effacement des données entachées d'erreur de droit ou d'erreur de fait. Dans le cas d'un signalement opéré par un Etat Partie autre que la France, il appartient à l'autorité de contrôle française, dès lors qu'elle estime disposer d'indices faisant présumer qu'une donnée est entachée d'erreur de droit ou de fait, d'en aviser les autorités de cet Etat.

2. Il ressort des stipulations des articles 106 et 114 de la convention du 19 juin 1990 que la CNIL, lorsqu'elle saisit l'autorité de contrôle d'un Etat signalant en vue de la vérification et de l'effacement d'une inscription, est tenue de procéder à l'examen de ce signalement en étroite coordination avec celle-ci, sans que sa responsabilité puisse être transférée à l'autorité requise. Elle doit demander l'ensemble des informations lui permettant de procéder à ce contrôle, et, en cas de désaccord avec l'autorité requise, saisir l'autorité de contrôle commune mentionnée par le paragraphe 3 de l'article 106. Si, dans certains cas limitativement énumérés par la convention, la CNIL est tenue de ne pas communiquer au demandeur les informations le concernant, ces stipulations ne font pas obstacle à ce qu'elle exerce son contrôle sur le bien-fondé du signalement en « étroite coordination » avec l'autorité correspondante de l'Etat signalant.

Le Conseil d'Etat a annulé la décision de la CNIL parce qu'elle s'était contentée de s'en remettre aux informations fournies par l'autorité de contrôle allemande, sans aller plus loin. Cette annulation, a-t-il précisé, implique que la CNIL reprenne la procédure de vérification relative au signalement du requérant, en « étroite coordination » avec l'autorité de contrôle allemande, aux fins d'aboutir soit au rejet de la demande en accord avec les autorités allemandes, soit à l'effacement des données litigieuses par les autorités allemandes, soit enfin, en cas de désaccord, à la saisine de l'autorité de contrôle commune mentionnée au paragraphe 3 de l'article 106 de la convention du 19 juin 1990.

Dans ses conclusions sur cette décision, la commissaire du gouvernement, Célia Verot, s'est référée directement à la décision Commission c/ Espagne de 2006 de la CJUE.

#### Conclusions :

« La jurisprudence a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de contrer la tentation des Etats de s'en remettre aveuglément aux signalements opérés par un autre. Elle a rappelé que les Etats parties peuvent être tenus de ne pas exécuter la conduite à tenir en vertu d'autres

obligations internationales qui doivent se combiner avec celles résultant de la convention de Schengen. Vous jugez ainsi qu'un refus de visa de court séjour ne peut être opposé par la France à un étranger signalé aux fins de non-admission par un autre Etat, dès lors que ce refus aboutirait à méconnaître le droit à une vie familiale normale de l'intéressé (25 octobre 2000, Mme Cucicea-Lamblot, p.54). Pour opérer cette combinaison, vous imposez avant-dire-droit à l'administration de produire devant vous les informations qu'elle aurait dû elle-même se procurer avant de refuser le visa, à savoir les motifs du signalement (9 novembre 1998, Bafandi, n°186082).

Une récente décision de la Cour de justice des Communautés européennes (31 janvier 2006, Commission c/Royaume d'Espagne, aff. C-503/03, conclusions de l'avocat général J. Kokott), se situe dans la droite ligne de cette jurisprudence. La Cour de justice juge qu'il incombe à l'Etat saisi d'une demande de visa de vérifier que l'exécution de la conduite à tenir résultant du signalement au SIS est compatible avec le respect des règles communautaires régissant la libre circulation des personnes. Dans cette mesure, l'Etat saisi ne peut faire une application automatique du signalement opéré par un autre Etat mais il doit vérifier lui-même si les conditions permettant de refuser le visa sont remplies, notamment en interrogeant l'Etat signalant sur les motifs du signalement.

Dans cet arrêt, la Cour relève que le principe de « coopération loyale » implique une réciprocité : l'Etat qui consulte le SIS doit tenir dûment compte des indications fournies par l'Etat signalant ; en échange l'Etat signalant tient à disposition les informations permettant à l'Etat saisi de la demande de visa d'apprécier de la décision qu'il lui incombe de prendre. Comme l'indiquait l'avocat général J. Kokott, « la reconnaissance mutuelle, qui est destinée à promouvoir les libertés fondamentales, ne peut être utilisée aux fins de les restreindre ».

Nous pensons de la même manière que l'exercice du contrôle du fichier SIS implique non une confiance aveugle et un transfert de responsabilités, mais au contraire un partage d'informations permettant à chaque autorité d'exercer les responsabilités qui lui incombent en propre. Outre l'équilibre de la convention, c'est l'équilibre du droit d'accès indirect qui est en cause. Comme l'indique la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts Klass (6 septembre 1978, Klass c/Allemagne) et Leander (26 mars 1987, Leander c/Suède), l'interposition d'un organisme indépendant entre la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance policière et les informations la concernant constitue une mesure nécessaire pour concilier la protection des droits de l'individu et la préservation des capacités de renseignement des services de police afin de protéger la société démocratique elle-même. Mais la confiance que la société et l'intéressé peuvent placer dans cet organisme indépendant pourrait être atteinte s'il apparaissait que cet organisme n'a pas exercé la mission qui lui a été confiée mais s'en est déchargée sur un tiers.

Nous en concluons que la CNIL a commis une erreur de droit au regard des articles 106 et 114 de la convention en mettant fin à la procédure sans solliciter de l'autorité de contrôle de l'Etat signalant les informations qui lui auraient permis de vérifier elle-même l'exactitude et la licéité du signalement ».

**3. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements basés sur un mécanisme de substitution de responsabilité ou de subrogation conformément à l'article 48 du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II), l'article 116, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'accord de Schengen, l'article 40, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) 515/97 (SID) ou d'autres dispositions similaires du droit de l'UE ?**

*Contexte : voir Question I.7.*

RAS. La recherche sur Ariane n'a pas été fructueuse.

**4. Dans votre ordre juridique national, existe-t-il des garanties juridiques récentes ou spécifiques à l'égard de l'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux ? La nécessité de mettre en place de nouvelles garanties juridiques, ou des garanties spécifiques, dans ce contexte fait-elle l'objet de discussions politiques ou académiques ? Des propositions législatives ont-elles récemment été soumises à ce sujet ?**

*Contexte : Au moins dans certains domaines spécifiques couverts par le droit dérivé de l'UE, de nouvelles approches sont développées afin d'éviter des lacunes de contrôle judiciaire ou de minimiser les obstacles factuels à l'exercice du droit à un recours judiciaire effectif. L'un de ces nouveaux instruments permet à l'individu concerné d'engager une procédure judiciaire dans l'État de son choix, action dite « représentative transnationale » (cf. article 111, paragraphe 1, de la Convention d'application de l'accord de Schengen ; article 36, paragraphe 5, du règlement (CE) 515/97 (SID)).*

RAS.