

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 11445

Mme X.

M. Briseul
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Audience du 14 juin 2012
Lecture du 28 juin 2012

Vu la requête, enregistrée le 30 décembre 2011, présentée par Mme X., élisant domicile (...);
Mme X. demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté n° 2011-2215/GNC du 27 septembre 2011 relatif à la mise en service d'un système de gestion électronique des documents pour l'archivage, la consultation et la gestion des déclarations en douane enregistrées au moyen du système de dédouanement automatisé du fret international ;

- de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie une somme de 100 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

en faisant valoir que : le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie était incompétent pour prendre cet arrêté ; si la Nouvelle-Calédonie est bien compétente en matière de régime douanier selon l'article 22, 6° de la loi organique, cette matière ne figure pas dans les attributions du gouvernement prévues à l'article 127 ; il appartenait donc au congrès de modifier la délibération n° 47 instituant le code des douanes de la Nouvelle Calédonie afin d'introduire la possibilité d'utiliser la voie électronique et d'habiliter le gouvernement à déterminer par voie d'arrêté les modalités de fonctionnement de ce système automatisé ; l'arrêté viole les dispositions de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite loi « informatique et libertés », telle que modifiée par la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, applicable en Nouvelle-Calédonie ; la gestion électronique des documents « Dorade » constitue un traitement automatisé de données à caractère personnel, qui est soumis à des formalités préalables à sa mise en œuvre prévues par l'article 27, II, 4° de la loi ou même par l'article 27, II, 2° de la loi ; il viole les dispositions de l'article 70 du code des douanes ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2012, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et tendant au rejet de la requête en faisant valoir que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dispose d'une habilitation pour fixer les modalités des déclarations en détail des marchandises par leurs propriétaires, en vertu des dispositions combinées des articles 64 et 69 du code des douanes ; le système « Dorade » étant une simple numérisation de la déclaration en détail existant sous format papier, il s'agit d'une modalité de la déclaration en détail pour laquelle le gouvernement était compétent ; en tout état de cause le gouvernement était également compétent sur le fondement de l'article 70-4 du code des douanes ; le système « Dorade » n'est pas soumis au régime de l'autorisation par arrêté pris après avis motivé de la CNIL conformément aux articles 27-II-4° et 27-II-2° de la loi informatique et libertés ; l'archivage des déclarations en douane par le système « Dorade » n'est nullement mis à la disposition des usagers de l'administration, au sens de cet article ; le moyen selon lequel le système « Dorade » serait contraire à l'article 70 et l'article 68 du code des douanes doit être rejeté comme infondé ;

Vu l'ordonnance en date du 17 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 21 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, en date du 15 mai 2012, la lettre du président du tribunal administratif informant les parties de ce que le tribunal était susceptible de soulever d'office le défaut d'intérêt pour agir ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 mai 2012, présenté par Mme X. et répondant au moyen susceptible d'être soulevé d'office en faisant valoir que, s'agissant du traitement DORADE, quiconque résidant en Nouvelle-Calédonie qui déciderait d'y importer des marchandises devrait procéder à une déclaration en douane faisant apparaître son identité qui sera numérisée et accessible dans ce traitement ; que l'intérêt à agir est donc bien établi ; que, sur le fond, l'arrêté doit être annulé en tant qu'il porte sur la période antérieure à la date de délivrance du récépissé par la CNIL du 18 janvier 2012 ;

Vu l'ordonnance en date du 22 mai 2012 portant réouverture de l'instruction ;

Vu, en date du 15 juin 2012, la note en délibéré ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu le code des douanes applicable en Nouvelle-Calédonie, notamment modifié par la délibération n° 23 du 15 décembre 2004 ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 juin 2012 :

- le rapport de M. Briseul, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de Mme X. et de Mlle Bretegnier pour la Nouvelle-Calédonie ;

Sur la recevabilité de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « La présente loi s'applique aux traitements automatisés de données à caractère personnel, ainsi qu'aux traitements non automatisés de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers, à l'exception des traitements mis en œuvre pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles, lorsque leur responsable remplit les conditions prévues à l'article 5... – Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement... – Constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé... – Constitue un fichier de données à caractère personnel tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés. – La personne concernée par un traitement de données à caractère personnel est celle à laquelle se rapportent les données qui font l'objet du traitement » ;

Considérant que les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 2011 relatif à la mise en service d'un système de gestion électronique des documents pour l'archivage, la consultation et la gestion des déclarations en douane enregistrées au moyen d'un système de dédouanement automatisé de fret international a pour objet de créer un traitement de données à caractère personnel, au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'il s'ensuit que Mme X. qui soutient, sans être sérieusement contestée, que son nom peut figurer dans les documents de ce système a intérêt à demander l'annulation de l'arrêté litigieux ;

Sur la légalité externe :

En ce qui concerne la compétence de l'auteur de l'acte :

Considérant qu'aux termes de l'article 83 de la loi organique du 19 mars 1999 : « L'exercice des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie par le chapitre Ier du titre II relève du congrès, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au gouvernement ou au président du gouvernement » ; que l'article 126 de la même loi dispose que : « le gouvernement... prend, sur habilitation du congrès ou de sa commission permanente, les arrêtés réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de leurs actes » ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 4 de l'article 70 du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie : « Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie détermine par arrêté, sur proposition du chef du service des douanes, la forme des déclarations, les énonciations qu'elle doit contenir et les documents qui doivent y être annexés » ; que la gestion électronique des documents pour l'archivage, la consultation et la gestion des déclarations de douane enregistrées au moyen du système de dédouanement automatisé de fret international concerne la forme des déclarations de douanes ; qu'il suit de là que le moyen tiré de l'incompétence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour prendre l'acte contesté doit être écarté ;

En ce qui concerne la procédure consultative :

Considérant qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 : « I. – Sont autorisés par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés :

« 1° Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat, d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, qui portent sur des données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques ;

« 2° Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat qui portent sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes.

« II. – Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : ...

« 2° Ceux des traitements mentionnés au I... qui sont mis en œuvre par des services ayant pour mission, soit de déterminer les conditions d'ouverture ou l'étendue d'un droit des administrés, soit d'établir l'assiette, de contrôler ou de recouvrer des impositions ou taxes de toute nature, soit d'établir des statistiques...

« 4° Les traitements mis en œuvre par l'Etat ou les personnes morales mentionnées au I aux fins de mettre à la disposition des usagers de l'administration un ou plusieurs téléservices de l'administration électronique, si ces traitements portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques... » ;

Considérant qu'un système de dédouanement automatisé du fret international a été créé et organisé par un arrêté gouvernemental en date du 23 décembre 2004 pour les opérations de dédouanement du fret international à l'entrée et à la sortie du territoire douanier de la Nouvelle Calédonie ; que ce système offre les services suivants : la prise en charge des marchandises et l'apurement des manifestes maritimes ou aériens ; l'établissement, le stockage et la validation des déclarations en douane ; la délivrance du bon à enlever des marchandises, soit directement soit après affectation d'un circuit de contrôle ; l'édition des états de gestion, des états comptables et statistiques nécessaires aux opérations de dédouanement ; l'emploi du système est ouvert aux personnes habilitées à déclarer des marchandises en détail, telles que désignées à l'article 64 du code des douanes, pour autant qu'elle dispose d'un crédit d'enlèvement ; qu'en application de l'article 62-1 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie, toutes marchandises importées ou exportées doivent faire l'objet d'une déclaration en détail leur assignant un régime douanier ; qu'il a été ainsi mis en œuvre un système douanier automatisé dénommé SYDONIA permettant de garantir la traçabilité des opérations de dédouanement, garantir la fluidité du trafic commercial, automatiser le calcul des droits et taxes, améliorer l'efficacité des contrôles douaniers et produire des résultats statistiques fiables ; qu'un système de gestion électronique des documents dénommé DORADE (documents réceptionnés par l'administration des douanes en électronique) a été créé par l'arrêté du 27 septembre 2011 ; que ce système a pour objectif de supprimer l'archivage papier au sein du bureau des douanes en numérisant sous forme de fichier image les déclarations en douanes édictées sous forme papier et les documents qui y sont annexés, afin de les archiver électroniquement ;

Considérant qu'il est constant que le traitement autorisé ne porte ni sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification ou tout autre identifiant des personnes physiques ni sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes ; qu'il ne relève donc pas du 4° ou même du 2° du paragraphe II de l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'en particulier, la circonstance que chaque opérateur dispose d'un identifiant de connexion permettant d'accéder au service n'a pas pour effet de créer un traitement portant sur un identifiant de personnes physiques ; que, par suite, son autorisation par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'était pas

subordonnée à un avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

En ce qui concerne la procédure déclarative :

Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1978 : « I. – La déclaration comporte l'engagement que le traitement satisfait aux exigences de la loi. Elle peut être adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés par voie électronique. La commission délivre sans délai un récépissé, le cas échéant par voie électronique. Le demandeur peut mettre en œuvre ce traitement dès réception de ce récépissé » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la Commission nationale de l'informatique et des libertés a délivré son récépissé, pour le traitement litigieux, le 18 janvier 2012 ; qu'ainsi la Nouvelle-Calédonie ne pouvait mettre en œuvre ce traitement qu'à compter de cette date ; que l'article 8 de l'arrêté critiqué dispose que l'entrée en vigueur de l'application DORADE intervient progressivement par groupe d'opérateurs, à partir du 4 octobre 2011, et que l'utilisation du système est obligatoire à compter du 1er janvier 2012 ; que, par suite, la requérante est fondée à soutenir que l'arrêté du 27 septembre 2011 relatif à la mise en service d'un système de gestion électronique doit être annulé en tant qu'il prévoit la mise en œuvre du traitement avant le 18 janvier 2012 ;

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la violation de l'article 68 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie :

Considérant que l'article 68 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie prévoit que « toute personne physique ou morale qui accomplit pour autrui des opérations de douane... est tenue de conserver lesdits répertoires ainsi que les correspondances et documents relatifs à ses opérations douanières pendant trois ans à compter de la date d'enregistrement des déclarations de douane correspondantes » ; qu'aucune disposition de l'arrêté contesté du 27 septembre 2011 n'a pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'obligation des commissaires en douane de conserver les documents mentionnés à l'article 68 du code des douanes ; que, par suite, le moyen tiré de la violation de cet article manque en fait ;

En ce qui concerne la violation de l'article 70 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie :

Considérant que l'article 68 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie prévoit que « les déclarations en détail doivent être faites par écrit » ; qu'aucune disposition de l'arrêté contesté du 27 septembre 2011 n'a pour objet ou pour effet de porter atteinte à cette obligation ; que, par suite, le moyen tiré de la violation de cet article manque en fait ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie le versement à Mme X. de la somme sollicitée par cette dernière ;

D É C I D E :

Article 1er : L'arrêté n° 2011-2215/GNC du 27 septembre 2011 relatif à la mise en service d'un système de gestion électronique des documents pour l'archivage, la consultation et la gestion des déclarations en douane enregistrées au moyen du système de dédouanement automatisé du fret international est annulé en tant qu'il prévoit la mise en œuvre du traitement avant le 18 janvier 2012.

Article 2 : Le surplus de la requête de Mme X. est rejeté.