

De: Marie-Noelle SEHABIAGUE 755
Envoyé: vendredi 21 octobre 2022 10:02
À: CADA Cada
Cc: Christelle DUBOS 755; Paule GREGOIRE 755
Objet: RE: Cada/ Ref 20225787/ QDN / demande de conseil / complément d'informations suite et fin
Pièces jointes: Cada_20226179_QDN_rep cnaf.pdf

Bonjour Madame,

Comme indiqué par mes soins je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint l'analyse juridique relative à ce dossier et qui constitue également la réponse de la Cnaf à la saisine de la Quadrature Du Net référencée 20226179 au sein de vos services.

Restant à votre disposition.
Cordialement.

MN Séhabiague
Directeur Macssi

De : Marie-Noelle SEHABIAGUE 755
Envoyé : mercredi 5 octobre 2022 11:23
À : cada@cada.pm.gouv.fr
Cc : Christelle DUBOS 755 <christelle.dubos@cnaf.fr>; Paule GREGOIRE 755 <paule.gregoire@cnaf.fr>
Objet : Cada/ Ref 20225787/ QDN / demande de conseil / complément d'informations

Bonjour Madame,

Comme suite à notre dernier échange je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, en complément d'informations à notre demande du 20 septembre dernier, des précisions relatives au traitement de la demande formulée par la Quadrature Du Net (QDN).

1- Méthode d'anonymisation de l'algorithme

La méthode utilisée pour anonymiser l'algorithme se résume en quatre étapes :

- 1) En lien avec la direction chargée de la maîtrise des risques et plus particulièrement de la lutte contre les fraudes, les variables du modèle ayant déjà diffusées lors d'une communication antérieure, qui ne me semblaient pas poser de problème quant à la confidentialité de nos méthodes, ont été communiquées à la QDN; une nouvelle variable a été ajoutée après analyse approfondie ;
- 2) La liste des variables du modèle à masquer, correspondant à la partie finale du code informatique (calcul du score de risque combinant ces variables) a donc été élaborée puisque correspond aux données non identifiées dans la première phase décrite ci-avant. Ensuite, en remontant plus en amont dans ce code, toutes les transformations conduisant à cette variable qui en auraient révélé la nature ont été également masquées ; par exemple, quand une variable retraçant les changements de situation familiale sur 18 mois, la construction de cette donnée révélerait la variable que nous utilisons à la fin et cela ne servirait bien sûr à rien de ne masquer que cette dernière. Les données qui pouvaient révéler, par leur nom, le domaine dans lequel les travaux sont réalisés ont été également masquées. En conséquence la presque quasi-totalité des données ne peut être communiquée au regard du thème et de sa confidentialité.

- 3) En remontant encore en amont, les tables de données à partir desquelles nous construisons les variables alimentant le modèle ont été également masquées.
- 4) Enfin, les commentaires (textes écrits par les programmeurs pour améliorer la lisibilité de leur code et qui ne produisent aucun résultat informatique) qui auraient révélé la nature de ces traitements ou les tables utilisées ont été naturellement masqués.

L'ensemble de ces opérations conduit à masquer une grande partie des données et du programme informatique ce qui le rend inintelligible et protège d'une divulgation de certains éléments liés à la lutte contre la fraude.

Demande de conseil :

- *pouvez-vous, svp, nous confirmer que notre méthode est conforme à la prise en compte tant du respect des droits de l'utilisateur au titre du CRPA qu'au respect de nos obligations en termes de secret professionnel eu égard le sujet traité ?*

Si non, merci de nous indiquer les pratiques en la matière pour ce type de traitement et ce qu'il conviendrait de faire ou ne pas faire.

- *Par ailleurs merci également de nous confirmer qu'un document, même incompréhensible à la suite de son anonymisation, doit être communiqué au demandeur.*

2- Volet RGPD : fiches de traitement et AIPD – relations avec la CNIL

Merci de trouver ci-joint les fiches de traitement et/ou les AIPD relatives :

- Au traitement de datamining de la lutte contre la fraude ;
- Au traitement et à l'AIPD datamining score et fiche de prévention de lutte contre la fraude ;
- Au traitement et à l'AIPD de Grafaloc outil de lutte contre les fraudes à enjeu.

Demande de conseil :

- *pouvez-vous, svp, nous confirmer que ces fiches sont, au regard de nos obligations, conformes en termes d'anonymisation tant sur le volet CRPA que RGPD ?*
- *Si non merci de nous indiquer ce que nous devons rectifier afin de satisfaire à nos obligations.*
- *Compte tenu de la nature des traitements concernés nous avons, jusqu'à cette saisine, considéré que ces documents soit les fiches registre RGPD et les Analyse d'Impacts associées (AIPD) ne pouvaient être communiquées même anonymisées car pouvant présenter un risque du fait de recoupement possible avec d'autres informations mises à disposition notamment sur le site www.caf.fr. Merci de nous préciser l'avais de la Commission.*
- *De la même façon nous n'avons pas communiqué les éléments relatifs à nos échanges avec la CNIL soit parce que ces derniers ont été purgés, soit parce que nous considérons que ces éléments revêtent un caractère confidentiel avec l'autorité de contrôle. Merci de votre avis dans ce contexte particulier voire d'une façon générale concernant la CNIL.*

Une analyse purement juridique vous sera transmise au cours de la semaine prochaine dans le cadre de cette demande de conseil.

Restant à votre disposition pour le traitement de ce dossier.

Cordialement.

MN Séhabiague
Directeur Macssi

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

OBSERVATIONS

(Dossier réf : 20226179)

POUR

La Caisse nationale des Allocations familiales, établissement public administratif, dont le siège est situé 32, avenue de la Sibelle 75685 Paris cedex 14, agissant poursuites et diligences de son Directeur général, domicilié audit siège en cette qualité.

SYNTHESE

CONTEXTE DE LA SAISINE

1. Le 11 août 2022¹, la Quadrature du Net (QDN) a fait une demande auprès de la Caisse nationale des Affaires familiales (Cnaf) d'accès aux documents administratifs relatifs à « *l'algorithme de scoring (profilage) utilisé par la Cnaf dans le cadre de sa politique de contrôle* », sur le fondement des dispositions du livre III du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
2. Par courrier électronique du 12 septembre 2022², la Cnaf a communiqué à la QDN le code source du logiciel utilisé actuellement, pour une meilleure compréhension du modèle utilisé.
3. La Cnaf a en outre indiqué :
 - « *le score de risque est conservé en archives 6 ans après la fin de la relation de l'allocataire avec la branche Famille ; en cas de contentieux, le score de risque est conservé pendant la durée de la procédure jusqu'à ce que les voies de recours ordinaires et extraordinaires ne soient plus possibles contre la décision rendue ;*
 - *la Cnaf n'a pas eu d'échanges récents avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés au sujet de l'outil de datamining ;*
 - *aucune entreprise privée ou administration publique n'a contribué au développement de l'algorithme et la Cnaf n'a pas eu d'échange avec des entreprises privées ou des administrations publiques au sujet de l'outil de datamining.*
 - *pour la fréquence de mise à jour de ce "score de risque" ; le score de risque est recalculé mensuellement, avec la même formule de calcul (modèle), il varie donc en fonction des variables utilisées dans le modèle qui peuvent changer pour chaque foyer ;*
 - *les réunions techniques n'ont pas fait l'objet de compte-rendu. »*

¹ Pièce n° 1 : Courrier électronique QDN du 11 août 2022.

² Pièce n° 2 : Courrier électronique Cnaf du 12 septembre 2022.

4. La réponse de la Cnaf n'ayant pas donné satisfaction à la QDN, la Cnaf a sollicité la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), le 20 septembre 2022, pour avis³.
5. La Cada a informé la Cnaf, le 13 octobre 2022⁴, avoir été saisie d'une demande d'avis de la QDN à la suite « *du refus exprès ou implicite* » à la demande de communication des documents relatifs à « *l'algorithme de scoring (profilage) utilisé par la Cnaf dans le cadre de sa politique de contrôle* ».
6. La demande porte sur les documents suivants :
 - (1) le détail de la formule du calcul du score de risque, c'est à dire la nature des variables utilisées (âge, niveau de revenu, situation professionnelle, nombre d'enfants, ...) et les coefficients associés, sachant que l'administration a envoyé une version modifiée du code source de l'algorithme (datant de 2018) dans laquelle les deux tiers des variables utilisées sont masquées (sur une centaine), la trentaine de variables restantes ayant des noms génériques ne permettant pas de comprendre ce qu'elles couvrent et qu'aucun coefficient n'a été communiqué ;
 - (2) les précédentes versions de l'algorithme, c'est-à-dire, celles ayant été utilisées auparavant et qui ne le sont plus aujourd'hui ;
 - (3) l'intégralité des courriers échangés avec la Cnil concernant cet algorithme.
7. La Cada précise que dans le cas où une demande ne semble pas pouvoir être satisfaite au regard des dispositions régissant l'accès aux documents demandés, pour des raisons tenant notamment à leur nature ou leur contenu, il appartient à la Cnaf d'adresser toute observation utile.
8. C'est dans ce cadre que la Cnaf a rédigé les présentes observations.

Demande à titre principal : le mal fondé de la demande

9. A titre principal, la Cnaf demande que soit jugée mal fondée la demande de communication des documents administratifs du fait des exceptions d'atteinte à la sécurité publique et de recherche et de prévention d'infractions de toute nature.

Demande à titre subsidiaire : le caractère abusif de la demande

10. A titre subsidiaire, la Cnaf demande que soit reconnu le caractère abusif de la demande de communication des documents administratifs 2) et 3).

³ Pièce n°3 : Courrier électronique Cnaf du 20 septembre 2022.

⁴ Pièce n°4 : Courrier électronique QDN du 13 octobre 2022.

SOMMAIRE

| | | |
|------------|--|----------|
| 1. | La Caisse nationale des Allocations familiales | 4 |
| 2. | A titre principal : le mal fondé de la demande | 4 |
| 2.1 | L'exception d'atteinte à la sécurité publique | 4 |
| 2.1.1 | La fraude sociale en tant qu'atteinte à la sécurité publique | 4 |
| 2.1.2 | Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au nom de l'exception d'atteinte à la sécurité publique | 5 |
| 2.2 | L'exception de recherche et de prévention d'infractions de toute nature | 6 |
| 2.2.1 | L'atteinte à la recherche et à la prévention d'infractions | 6 |
| 2.2.2 | Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au nom de l'exception de recherche et de prévention d'infractions de toute nature | 7 |
| 3. | A titre subsidiaire : le caractère abusif de la demande | 7 |
| 3.1.1 | Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au regard du caractère abusif de la demande | 8 |
| 4. | Les demandes de la Caisse nationale des Allocations familiales | 8 |
| 5. | Liste des pièces | 9 |

1. La Caisse nationale des Allocations familiales

11. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) est un établissement public à caractère administratif chargé notamment d'assurer le financement de l'ensemble des régimes de prestations familiales, en vertu de l'article 223-1 du code de la sécurité sociale.
12. Depuis le 27 octobre 2021, le directeur général de la Cnaf est Monsieur Nicolas Grivel qui, en application de l'article L. 224-3 du code de la sécurité sociale, représente en justice la Cnaf.
13. La Cnaf définit la stratégie de la branche Famille et les politiques d'action sociale, dans le cadre d'orientations fixées avec l'Etat sur une base pluriannuelle au moyen d'une Convention d'objectifs et de gestion et est au service de 13,66 millions d'allocataires au 30 juin 2021 (soit 33,07 millions de personnes couvertes) pour lesquels elle a versé, directement ou indirectement 95,5 milliards d'euros en 2021, et ce en faveur de la famille (prestations familiales et aide au logement familiale) et en direction de la précarité (revenu de solidarité active [anciennement revenu minimum d'insertion] et allocation adulte handicapé).
14. Elle assure sa mission à travers un réseau formé de 101 caisses d'allocations familiales (Caf) réparties sur tout le territoire. Les Caf se chargent de l'étude des dossiers de demandes de prestations et, le cas échéant, de leur versement aux allocataires.
15. Pour remplir leur mission, les Caf ont recours à des moyens de prévention et de lutte contre la fraude et notamment à des contrôles. Les contrôles peuvent être automatisés, faits « sur pièces » réclamées aux allocataires ou sur place, au domicile des allocataires. En 2021, 35,6 millions de contrôles ont été réalisés et 43 208 cas de fraude ont été détectés.

2. A titre principal : le mal fondé de la demande

2.1 L'exception d'atteinte à la sécurité publique

2.1.1 La fraude sociale en tant qu'atteinte à la sécurité publique

16. Le droit à la communication n'est pas absolu. L'article L. 311-5 du CRPA contient ainsi des restrictions au droit à la communication. Les restrictions prévues font obstacle à ce que quiconque accède au document litigieux. Dès lors qu'un document relève d'une des catégories énumérées, l'administration ne peut le communiquer sous peine de commettre une faute de nature à engager sa responsabilité⁵.
17. Parmi les restrictions qu'il prévoit, l'article L. 311-5, 2° d) indique que les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte à la **sécurité publique** ne sont pas communicables.
18. L'atteinte à la sécurité publique doit être établie au regard du contenu du document et des conséquences susceptibles de s'attacher à sa communication. La nature du contenu n'est pas suffisante, il faut rechercher si, en raison des informations contenues dans les documents, leur divulgation risque de porter atteinte à la sécurité publique⁶.

⁵ CE, 25-7-2008, n°296505.

⁶ CE, 22-2-2013, n°337987.

19. Les risques d'atteinte à la sécurité publique comprennent la lutte contre la fraude sociale. En effet, l'objectif de lutte contre la fraude en matière de protection sociale a été consacré en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle, démontrant ainsi son importance pour la sécurité publique⁷.
20. Déjà, le Conseil Constitutionnel avait caractérisé la lutte contre la fraude fiscale comme objectif de valeur constitutionnelle. Or, dès la loi du 17 juillet 1978 instituant le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs, les documents dont la divulgation porterait atteinte à recherche et à la prévention des infractions fiscales ont été exclus du droit à la communication. La lutte contre la fraude sociale, d'égale valeur constitutionnelle à celle contre la fraude fiscale, justifie une exception au droit à la communication.
21. Cette lecture a été confirmée par la CADA qui énonce que des documents sont couverts par l'exception d'atteinte à la sécurité publique dès lors que leur divulgation pourrait favoriser la fraude documentaire.
22. Dans un avis de 2020, la CADA a considéré que « *la divulgation du code source sollicité serait de nature à fragiliser la sécurité de l'application « ALICEM » et à rendre ses utilisateurs plus vulnérables. Elle [la commission] considère par suite que ce code source est couvert par le d) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration* »⁸.
23. Déjà en 2013, la CADA estimait qu'un guide décrivant les vérifications opérées par les agents de la Sécurité sociale afin d'authentifier certains documents relatifs à l'identité, à la nationalité ou à l'état civil des personnes est couvert par l'exception d'atteinte à la sécurité publique dès lors que sa divulgation pourrait, en révélant la nature et l'objet des contrôles opérés, favoriser la fraude documentaire et l'usurpation d'identité⁹.
24. Ainsi, la divulgation de documents pouvant favoriser la fraude documentaire caractérise une atteinte à la sécurité publique au sens de l'article L. 311-5 2° d) CRPA et ces documents ne sont donc pas communicables.

2.1.2 Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au nom de l'exception d'atteinte à la sécurité publique

25. La demande porte sur les documents suivants :

- (1) le détail de la formule du calcul du score de risque, c'est à dire la nature des variables utilisées (âge, niveau de revenu, situation professionnelle, nombre d'enfants, ...) et les coefficients associés, sachant que l'administration a envoyé une version modifiée du code source de l'algorithme (datant de 2018) dans laquelle les deux tiers des variables utilisées sont masquées (sur une centaine), la trentaine de variables restantes ayant des noms génériques ne permettant pas de comprendre ce qu'elles couvrent et qu'aucun coefficient n'a été communiqué ;
- (2) les précédentes versions de l'algorithme, c'est-à-dire celles ayant été utilisées auparavant et qui ne le sont plus aujourd'hui ;
- (3) l'intégralité des courriers échangés avec la Cnil concernant cet algorithme.

⁷ Cons. Const., QPC, 14-6-2019, n°2019-789.

⁸ CADA avis, 12-3-2020, n°20200496.

⁹ CADA avis, 12-9-2013, n°20130907.

26. La demande de communication du document (1) faite à la Cnaf comporte les éléments de détails suivants concernant l'algorithme : le détail de la formule de calcul du score de risque, c'est à dire la nature des variables utilisées (âge, niveau de revenu, situation professionnelle, nombre d'enfants, ...) et les coefficients associés.
27. Le document (2) vise les différentes versions de l'algorithme et correspond aux fichiers constituant le code source du logiciel utilisé par la Cnaf, dans le temps, pour apprécier la conformité des dossiers reçus et pour détecter les cas de fraude.
28. Le document (3) vise des échanges avec la Cnil portant sur l'algorithme dont la teneur pourrait donner des indications relatives à la lutte contre la fraude.
29. Le niveau de détails des documents demandés permet de révéler les critères servant de base aux contrôles vis-à-vis des usagers opérés par la Cnaf. La communication de tels détails aurait pour conséquence de rendre l'algorithme caduc en révélant l'outil de détection, dans les dossiers des allocataires, des corrélations existantes entre les dossiers à risque et d'en permettre le contournement par les fraudeurs.
30. La communication des documents (1), (2) et (3) ayant pour conséquence de favoriser la fraude est couverte par l'exception d'atteinte à la sécurité publique de l'article L. 311-5 2° d) du CRPA.
31. Ces documents ne sont donc pas communicables.

2.2 L'exception de recherche et de prévention d'infractions de toute nature

2.2.1 L'atteinte à la recherche et à la prévention d'infractions

32. L'article L. 311-5, 2°, g) du CRPA exclut du droit à la communication les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature.
33. La Cada, le 8 septembre 2022¹⁰, a émis un avis défavorable à une demande de communication formulée par une association de journalistes dans le cadre d'une enquête transnationale sur l'utilisation des algorithmes au sein des services publics de protection sociale.
34. La Cada a retenu que *« la communication du processus automatique d'extraction d'informations à travers l'exploitation de données par des méthodes statistiques et mathématiques, dit "Datamining", utilisé pour mettre au jour et combattre les tentatives de fraude ainsi que les erreurs, de même que les éléments statistiques relatifs à la mise en œuvre de ce processus, à supposer qu'ils existent ou sont susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage, serait de nature à porter atteinte à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature, au sens et pour l'application du g) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration ».*

¹⁰ Cada avis, 8-9-2022, n°20224309.

2.2.2 Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au nom de l'exception de recherche et de prévention d'infractions de toute nature

35. Le niveau de détails des documents (1) et (2) permet d'exposer le processus d'extractions d'informations utilisés pour mettre au jour et combattre les situations de fraude ainsi que les erreurs, de même que les données statistiques afférentes au processus de contrôle utilisé par la Cnaf.
36. Le document (3) vise des échanges avec la Cnil portant sur l'algorithme dont le contenu pourrait donner des indications relatives à la lutte contre la fraude.
37. La communication des documents (1), (2) et (3) demandés, non anonymisés et dès lors intelligibles, aurait pour effet de porter atteinte à la prévention et à la recherche des infractions, en particulier en facilitant le contournement, des mesures de contrôle mises en place, par les fraudeurs.
38. Ces documents ne sont donc pas communicables.

3. A titre subsidiaire : le caractère abusif de la demande

39. L'article L. 311-2 du CRPA prévoit que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif et systématique.
40. Par décision du 14 novembre 2018, le Conseil d'Etat a pu juger que revêt un caractère abusif, les demandes qui auraient pour effet de faire peser sur l'autorité saisie une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose¹¹.
41. D'ailleurs, lorsque les éléments d'information non communicables contenus dans un document dont la communication est sollicitée sont très nombreux et qu'il est possible de se procurer les éléments communicables autrement, la communication des documents après occultation des éléments non communicables peut être légalement refusée, au motif qu'elle ferait peser sur l'administration une charge excessive, eu égard aux moyens dont elle dispose et à l'intérêt que présenterait, pour les requérants, le fait de bénéficier, non de la seule connaissance des éléments communicables, mais de la communication des documents occultés eux-mêmes¹².
42. D'ailleurs, la Cada, dans un avis du 10 mars 2022¹³, a pu préciser sa doctrine en matière de demandes abusives. Désormais il y a lieu, dans le cas particulier où l'autorité saisie fait valoir que la communication des documents sollicités ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, de prendre en compte, non plus seulement le fait que la communication a objectivement perdu son intérêt, mais également l'intérêt qui s'attache à la communication pour le demandeur, ainsi que, le cas échéant, pour le public. Cet avis rejoint la solution dégagée par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 449620, du 17 mars 2022¹⁴.

¹¹ CE, 14 novembre 2018, n° 42005 ; 422500.

¹² CE, 27 mars 2020, n° 426623

¹³ Cada avis, 10-3-2022, n°20220207.

¹⁴ CE, 17 mars 2022, n° 449620.

3.1.1 Le refus de la Caisse nationale des Allocations familiales au regard du caractère abusif de la demande

43. Le document demandé (2) vise les précédentes versions de l'algorithme, c'est-à-dire, celles ayant été utilisées auparavant et qui ne le sont plus aujourd'hui.
44. Au regard de l'étendue de la demande de communication du document (2), des moyens humains limités dont dispose la Cnaf, du temps et de l'expertise nécessaire pour identifier, sélectionner et occulter les documents susceptibles de satisfaire la demande, fait peser sur la Cnaf une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose.
45. Le document demandé (3) vise l'intégralité des courriers échangés avec la Cnil concernant cet algorithme.
46. Or, la Cnaf a précisé dans sa réponse à la QDN¹⁵ ne pas avoir eu d'échanges récents avec la Cnil au sujet de l'outil de datamining, objet de la demande.
47. La communication du document (3) occasionnerait pour la Cnaf une perturbation de ses services. Outre qu'elle est dans l'incapacité matérielle de traiter cette demande, eu égard aux moyens dont elle dispose, bénéficier de la communication de documents ne portant pas sur l'algorithme de scoring, actuellement déployé par la Cnaf, présente un intérêt moindre pour LQN.

4. Les demandes de la Caisse nationale des Allocations familiales

48. Il est demandé à la Commission de :

- déclarer mal fondée la demande de communication en application de l'exception d'atteinte à la sécurité publique ;
- déclarer mal fondée la demande de communication en application de l'exception de recherche et de prévention ;
- à titre subsidiaire, déclarer abusive la demande de communication.

Fait à Paris, le

¹⁵ Courrier électronique Cnaf du 12 septembre 2012.

5. Liste des pièces

| N° | THEME |
|----|---|
| 1. | Courrier électronique QDN du 11 août 2022 |
| 2. | Courrier électronique Cnaf du 12 septembre 2022 |
| 3. | Courrier électronique QDN du 20 septembre 2022 |
| 4. | Courrier électronique Cnaf du 13 octobre 2022 |