



HAL
open science

Analyse critique du régime juridique d'échanges de données entre administrations

Paul Moussier

► **To cite this version:**

Paul Moussier. Analyse critique du régime juridique d'échanges de données entre administrations. *International Journal of Digital and Data Law / Revue internationale de droit des données et du numérique*, 2024, 10 (1), pp.39-54. hal-04860134

HAL Id: hal-04860134

<https://paris1.hal.science/hal-04860134v1>

Submitted on 31 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

MOUSSIER, P. (2024). Analyse critique du régime juridique d'échanges de données entre administrations. *Revue Internationale De Droit Des données Et Du numérique*, 10(1), 39-54. Consulté à l'adresse [https://ojs.imodev.org/?journal=RIDDN&page=article&op=view&path\[\]=501](https://ojs.imodev.org/?journal=RIDDN&page=article&op=view&path[]=501)

ANALYSE CRITIQUE DU REGIME JURIDIQUE D'ECHANGES DE DONNEES ENTRE ADMINISTRATIONS

par **Paul MOUSSIER**, Doctorant en droit public et droit du numérique, laboratoire IRJS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

*« Devançant le mouvement au lieu d'être entraînée
(l'Administration) par lui ».¹*

Tels sont les mots tenus par V. De Séré, directeur du télégraphe à la gare du Nord en 1849, à l'occasion de la présentation d'un projet nouveau de réseau de télécommunications de cette époque afin de permettre à l'Administration centrale de communiquer plus efficacement entre ses services et d'instruire plus rapidement ses sujets. Cette présentation datait du lendemain de la révolution de 1848 et correspond à un enjeu inhérent aux technologies de l'information du XIXe siècle alors balbutiantes en France : le déploiement du télégraphe au sein de la société et de l'Administration afin de permettre une meilleure circulation de l'information au sein de celles-ci². Si bien sûr, le milieu du XIXe siècle est une période d'apogée de l'État dit de « police »³ et que l'enjeu est davantage l'efficacité dans le maintien de l'ordre public que celle du service public et des prestations qui n'existent pas encore en tant que tels juridiquement⁴, force est de constater que cette réflexion ambiante sur le déploiement d'une technologie de l'information d'alors qu'est le télégraphe rappelle une thématique tout à fait contemporaine : l'échanges de données entre administrations et les moyens pour ces dernières, notamment juridiques.

En effet, le sujet est totalement contemporain pour ne pas dire d'actualité. D'une part politiquement et historiquement, la société d'aujourd'hui pouvant s'entendre comme une « société des

¹ P. CHARBON, « Développement et déclin des réseaux télégraphiques : 1840-1940 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°7, juin 1986, p.52

² *Loi sur la correspondance télégraphique*, 29 novembre 1850, BO n°2567

³ G. BIGOT, « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n°8, 2016

⁴ J.-P. SCOT, « Service public : une petite histoire qui en dit long », *Revue Humanisme*, n°275, 2006, p.39

données »⁵, l'État initie dès les années 1990 une politique générale d'administration électronique, permettant ainsi à l'administré de consulter des informations administratives à distance sans avoir à se déplacer⁶. Ce modèle français de l'administration numérique est axé notamment, entre ouverture des données publiques et protection des données à caractère personnel, sur la question de l'échange entre administrations des données permettant une instruction des demandes des administrés sans leur solliciter plusieurs fois une même information déjà obtenue ou traitée⁷. D'autre part juridiquement, puisque la récente loi dite « 3DS », adoptée en 2022, qui consacre ce principe généralisé d'administration proactive⁸, a vu enfin être signés les deux décrets d'application⁹ de cette disposition, donnant les détails et contours de ce régime juridique aux articles L114-8 et suivants du Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA) ainsi réécrits. Il convient cependant de définir ce qu'il faut entendre par le terme d'échanges de données entre administrations. Il y a tout d'abord l'élément organique : les administrations. Celles-ci s'entendent au sens du CRPA comme toutes les personnes morales en charge d'une mission de service public administratif¹⁰. Ensuite, il y a l'élément matériel : les données. Classiquement, les données peuvent se définir juridiquement et de façon assez large, comme toute représentation numérique d'actes, de faits ou d'informations et toute compilation de ceux-ci notamment sous la forme d'enregistrement visuels, audiovisuels ou sonores¹¹. Plus largement, la donnée peut s'entendre comme la représentation d'une information dans un programme ou stocké en mémoire¹², et l'échange de données supposerait donc, en conséquence, tout accès de droit pour l'administration n°1, qui pour répondre à la demande ou l'exercice d'une prestation par un usager, devrait accéder aux données déjà détenues éventuellement par l'administration n°2, qui aurait déjà eu à connaître, dans son champ de compétence à elle, de la demande du même demandeur

⁵ I. BOUHADANA, W. GILLES, « L'État des données : le passage à l'État post-gouvernement ouvert sous l'impulsion de la société des données », *Revue internationale de droit du numérique et des données*, vol.4, 2018, p.3

⁶ *Ibidem*, p.2

⁷ W. GILLES, « Le modèle français de l'administration numérique : réalités et enjeux », *Revue de l'Institut du Monde et du développement*, n°4, 2013, p.49

⁸ A. LECHENET, L. FERNANDEZ RODRIGUEZ, « Échange de données : ce que change la loi 3DS », *La Gazette des Communes*, 25 février 2022, consultable en ligne [<https://www.lagazettedescommunes.com/792424/echange-de-donnees-et-api-ce-que-change-la-loi-3ds/>]

⁹ *Décret relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre de démarches administratives*, 11 mai 2023, n°2023-361, *Décret relatif à la liste des administrations chargées de mettre à la disposition d'autres administrations des informations ou données*, 11 mai 2023, n°2023-362

¹⁰ En effet, au sens de l'article L100-3 du CRPA et sauf disposition contraire de celui-ci, toutes ses dispositions s'appliquent uniquement aux personnes publiques et privées en charge d'une mission de service public administratif. Cf. *Code des relations entre le public et l'administration*, Partie Législative, Dispositions préliminaires, article L100-3

¹¹ Définition normative classique en droit de l'Union Européenne. Cf. Règlement (UE) 2022/868 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724, 30 mai 2022, L152/1, article 2.1)

¹² R. RISSOAN, *La boîte à outils de la stratégie big data*, éditions Dunod, 2018, p.12

mais pour une prestation différente. C'est tout l'objet de l'article L114-8 du CRPA, qui porte d'ailleurs autant sur les données à caractère personnel, que les données non personnelles mais pouvant être nécessaires à l'instruction d'un dossier : personnes morales, données d'entreprises ou d'association, etc.

Ainsi, tel est le sens du régime juridique d'échanges de données entre administrations : un régime désormais de principe, dont l'absence d'échanges et la demande de données directement à l'utilisateur sollicitant une démarche ne seraient possible que si la donnée n'aurait pas été déjà traitée par une administration tierce. Le fameux « dites-le nous une fois »¹³ a donc été entièrement consacré avec les décrets de 2023, mais ne devrait pas échapper à une critique juridique de son régime, notamment concernant son périmètre, son champ d'application et son contrôle. La récente réforme du régime d'échanges de données entre administrations peut-elle ainsi être considérée comme perfectible, voire efficace en termes de simplification de l'action administrative ?

Il sera vu dans le présent article, et pour répondre à cette question une préalable mise en perspective du régime juridique au fil de son évolution avant d'en formuler concrètement les critiques actuelles. En effet et pour le comprendre, il faut bien voir que le régime juridique d'échanges de données entre administrations est avant tout inhérent à la mutation des rapports entre le service public et l'utilisateur (I), et que ce régime justement, ayant évolué au fil de l'accélération de l'information dans la société, demeure perfectible notamment quant à son périmètre et ses finalités (II).

§ 1 – UN RÉGIME INHÉRENT À LA MUTATION DES RAPPORTS ENTRE SERVICE PUBLIC ET USAGERS

Le régime juridique d'échanges de données entre administrations, s'il fait l'objet d'une récente actualité dans la presse spécialisée au gré de ses étapes de construction réglementaire et législative, est un principe relativement discret et souvent oublié entre les questions de protection des données personnelles ou encore d'ouverture des données façon open data. En effet, le régime est relativement bien ancré dans le droit puisqu'il est le fruit d'une évolution historique, s'étant lentement structuré le long du XXI^e siècle à l'aune du déploiement de l'administration numérique (A) avant d'aboutir de façon contemporaine récemment, en 2023, comme un régime clair et davantage opérationnel en dépit d'un semblant d'unité de ce dernier (B).

¹³ C. SORIN, « Dites-le-nous une fois : un programme qui simplifie la vie des entreprises », *Revue Documentaliste-Sciences de l'informatique*, n°51, 2014, p.36

A) Une évolution historique : la lente structuration d'un régime juridique à l'aune de l'administration numérique

Le régime juridique d'échanges de données entre administrations a fait l'objet d'une évolution qui suit l'accroissement de la masse de données traitées et générées par les administrations en charge de missions de service public administratif¹⁴. Ce corolaire s'explique très logiquement, du fait de l'informatisation des administrations à partir des années 1970, le déploiement de la télématique et le passage à une logique de stockage de la donnée sans l'exploiter à une logique de flux ou celle-ci est véritablement gouvernée et génère des services plus performants¹⁵. Il est possible de distinguer trois temps principaux qui permettent d'expliquer l'évolution du régime juridique étudié.

D'abord, une période qu'on pourrait qualifier de prototype. En effet, si l'Administration connaît depuis longtemps différents outils juridiques permettant d'encadrer un échange d'informations entre elles (il est possible de penser ici aux conventions d'échanges de données), aucun principe juridique affirmé et existant en droit positif ne tenait une administration d'en solliciter une autre pour obtenir les données déjà traitées du demandeur auprès de cette dernière, ce qui était vecteur de perte de temps et une allocation des moyens humains et financiers de fonctionnement du service public peu efficaces. Aussi, au tout début du XXI^e siècle est apparu le régime dans un article 3 du décret du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives¹⁶ modifié par un décret du 25 mai 2001¹⁷. D'une part, le décret de 1998 créait alors, rattachée aux services du Premier ministre, une commission pour les simplifications administratives qui fut notamment en charge de formuler des propositions et des avis sur les programmes annuels de simplifications des formalités administratives que devaient initier chaque ministre conformément à l'article 1^{er} du décret. D'autre part, dans son article 3 modifié en 2001, la commission fut explicitement investie d'une mission d'évaluation de la nécessité des informations et pièces exigées pour chaque démarche dédiée à l'usager, et veillait notamment à ce que l'administration émettrice d'un formulaire ne réclame pas aux usagers des informations déjà détenues ou susceptibles de lui être communiquées par une autre administration : le régime juridique venait d'apparaître explicitement en droit positif, fruit d'une gestation et réflexion à l'aune de la démocratisation de l'informatique et d'internet dans les foyers à la fin des années 1990 et le déploiement des télé-

¹⁴ Les services publics administratifs se définissent par faisceau d'indices. Cf. C.E., 16 novembre 1956, n°26549, *Union Syndicale des Industries Aéronautiques (USIA)*

¹⁵ S. NORA, A. MINC, *L'informatisation de la société*, La documentation Française, 1978

¹⁶ *Décret relatif aux simplifications administratives*, 2 décembre 1998, n°98-1083

¹⁷ *Décret relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs*, 25 mai 2001, n°2001-452

procédures administratives¹⁸. Le régime juridique fut consacré légalement dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ou fut ajouté un article 16 A par la loi du 17 mai 2011 relative à la simplification et l'amélioration de la qualité du droit¹⁹. L'article 16 A parlait alors exclusivement non plus des administrations mais des « autorités administratives », qui pouvaient échanger entre elles toutes informations ou données strictement nécessaires pour traiter les demandes présentées par un usager, tout en rappelant à l'usager alors demandeur de fournir les informations manquantes, l'informant au passage de celles qu'elle pourra récupérer auprès d'une autorité administrative tierce. Le régime juridique fut renforcé par l'article 38 de la loi du 22 mars 2012²⁰, affirmant qu'est nulle de plein droit toute demande d'un organisme d'une information déjà produite en énonçant ce principe pour un ensemble de formalités administratives détaillées dans l'article.

Ensuite, le régime juridique fut l'objet d'une homogénéisation, notamment s'agissant de ses sources normatives et de sa sémantique. En effet, le régime, alors épars dans ses sources comme vu à l'instant entre 1998 et 2012, a fait l'objet d'une harmonisation en 2015 à l'occasion de la codification du CRPA²¹. Désormais, l'article L114-8 du CRPA²² sera la source quasi unique du régime juridique. Il n'y est plus question d'autorité administrative ou d'organisme, mais d'administrations,²³ qui échangent toute donnée pour traiter une demande émise par le public en application d'une prestation légale ou réglementaire. Fait intéressant alors, il est précisé explicitement (car c'est un problème courant alors), que concernant les demandes de données à propos d'une entreprise demandeuse, l'administration qui sollicite une autre administration ne pourra se voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elle est fondée à agir en droit par une loi ou un règlement. Il est rappelé également que l'échange de données ne vaut que pour les données éventuellement traitées par une autre administration, et que pour les données non traitées par celle-ci, elles seront sollicitées auprès du demandeur directement, disposition encore en vigueur aujourd'hui.

Enfin, le régime juridique ainsi inscrit à l'article L114-8 du CRPA s'est définitivement stabilisé en 2016 à l'occasion de l'adoption de la loi Pour une République Numérique (PRN)²⁴. La référence aux entreprises concernant la non-opposition du secret professionnel

¹⁸ L. ROUX, « Valeurs de service public et administration électronique : un mélange explosif ? Illustration à partir du cas des Caisses d'Allocations Familiales en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°81, 2015, p.243

¹⁹ *Loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit*, 17 mai 2011, n°2011-525

²⁰ *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, 22 mars 2012, n°2012-387

²¹ *Ordonnance relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*, 23 octobre 2015, n°2015-1341

²² *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, Partie législative, Livre 1^{er}, Titre 1^{er}, Chapitre IV, Section 4 dédiée aux échanges de données entre administrations

²³ Cf. article L100-3 du même code

²⁴ *Loi pour une république numérique*, 7 octobre 2016, n°2016-1321

disparaît²⁵, et il semble alors permis d'en déduire que le législateur eût la volonté de ne pas laisser apparaître que ce dernier pouvait être opposable en ce qui concerne les demandes concernant des personnes physiques ou des autoentrepreneurs. La volonté est ici de ne plus voir l'argument du secret professionnel être opposé pour des demandes d'échanges entre administrations de données seulement nécessaires à l'instruction d'une demande de prestation auquel le demandeur a droit légalement ou réglementairement. La Loi PRN de 2016 consacre donc une certaine harmonisation dans l'évolution historique du régime, dans un contexte largement dominé par les réformes en matière de protection des données personnelles avec l'entrée en vigueur du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) et l'obligation d'open data par défaut. Il faut noter également que la loi PLR entérine le terme « administrations » en ne le modifiant pas à la suite de la codification du CRPA, à entendre désormais comme au sens de l'article L100-3²⁶ de ce dernier. Il ne restait alors plus qu'à faire de ce régime juridique, un régime facilement opposable et mobilisable par les administrations elles-mêmes.

B) Un aboutissement contemporain : un régime plus clair et opérationnel au semblant d'unité

L'échange de données entre administrations est généralement davantage connu et médiatisé par le principe qui sonne quasi comme un slogan du « dites-le nous une fois ». C'est dans sa version actuelle que ce principe trouve toute sa vertu, avec davantage de clarté et de simplicité même s'il sera démontré en seconde partie qu'il n'y a finalement qu'un semblant d'unité dans ce régime.

En effet, l'article L114-8 du CRPA a été largement complété et détaillé, d'abord par l'article 162 de la loi dite « 3DS »²⁷, à savoir la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Désormais, le régime juridique s'appuie sur deux innovations principales qu'il conviendra de détailler par des décrets d'application qui suivront dès 2023. D'une part, dans l'ancienne rédaction en date de 2016, l'échange de données entre administrations se heurtait à un obstacle majeur, à savoir qu'un décret en Conseil d'État (CE) après un avis de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) étaient nécessaires pour permettre un listing des données, procédures, domaines et administrations concernées²⁸ et ce décret n'avait

²⁵ *Ibidem*, Article 91

²⁶ Pour une définition plus large des services publics administratifs, cf. G. KOUBI, *Dictionnaire d'Administration Publique*, Presses Universitaires de Grenoble, 2014, p.467

²⁷ *Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, 21 février 2022, n°2022-217

²⁸ Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des Affaires Juridiques, *Lettre de la DAJ*, « application de la loi 3DS : échange de données entre administrations », Mai 2023

jamais vu le jour entre 2016 et 2023. L'article L114-9 était donc véritablement tombé en désuétude. Avec la réécriture de l'article L114-8 du CRPA par l'article 162 de la loi 3DS, désormais les administrations sont toutes fondées à pouvoir « échanger entre elles les informations ou les données strictement nécessaires pour informer les personnes sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévu par des dispositions législatives ou réglementaires et pour leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages ». L'article 162 ajoute toujours à cet article L114-8 ainsi réécrit « les informations et les données ainsi recueillies et les traitements mis en œuvre en application du présent article pour procéder à ces échanges ne peuvent être ultérieurement utilisés à d'autres fins, en particulier pour la détection pour la sanction d'une fraude ». Désormais il n'y a donc plus besoin d'attendre un décret en CE et un avis de la CNIL pour chaque cas de réutilisation de données possibles, chaque administration agira dans la limite de la base légale de son traitement, de celle conférée par l'article L114-8 pour les réutilisations possibles, et ne pourra pas réutiliser les données, en principe, pour procéder à de la police administrative. D'autre part, avec la réécriture du régime en 2022, désormais l'administration qui instruit telle ou telle prestation, peut aussi devenir active et informer ses administrés concernés que telle prestation existe et qu'elle peut en bénéficier²⁹, cas d'usage de la réutilisation qui n'était pas permis préalablement par l'article L114-8 du CRPA.

Ainsi, avec le régime réécrit, l'administration peut échanger ses données et accéder à celles des autres administrations dans la limite de ses prestations qu'elle se voit attribuer légalement ou réglementairement. Elle peut désormais informer aussi activement les personnes de l'existence de ces droits. Ces personnes consentiront ou non à les demander après information, et le cas échéant, compléteront dans tous les cas directement toute donnée manquante et dont l'administration, au sens large, n'aurait pas déjà la connaissance. Ces cas de réutilisations sont explicitement limités dans la limite des prestations légales et réglementaires de chaque administration et ne peuvent concourir à la recherche d'une fraude³⁰. Désormais en somme, le partage d'informations devient la norme, allant jusqu'à la possibilité d'autoriser les échanges qui permettent d'informer pro-activement les usagers sur leurs droits.

Si ensuite, le régime juridique énoncé aux articles L114-8 et suivants du CRPA contient un ensemble de détails essentiels (comme l'énonciation des droits pour les personnes physiques à

²⁹ *ibidem*

³⁰ D. GALLAND, « Le cadre de l'échange de données entre administrations », *Gazette du Palais*, n°38, novembre 2023, p.16

l'égard de leurs données personnelles³¹) ou encore le respect du référentiel général de sécurité (RGS) pour tout type de réutilisation via API³² et l'obligation de traçage des métadonnées d'échanges des données concernées et nécessaires³³, deux décrets d'application viennent clôturer la réécriture et clarification du régime et en constituent l'actualité normative la plus récente³⁴. Il s'agit notamment du second, à savoir un décret simple (et plus un décret en CE), qui détermine et énumère une liste très large pour chaque type de données devant être mis à disposition pour l'échange, avec à chaque donnée ou prestation listée, l'administration centrale qui a l'obligation de permettre l'échange et de répondre aux sollicitations des autres administrations via API. Cette liste a pour objectif de permettre à chaque administré de mieux connaître les systèmes d'échanges d'informations mis en place entre administrations et le détail est ainsi donné à l'article nouveau D114-9-1 du CRPA. Il est d'ailleurs intéressant de mentionner qu'un article nouveau D114-9-2 renvoie, en cas de données non mentionnée dans la liste susvisée, que l'échange s'opère dans les conditions de l'accès aux documents administratifs et données publiques des articles L300 et suivants du CRPA. Il est ainsi possible d'y voir un gain de clarté et d'efficacité dans la justification juridique (et le régime) de l'échange de données entre administrations, tout en voyant déjà apparaître un certain problème d'unité : le régime juridique renvoie à celui des documents administratifs entre administrations elles-mêmes, et il n'est désormais plus un secret de la carence d'efficacité³⁵ de ces demandes de documents administratifs : manque d'effectivité, de contrôle, etc.

Il n'est donc pas permis de douter du renforcement du régime juridique d'échanges de données entre administrations. Celui-ci s'est affiné avec le temps, au gré de la datafication³⁶ de la société et du déploiement de l'administration électronique et numérique. Il est désormais un régime plus souple et mobilisable opérationnellement, permettant un « dites-le nous une fois » et une administration proactive toujours davantage en faveur d'une efficacité de l'action publique administrative et dont l'exemple serait naturellement le service « api.gouv ». Néanmoins, on voit

³¹ *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, Partie législative, Livre 1^{er}, Titre 1^{er}, Chapitre IV, Section 4 dédiée aux échanges de données entre administrations, article L114-8 II°

³² *Op. cit.*, article R114-9-6

³³ *Op. cit.*, article R114-9-7

³⁴ *Décret relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre de démarches administratives*, 11 mai 2023, n°2023-361, *Décret relatif à la liste des administrations chargées de mettre à la disposition d'autres administrations des informations ou données*, 11 mai 2023, n°2023-362

³⁵ R. MAUREL, « L'accès aux documents administratifs est une obligation juridique », *Le Monde*, 20 février 2023, accessible en ligne [https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/02/20/l-acces-aux-documents-administratifs-est-une-obligation-juridique_6162546_3232.html]

³⁶ F. IBEKWESANJUAN « Vers la datafication de la société ? » in. V. MEYER, *Transition digitale, bandicap et travail social*, LEH éditions, 2017, p.32

déjà plusieurs régimes juridiques mobilisables, et il est possible d'aller davantage dans la critique du régime. En effet, ce dernier reste perfectible quant à son périmètre et ses finalités d'utilisation (II).

§ 2 – UN RÉGIME PERFECTIBLE QUANT À SON PÉRIMÈTRE ET SES FINALITÉS D'UTILISATION

Il s'agit désormais de réaliser une lecture davantage critique et moins descriptive du contenu du régime juridique d'échanges de données entre administrations, bien que ces derniers aspects soient nécessaires à la réalisation de ladite analyse. En effet, à date de la formulation actuelle des articles L114-8 et suivants du CRPA, il est possible de formuler deux critiques principales. La première est matérielle, du fait d'une formulation interdisant théoriquement les réutilisations des données à des fins de police administrative (A). La seconde quant à elle est organique, du fait de l'exclusion critiquable des personnes morales en charge d'une mission de service public industriel et commercial (B).

A) Une critique matérielle : des réutilisations de données excluant théoriquement les finalités de police administrative

Comme susvisé en première partie de l'analyse du régime juridique d'échanges de données entre administrations, une des caractéristiques de ce dernier est matérielle, c'est-à-dire ce sur ce que sert concrètement comme but le régime concerné, son sens, sa raison d'être. On l'a vu depuis la réforme de la loi dite 3DS et des décrets de 2023, les finalités permises par le régime sont doubles : le « dites-le nous une fois » pour instruire la demande de droits d'un administré d'une part, l'information de l'administré ensuite quant à l'existence de prestations ou droits auxquels il pourrait prétendre d'autre part. Voici les deux composantes de l'administration proactive. Cette double finalité du régime juridique d'échanges de données a fait l'objet de certaines inquiétudes lors du processus d'édiction des décrets de 2023. En effet, la CNIL, alors sollicitée pour avis par une délibération du 6 octobre 2022 sur le projet de décret³⁷, énonçait clairement que les échanges doivent être limités aux échanges permettant de répondre aux demandes de l'utilisateur, et ceux réalisés à des fins de police administrative, de surveillance ou de détection des fraudes, pour lesquels il conviendrait d'avoir une vigilance particulière. Cette vigilance particulière, ce fut précisément pour le pouvoir réglementaire d'exclure les cas de réutilisations des données à des fins de police administrative ou de détection de fraudes, et cette limite fut inscrite clairement à l'article L114-8. Pour information, cette limite matérielle fut énoncée par la CNIL dans sa

³⁷ Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *délibération portant avis sur un projet de décret relatif aux échanges d'informations et de données*, 6 octobre 2022, n°2022-101

délibération de 2022 mais aussi sur son avis sur le projet de loi 3DS de 2021³⁸. Mais proscrire la finalité d'échanges de données à des fins de police administrative pose deux problèmes immédiats : celui de l'incohérence et celui de la confusion.

Le problème de l'incohérence d'abord. En effet, si l'article L114-8 du CRPA exclut précisément cette finalité et que cette exclusion fut appelée de vive voix par la CNIL pour le cas de l'échanges de données personnelles entre administrations à des fins de fraude, d'autres régimes juridiques préexistants d'échanges de données entre administrations, qu'on peut qualifier de sectoriel (car concernant une mission précise de l'Administration), existent et prévoient cette lutte contre la fraude. A ce titre, l'exemple des données personnelles des demandeurs d'emploi est parlant. En effet, la loi 3DS consacrait également un principe de partage de données entre acteurs de l'insertion³⁹. En découle notamment un article L114-11 du Code de la sécurité sociale (CSS) prévoit déjà que dans l'exercice de leurs missions respectives, les organismes mentionnés de l'État se communiquent toutes informations utiles non seulement à l'ouverture des prestations qu'ils versent, mais aussi au recouvrement des créances qu'ils détiennent⁴⁰. Il est légitime donc, sur la solidarité à la source que constitue cet échange de données sectoriel et qui fait l'objet d'un régime juridique autonome en soi, de s'interroger sur s'il ne constitue pas un durcissement de la lutte contre la fraude sociale, d'autant que certains y voient part l'échange de données entre administrations une nécessaire extension des contrôles⁴¹. D'ailleurs, et bien que cela soit à l'aune de l'autorité judiciaire, il est désormais rendu permis aux organismes de protection sociale de solliciter auprès de l'autorité judiciaire, à l'occasion de toute procédure judiciaire, toute donnée de nature à faire présumer une fraude sociale ou une manœuvre ayant pour objet de compromettre le recouvrement de cotisations ou contributions sociales⁴². Les greffiers des tribunaux de commerce peuvent communiquer à titre gratuit, à ce titre, tout renseignement qu'ils recueillent à l'occasion de leurs missions pour faire présumer de telles fraudes⁴³. Enfin, à l'aune de l'article L114-12 du CSS⁴⁴, les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, du recouvrement des cotisations ou d'allocations, France Travail, les administrations de l'État, les caisses assurant le

³⁸ Commission Nationale de l'informatique et des Libertés, *délibération portant avis sur les articles 40, 41 et 42 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, 25 mars 2021, n°2021-035

³⁹ L. CAMAJI, « Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? », *Revue de droit du travail*, 2023, p.619

⁴⁰ *Code de la Sécurité Sociale, Partie Législative*, Livre I, Titre I, Chapitre 4 ter, Section 2 Contrôle et lutte contre la fraude, article L114-11

⁴¹ R. MARIE, « La solidarité à la source : un progrès social en trompe-l'œil ? » *Droit social*, 2022, p.1041

⁴² *Code de la Sécurité Sociale, Partie Législative*, Livre I, Titre I, Chapitre 4 ter, Section 2 Contrôle et lutte contre la fraude, article L114-16

⁴³ *Ibidem*, paragraphe II

⁴⁴ *Op. cit.*, article L114-12

service des congés payés, se communiquent toute donnée et document permettant notamment d'établir le respect des conditions de résidence prévues, constituant donc une finalité de détection des éventuelles fraudes administratives et ce à l'ouverture des droits comme pendant la prestation⁴⁵.

Il est ainsi constaté que la frontière entre finalité de service, et finalité de police, est plus ou moins fine dès lors qu'on sort du régime d'échanges de données du L114-8 du CRPA. D'autres régimes sectoriels sont moins affirmatifs sur cette interdiction, et il serait aussi intéressant d'aborder la question d'échanges de données en matière de lutte contre la fraude fiscale au niveau internationale entre États, ou des finalités de polices administratives sont clairement assumées (mais ne concernent pas nécessairement des données personnelles, davantage des données non personnelles se rapportant à des personnes morales). Cela pose un problème de cohérence : si l'une des missions de l'Administration, et qui justifie un droit exorbitant qu'est le droit administratif, est naturellement la mission de service public, la mission de police administrative toute aussi importante ne devrait-elle pas bénéficier de ces prérogatives qui facilitent l'échanges d'information entre administrations ? Bien sur les enjeux politiques ne sont pas les mêmes, et ce n'est pas l'objet de la présente étude que de les considérer, uniquement de souligner cette incohérence quant aux finalités de l'action administrative, considérées de façon inégale.

Ensuite, il s'agit de mettre en avant le problème de la confusion des régimes juridiques. En effet, si le régime d'échanges de données entre administrations de l'article L114-8 du CRPA proscrit donc la réutilisation à des fins de lutte ou détection de la fraude, d'autres régimes juridiques existent pour permettre à une administration A de solliciter les données de l'administration B. Il s'agit du régime d'accès aux données publiques et documents administratifs de l'article L300-1 et suivants du CRPA⁴⁶, ou il serait parfaitement possible d'envisager un accès à des données publiques non disponibles en open data, pour des fins de croisement des données et de lutte contre la fraude, dans le respect des obligations de confidentialité et autres conditions liées aux différents secrets protégés par la Loi. Cela pose donc un souci de cohérence et de clarté sur quel régime juridique mobiliser en priorité pour un échange de données à des fins plus diversifiées qui restent quand même dans le champ de l'action administrative, de service comme de police.

⁴⁵ E. DEBIES, « Le partage des données de santé et de protection sociale au service de l'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, 2022, p.816

⁴⁶ *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, Livre III : L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des données publiques, article L300-1 et suivants

Une dernière critique reste enfin possible pour le régime analysé. Il s'agit désormais d'une critique organique, concernant les personnes morales qui utiliseraient ce régime.

B) Une critique organique : l'exclusion critiquable des personnes morales en charge d'une mission de service public industriel et commercial

Une constante du droit administratif français depuis 1921 est de considérer que, juridiquement, l'intérêt général puisse être poursuivi dans des conditions exorbitantes mais aussi dans des conditions essentiellement de droit privé, avec le régime juridique des services publics industriels et commerciaux (SPIC)⁴⁷. Cette dualité de régime juridique au sein même du service public français n'est pas sans poser problème en droit public du numérique, et le SPIC, longtemps exclu de l'obligation d'open data⁴⁸, l'est notamment pour l'échange de données entre administrations qui ne concernent que les personnes publiques et privées en charge d'une mission de service public administratif. Cette exclusion n'est pas sans poser problème.

D'une part, car les personnes en charge d'une mission de service public industriel et commercial, qu'elles soient publiques ou privées, peuvent accéder à des données de service public précisément en se basant non pas sur l'article L114-8 du CRPA mais sur le régime d'accès aux données publiques et documents administratifs de l'article L300-2 et suivants du CRPA. Depuis la Loi pour une république numérique de 2016, les SPIC sont pleinement inclus et concernés tant par l'obligation d'open data des données publiques que par le bénéfice de l'accès à ces dernières, et il y a de nombreux exemples de SPIC accédant à des données publiques⁴⁹, même non ouvertes façon open data, issues d'autres services publics. La circulation des données entre administrations est pourtant souhaitée pleinement par le pouvoir réglementaire, qui n'a pourtant pas élargi l'article L114-8. Il était pourtant possible d'en attendre l'inverse, une circulaire de 2021 rappelant bien que l'échanges de données devait être accéléré, souffrant encore « trop souvent de freins et lenteurs »⁵⁰, rappelant au passage que la DINUM pouvait être saisi par toute personne morale de droit public, sans distinction de missions, services publics administratifs ou services publics industriels et

⁴⁷ C.E., 22 janvier 1921, n°00706, *Société Générale d'Armement*

⁴⁸ L. MAUREL, « DU web de documents au web de données : la révolution juridique inachevée de l'Open Data », in. L. CALDERAN, P. LAURENT, H. LOWINGER, J. MILLET, *Le document numérique à l'heure du web*, ADBS, 2012, p.155

⁴⁹ C'est le cas notamment de procédures ad hoc d'accès à des données, accessibles par des établissements publics industriels et commerciaux comme la procédure d'accès du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) aux données et fichiers fonciers, dont l'acte d'engagement est accessible en ligne [https://datafoncier.cerema.fr/sites/datafoncier/files/inline-files/Acte_Engagement_Donnees_foncieres_1.pdf]

⁵⁰ Premier ministre, *Circulaire relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources*, n°6264/SG, 27 avril 2021

commerciaux, et l'on voit mal pourquoi une Agence Française du Développement, établissement public industriel et commercial, ne pourrait pas bénéficier de l'échange de données, au même titre qu'un établissement public administratif. C'est précisément le sens de l'article L114-8 du CRPA, sa philosophie du moins qui ne semble pas s'être concrétisée jusqu'au bout, à savoir une hypothèse générale de partage d'informations⁵¹.

D'autre part, car exclure les SPIC de l'échange de données entre administrations interroge aussi quant à l'accès aux mêmes données fait au secteur privé tout court, service public ou non. En effet, pour reprendre l'exemple de France Travail, le partage de données réalisé par ce dernier a vocation à s'étendre à tout organisme public ou privé spécialisé dans le placement, l'insertion, la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'aux entreprises de travail temporaire et celles d'insertions⁵². En somme, les intérêts publics et privés se confondent, et la doctrine considérerait que le partage sectoriel de données organisé désormais par France Travail ne relèverait pas uniquement du service public de l'emploi mais bien d'une plateformes d'une mission de l'État⁵³, ou les intérêts des entreprises sont pris en compte. A nouveau, la présente analyse ne critique pas politiquement le sens du projet. Mais juridiquement, si certaines données du secteur public sont déjà concernées (comme les données personnelles des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail) par l'échange de données incluant notamment des entreprises privées cherchant à recruter et insérer, pourquoi exclure les SPIC qui contribuent à l'intérêt général sur tout un champ de missions de services publics (eau, assainissement...). Certes, le Conseil d'État a considéré, s'agissant de l'exemple d'échanges de données organisé par France Travail, que les données des demandeurs d'emploi bien que relatives à la vie privée, participent à un objectif d'intérêt général qui est proportionnée à l'objectif de recherche d'emploi poursuivi par France Travail⁵⁴. Mais les SPIC, ce sont aussi des services poursuivant l'intérêt général. Alors pourquoi ne pas les intégrer par défaut au régime de réutilisation des échanges de données de l'article L114-8 du CRPA ?

La question de l'échange de données entre administrations permet donc de réfléchir sur deux enjeux qui relèveraient davantage du politique et de la technique. Politiquement, il s'agit de savoir, par un débat public s'il convient d'ouvrir les échanges à des finalités de police, dont il a été démontré que la frontière n'est pas si

⁵¹ C. DUCHENE, « Agents publics territoriaux : obligations de discrétion et de secret professionnel », *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 5, folio n°10240, Dalloz, Juillet 2020, p.107

⁵² *Code du Travail*, Partie Législative, Partie V, Livre III, Titre 1^{er}, Chapitre 1^{er} bis, Section 1 : Missions et patrimoine commun du réseau pour l'emploi, article L5311-8

⁵³ L. CAMAJI, *op.cit.*, p.619

⁵⁴ C.E., avis, 5 septembre 2022, n°405699

imperméable qu'il n'y paraît. Techniquement, la vraie question est de savoir comment rendre la donnée techniquement accessible facilement, par un ensemble de personnes publiques et privées (SPIC inclus), et le droit seul sur ce point ne permet pas de renforcer les interopérabilités et les budgets attendus sur ces politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages & Manuels

L. CALDERAN, P. LAURENT, H. LOWINGER, J. MILLET, *Le document numérique à l'heure du web*, ADBS, 2012

G. KOUBI, *Dictionnaire d'Administration Publique*, Presses Universitaires de Grenoble, 2014

V. MEYER, *Transition digitale, handicap et travail social*, LEH éditions, 2017

R. RISSOAN, *La boîte à outils de la stratégie big data*, éditions Dunod, 2018

Articles

G. BIGOT, « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n°8, 2016

I. BOUHADANA, W. GILLES, « L'État des données : le passage à l'État post-gouvernement ouvert sous l'impulsion de la société des données », *Revue internationale de droit du numérique et des données*, vol.4, 2018

L. CAMAJI, « Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? », *Revue de droit du travail*, 202

P. CHARBON, « Développement et déclin des réseaux télégraphiques : 1840-1940 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°7, juin 1986

E. DEBIES, « Le partage des données de santé et de protection sociale au service de l'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, 2022

C. DUCHENE, « Agents publics territoriaux : obligations de discrétion et de secret professionnel », *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 5, folio n°10240, Dalloz, Juillet 2020

D. GALLAND, « Le cadre de l'échange de données entre administrations », *Gazette du Palais*, n°38, novembre 2023

W. GILLES, « Le modèle français de l'administration numérique : réalités et enjeux », *Revue de l'Institut du Monde et du développement*, n°4, 2013

A. LECHENET, L. FERNANDEZ RODRIGUEZ, « Échange de données : ce que change la loi 3DS », *La Gazette des Communes*, 25 février 2022

R. MARIE, « La solidarité à la source : un progrès social en trompe-l'œil ? » *Droit social*, 2022

R. MAUREL, « L'accès aux documents administratifs est une obligation juridique », *Le Monde*, 20 février 2023

L. ROUX, « Valeurs de service public et administration électronique : un mélange explosif ? Illustration à partir du cas des Caisses d'Allocations Familiales en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°81, 2015

J-P. SCOT, « Service public : une petite histoire qui en dit long », *Revue Humanisme*, n°275, 2006

C. SORIN, « Dites-le-nous une fois : un programme qui simplifie la vie des entreprises », *Revue Documentaliste-Sciences de l'informatique*, n°51, 2014

Lois & décrets

Loi sur la correspondance télégraphique, 29 novembre 1850, BO n°2567

Loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit, 17 mai 2011, n°2011-525

Loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, 22 mars 2012, n°2012-387

Loi pour une République numérique, 7 octobre 2016, n°2016-1321

Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, 21 février 2022, n°2022-217

Ordonnance relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, 23 octobre 2015, n°2015-1341

Code des relations entre le public et l'administration, Partie Législative, Dispositions préliminaires, article L100-3

Code des Relations entre le Public et l'Administration, livre 1^e, titre 1^e, chapitre IV, section 4: échanges de données entre administrations, articles L114-8 et suivants

Code de la Sécurité Sociale, Partie Législative, Livre I, Titre I, Chapitre 4 ter, Section 2 Contrôle et lutte contre la fraude

Code du Travail, Partie Législative, Partie V, Livre III, Titre 1^{er}, Chapitre 1^{er} bis, Section 1 : Missions et patrimoine commun du réseau pour l'emploi, article L5311-8

Décret relatif aux simplifications administratives, 2 décembre 1998, n°98-1083

Décret relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs, 25 mai 2001, n°2001-452

Décret relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre de démarches administratives, 11 mai 2023, n°2023-361

Décret relatif à la liste des administrations chargées de mettre à la disposition d'autres administrations des informations ou données, 11 mai 2023, n°2023-362

Premier ministre, *Circulaire relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources*, n°6264/SG, 27 avril 2021

Règlements européens

Règlement (UE) 202/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance des données

Rapports, avis & littérature institutionnelle

S. NORA, A. MINC, *L'informatisation de la société*, La documentation Française, 1978

Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des Affaires Juridiques, *Lettre de la DAJ*, « application de la loi 3DS : échange de données entre administrations », Mai 2023

Commission Nationale de l'informatique et des Libertés,
*délibération portant avis sur les articles 40, 41 et 42 du projet de loi relatif à
la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses
mesures de simplification de l'action publique locale*, 25 mars 2021,
n°2021-035

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés,
*délibération portant avis sur un projet de décret relatif aux échanges
d'informations et de données*, 6 octobre 2022, n°2022-101

Jurisprudences

C.E., 23 décembre 1921, *Société générale d'armement*, n°00706

C.E., 16 novembre 1956, *Union Syndicale des Industries Aéronautiques*,
n°26549

C.E., avis, 5 septembre 2022, n°405699