

Avis du Contrôleur européen de la protection des données

sur la proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et la proposition de la Commission de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données²,

vu la demande d'avis formulée conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. INTRODUCTION

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 21 mars 2012, la Commission a adopté:
 - une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (ci-après «proposition concernant le détachement de travailleurs»)³ et

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

³ COM(2012) 131 final.

- une proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (ci-après «proposition concernant les actions collectives»)⁴.
2. Les deux propositions liées ont été communiquées le 26 mars 2012 au CEPD pour consultation.
 3. Le CEPD salue le fait qu'il a été consulté de manière formelle par la Commission après l'adoption des propositions ainsi que le fait qu'il soit fait référence au présent avis dans le préambule de la proposition concernant le détachement de travailleurs. Le CEPD regrette par contre de ne pas avoir eu l'occasion de formuler des observations informelles avant l'adoption des projets de propositions.

1.2. Objectifs et contexte des propositions

4. La proposition concernant le détachement de travailleurs vise, à l'échelle de l'Union, à améliorer la mise en œuvre, l'application et l'exécution dans la pratique de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services («directive concernant le détachement de travailleurs»⁵) en établissant à cet effet un cadre général commun de dispositions et de mesures appropriées, ainsi que des mesures destinées à prévenir le contournement ou la violation des règles applicables⁶.
5. La proposition concernant les actions collectives vise à définir plus clairement les principes généraux et les règles applicables au niveau de l'UE en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement⁷.

1.3. Dispositions pertinentes - objectifs de l'avis du CEPD

6. Bien qu'aucune des deux propositions n'aient comme principal objectif le traitement de données à caractère personnel, au moins une des propositions — celle concernant le détachement de travailleurs — nécessite le traitement d'une quantité importante de données à caractère personnel. Comme indiqué ci-dessous, ces données peuvent avoir trait aux travailleurs détachés ainsi qu'aux personnes agissant pour le compte des entreprises qui détachent des travailleurs, tels que des cadres, directeurs, représentants de l'entreprise ou employés. En outre, les entreprises qui détachent des travailleurs peuvent aussi être des personnes physiques, ce qui peut impliquer le traitement de leurs données à caractère personnel. Certaines des données traitées peuvent être sensibles⁸, en ce sens que les données sur des suspicions de contournement ou de violation des règles peuvent être échangées entre autorités compétentes.

⁴ COM(2012) 130 final.

⁵ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21.1.1997, p. 1-6.

⁶ Voir exposé des motifs, page 12, section 3.1, premier paragraphe.

⁷ Voir exposé des motifs, page 11, section 3.1, paragraphe 4.

⁸ Données répondant à la définition des «catégories particulières de données» au sens de l'article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE.

7. Les trois dispositions de la proposition concernant le détachement de travailleurs les plus pertinentes sous l'angle de la protection des données sont les suivantes:
 - l'article 6, paragraphe 2, qui autorise des échanges bilatéraux d'informations (sous la forme de «[réponses] aux demandes d'information motivées»);
 - l'article 6, paragraphe 6, qui demande aux États membres de veiller à ce que les registres des prestataires de services puissent être consultés «dans les mêmes conditions» par les autorités compétentes d'autres États membres; et
 - l'article 7, paragraphe 2, qui exige que l'État membre d'établissement, de sa propre initiative, communique à l'État membre dans lequel le détachement a lieu toutes les informations pertinentes concernant d'éventuelles irrégularités.
8. Dans les trois cas, il est prévu d'effectuer le traitement des données à caractère personnel au moyen du système d'information du marché intérieur («IMI»)⁹.
9. S'agissant de la proposition concernant les actions collectives, le mécanisme d'alerte prévu à l'article 4 semble autoriser l'échange de données à caractère personnel, pouvant inclure des données sensibles (par exemple, des informations sur la participation à des grèves ou des actions collectives similaires¹⁰). Toutefois, comme indiqué au point 4 ci-dessous, l'échange de données à caractère personnel ne semble pas être l'intention du texte législatif et, dès lors, toute inquiétude pourrait être levée par la simple clarification que ces alertes ne contiendront aucune donnée à caractère personnel sensible.

2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

10. Le CEPD salue les efforts constatés dans la proposition concernant le détachement de travailleurs pour remédier aux problèmes liés à la protection des données. Le CEPD se réjouit également de la proposition d'utiliser, pour la coopération administrative, un système d'information existant — l'IMI — qui offre déjà, sur le plan pratique, un certain nombre de garanties en matière de protection des données. D'autres garanties spécifiques devraient par ailleurs être adoptées prochainement dans le cadre du règlement IMI (voir note de bas de page 9).
11. Le CEPD salue également les références au règlement IMI, à la directive 95/46/CE et au règlement (CE) n° 45/2001 dans le considérant 13 de la proposition, ainsi que les références aux droits fondamentaux, comprenant la protection des données à caractère personnel, dans le considérant 33 de la proposition.
12. À titre d'observation générale sur le libellé juridique, le CEPD recommande de clarifier la référence à la directive 95/46/CE en précisant que les dispositions s'appliqueront selon les règles nationales qui transposent la directive 95/46/CE. Il recommande également que l'applicabilité de la directive 95/46/CE, du règlement (CE) n° 45/2001 et du règlement IMI soit inscrite dans une disposition de

⁹ Voir l'article 19 de la proposition concernant le détachement de travailleurs, qui modifie l'annexe I du règlement IMI. Voir également la proposition de la Commission de règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0522:FIN:FR:PDF>. Le règlement IMI devrait être adopté dans le courant de cette année. En novembre 2011, le CEPD a rendu un avis sur cette proposition de la Commission (JO C 48 du 18.2.2012, p. 2–12).

¹⁰ Informations répondant à la définition des «catégories particulières de données» au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE.

fond plutôt que dans un considérant de la proposition concernant le détachement de travailleurs.

13. S'agissant des garanties plus matérielles, le CEPD se félicite que l'article 6, paragraphe 7, de la proposition exige la confidentialité des informations échangées et le strict respect du principe de limitation des finalités («Les informations échangées ne sont utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées»).
14. Certaines préoccupations subsistent néanmoins, principalement en rapport avec les échanges bilatéraux prévus par l'article 6, paragraphe 2, l'accès aux registres prévu par l'article 6, paragraphe 6, et le «système d'alerte» prévu par l'article 7, paragraphe 2, de la proposition concernant le détachement de travailleurs.

3. OBSERVATIONS SUR LA PROPOSITION CONCERNANT LE DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS

3.1. Article 6, paragraphe 2: échanges bilatéraux d'informations

15. L'article 6, paragraphe 2, de la proposition concernant le détachement de travailleurs dispose que «[l]a coopération des États membres consiste en particulier à répondre aux demandes d'information motivées et aux demandes de vérification, d'inspection et d'enquête émanant des autorités compétentes en ce qui concerne les situations de détachement visées à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive [relative au détachement de travailleurs], notamment en lien avec une violation des règles applicables en matière de détachement des travailleurs ou à d'éventuelles activités transnationales illégales».
16. Le CEPD note qu'en 2011, un projet pilote a été lancé dans le cadre du système IMI pour ce qui concerne les échanges bilatéraux d'informations relatives au détachement de travailleurs¹¹. Les séries de questions utilisées dans le projet pilote sont accessibles sur le site internet consacré au système IMI¹². Ces séries de questions suivent des flux d'informations et une logique similaires à ceux des séries de questions utilisées dans les domaines des services et des qualifications professionnelles. Les questions paraissent pertinentes et proportionnelles. Si d'autres questions sont ajoutées à cette liste, leur pertinence, nécessité et proportionnalité devront être soigneusement évaluées. Aux fins de transparence, toutes les questions devraient être accessibles au public sur le site internet consacré au système IMI.
17. Dès son adoption, le règlement IMI s'appliquera pleinement aux échanges d'informations prévus par l'article 6, paragraphe 2, de la proposition concernant le détachement de travailleurs. Il apportera donc un certain nombre de garanties qu'il est inutile de réitérer dans le texte de la proposition concernant le détachement de travailleurs. L'adoption d'autres dispositions spécifiques relatives à la protection des données dans le texte de la proposition n'est pas pour autant exclue, si cela s'avère nécessaire ou utile.

¹¹ Voir point 2.6 du document de travail de la Commission intitulé «The Internal Market Information System (IMI) Operation and Development in 2011», disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/docs/ar2011.pdf.

¹² Voir http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/data_protection_fr.html.

18. Le CEPD recommande en tout cas que les finalités admissibles des échanges d'informations soient plus clairement spécifiées dans la proposition. Le libellé actuel — «éventuelles activités transnationales illégales» — n'est pas suffisamment précis et n'offre donc pas le degré de sécurité juridique requis. Le reste du texte de la disposition, qui fait référence aux «enquêtes en lien avec une violation des règles applicables en matière de détachement de travailleurs », semble plus spécifique et offre par conséquent une meilleure sécurité juridique. Le CEPD recommande la suppression des termes «éventuelles activités transnationales illégales» et une reformulation de la disposition garantissant qu'un échange de données à caractère personnel ne soit possible qu'aux fins d'«enquêtes en lien avec une violation des règles applicables en matière de détachement de travailleurs». D'autres finalités pourraient être spécifiées dans la proposition, dans les limites du strict nécessaire.

3.2. Article 6, paragraphe 6: accès aux registres des prestataires de services par les autorités compétentes d'autres États membres

19. L'article 6, paragraphe 6, de la proposition concernant le détachement de travailleurs dispose que «[I]es États membres veillent à ce que les registres dans lesquels les prestataires de services sont inscrits, qui peuvent être consultés par leurs autorités compétentes nationales, puissent aussi être consultés dans les mêmes conditions par les autorités compétentes d'autres États membres».

20. Cette disposition s'inspire de l'article 28 de la directive «Services»¹³, qui est quasiment identique en ce sens qu'il autorise l'accès à une série de registres très similaires mais pas entièrement identiques à ceux visés par la proposition concernant le détachement de travailleurs¹⁴, compte tenu du champ d'application des deux instruments juridiques distincts.

21. Le système IMI n'offre pas en soi un dispositif d'interconnexion de ces registres ou un accès direct des autorités compétentes au niveau transfrontalier. Il comporte cependant un répertoire des registres disponibles¹⁵.

22. Le CEPD est favorable à une accessibilité du répertoire des registres par le biais du système IMI. Il soutient également l'idée qu'un accès direct aux données — à des conditions équivalentes (par exemple, sans paiement d'un droit d'accès) — soit octroyé au cas par cas afin de faciliter l'exécution de la directive relative au détachement de travailleurs. Le CEPD recommande toutefois la clarification de l'article 6, paragraphe 6, afin d'écarter tout malentendu au sujet de sa portée et de ses effets.

23. Il importe notamment de veiller à ce que cette disposition ne soit pas utilisée comme base juridique pour autoriser l'accès aux registres établis dans les États membres où les entreprises qui détachent des travailleurs doivent déclarer, entre autres, certaines données à caractère personnel concernant leurs salariés détachés¹⁶. Le CEPD recommande à cet effet que l'article 6, paragraphe 6, soit formulé plus clairement. En

¹³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

¹⁴ Selon les explications fournies au CEPD par les services de la Commission compétents.

¹⁵ Voir point 3.1. du document de travail de la Commission mentionné en note de bas de page 11.

¹⁶ Par exemple, la déclaration LIMOSA en Belgique; voir point 3.1.1 de l'analyse d'impact accompagnant la proposition concernant le détachement de travailleurs (SWD(2012) 63 final).

principe, il n'est nullement opposé à l'idée d'autoriser l'accès aux registres du commerce. Toutefois, aux fins de sécurité juridique, il conviendrait de préciser dans la proposition quels sont les registres concrètement concernés.

24. Les modalités d'application du droit d'accès aux autorités compétentes d'autres États membres constituent un autre motif d'inquiétude pour le CEPD. En l'absence d'une coordination à l'échelle de l'Union européenne en matière d'interconnexion des registres, chaque registre national, soumis à sa propre législation sur la protection des données, peut décider unilatéralement de la manière de se conformer à l'article 6, paragraphe 6, et d'accorder un accès aux autorités compétentes d'autres pays. Si un jour, un projet européen commun d'interconnexion des registres est envisagé dans ce domaine également¹⁷, des garanties en matière de protection des données au niveau européen devront être soigneusement envisagées.

3.3. Article 7, paragraphe 2: «système d'alerte» concernant d'éventuelles irrégularités

25. L'article 7, paragraphe 2, de la proposition concernant le détachement de travailleurs établit ce qui ressemble à un système d'alerte. En particulier, l'article dispose que «[l']État membre d'établissement du prestataire de services doit, de sa propre initiative, communiquer à l'État membre dans lequel le détachement a lieu toutes les informations pertinentes visées à l'article 3, paragraphes 1 et 2, et à l'article 9, paragraphe 1, lorsqu'il a connaissance de faits spécifiques indiquant d'éventuelles irrégularités».

26. Le CEPD se réjouit que les alertes ne soient pas communiquées à tous les États membres mais uniquement à ceux dans lesquels le détachement a lieu. Comme pour les échanges bilatéraux généraux plus classiques, le règlement IMI devrait apporter un certain nombre de garanties. Il importe toutefois que certains éléments spécifiques soient traités dans le texte même de la proposition concernant le détachement de travailleurs.

27. La proposition laisse en outre planer une certaine incertitude sur la question de savoir si les messages transmis en application de l'article 7, paragraphe 2, suivront la procédure d'«échange bilatéral» (article 6, paragraphe 2) dans le système IMI ou si ces «alertes» prendront, dans tous les cas, la forme de messages séparés, unidirectionnels. En effet¹⁸, il semble que l'intention de l'article 7, paragraphe 2, pourrait être de couvrir les deux situations. Il importe de clarifier cette question afin de garantir la mise en place de protections adéquates, notamment en ce qui concerne les délais de conservation, comme indiqué ci-après.

28. Afin de remédier à ces problèmes, le CEPD recommande que la proposition:

- précise sans équivoque que les alertes peuvent être envoyées uniquement en cas de «suspicion raisonnable» d'éventuelles irrégularités (en remplacement de l'actuelle formulation: «lorsque [l'État membre] a connaissance de faits spécifiques indiquant d'éventuelles irrégularités»);

¹⁷ À l'instar, par exemple, de la récente interconnexion des registres du commerce. Voir la directive 2012/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 modifiant la directive 89/666/CEE du Conseil et les directives 2005/56/CE et 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, JO L 156 du 16.6.2012, p. 1–9. Voir également l'avis du CEPD sur cette proposition de directive (JO C 220 du 26.7.2011, p. 1–11).

¹⁸ Selon les explications fournies au CEPD par les services de la Commission compétents.

- clarifie et limite au strict nécessaire la période de conservation des alertes. Considérant que le règlement IMI prévoit déjà des délais de conservation spécifiques et suffisamment longs après la clôture des procédures — dont six mois de plein accès aux informations pour les autorités compétentes concernées et plusieurs années de conservation sous forme «archivée» avec accès limité —, la proposition devrait exiger la clôture automatique de la procédure après réception d'une alerte (si nécessaire, une exception est envisageable pour le cas où l'alerte déclenche un échange d'informations permanent entre les deux autorités compétentes concernées). Une telle mesure devrait contribuer à garantir que le système d'alerte fonctionnera — ainsi que prévu — comme un mécanisme d'avertissement et non comme une liste noire de long terme¹⁹;
- veille à ce que les alertes ne soient envoyées qu'aux autorités compétentes des États membres et que ces autorités gardent confidentielles les informations reçues relatives aux alertes et s'abstiennent de les diffuser ou de les publier²⁰.

4. OBSERVATIONS SUR LA PROPOSITION CONCERNANT LES ACTIONS COLLECTIVES

29. L'article 4 de la proposition concernant les actions collectives appelle à la mise en place d'un mécanisme d'alerte. L'article 4, paragraphe 1, dispose que «[c]haque fois qu'il se trouve confronté à des actes ou à des circonstances graves qui portent atteinte à l'exercice effectif de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services et qui sont de nature à perturber fortement le bon fonctionnement du marché intérieur, à nuire gravement à son système de relations du travail ou à entraîner des troubles sociaux considérables sur son territoire ou sur le territoire d'autres États membres, l'État membre concerné en informe immédiatement, par voie de notification, l'État membre d'établissement ou d'origine du prestataire de services et/ou les autres États membres concernés, ainsi que la Commission».
30. L'article 4, paragraphe 2, ajoute que «[l]e ou les États membres concernés répondent dans les meilleurs délais aux demandes d'informations émanant de la Commission et des autres États membres à propos de la nature de l'entrave ou du risque d'entrave. Toute information que se transmettent les États membres est également communiquée à la Commission».
31. L'échange de données à caractère personnel ne semble pas visé par le texte législatif. Si cela est exact, toute inquiétude concernant la protection des données pourrait être levée par la simple clarification que ces alertes ne contiendront aucune donnée à caractère personnel sensible. Cela permettrait d'accroître la sécurité juridique, compte tenu notamment du caractère sensible de données telles que celles concernant la participation de personnes (travailleurs détachés ou locaux) à des actions de grève ou des actions collectives similaires, et de la protection spécifique assurée à ces données en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE.

¹⁹ Voir les recommandations du CEPD au sujet de cette distinction, notamment les points 17 et 18 de l'avis du CEPD sur la proposition concernant les qualifications professionnelles (JO C 137 du 12.5.2012, p. 1–6) et les points 57 à 59 de l'avis du CEPD sur la proposition concernant le règlement IMI, mentionné à la note de bas de page 9.

²⁰ Nous relevons qu'une obligation générale de confidentialité est déjà énoncée à l'article 6, paragraphe 2. Il importe de s'assurer qu'elle couvrira également les échanges d'informations prévus au titre de l'article 7.

5. CONCLUSIONS

32. Le CEPD se félicite que la proposition concernant le détachement de travailleurs tienne compte des problèmes liés à la protection des données. Il se réjouit aussi de la proposition d'utiliser, pour la coopération administrative, un système d'information existant — l'IMI — qui offre déjà, sur le plan pratique, un certain nombre de garanties en matière de protection des données, auxquelles devraient s'ajouter des garanties spécifiques, adoptées en vertu du règlement IMI.
33. Pour remédier à d'autres problèmes éventuels en matière de protection des données, le CEPD formule les recommandations suivantes.
34. À titre d'observation générale, le CEPD recommande que la référence au cadre applicable en matière de protection des données soit inscrite dans une disposition de fond plutôt que dans un considérant de la proposition et qu'elle soit davantage nuancée par une référence aux «règles nationales qui transposent» la directive 95/46/CE.
35. S'agissant des échanges bilatéraux d'informations prévus par la proposition concernant le détachement des travailleurs (article 6, paragraphe 2), le CEPD recommande que les finalités admissibles des échanges d'informations soient plus clairement spécifiées dans la proposition. En particulier, l'expression «éventuelles activités transnationales illégales» devrait être supprimée et la disposition reformulée afin de s'assurer qu'un échange de données à caractère personnel ne soit possible qu'aux fins d'«enquête[s] en lien avec une violation des règles applicables en matière de détachement de travailleurs» (ou d'autres finalités nécessaires clairement énoncées dans la proposition).
36. En ce qui concerne l'accès aux registres des prestataires de services par les autorités compétentes d'autres États membres (article 6, paragraphe 6), le CEPD recommande de préciser dans la proposition quels sont les registres concrètement concernés. Il importe, en particulier, que cette disposition ne puisse pas être utilisée comme base juridique pour autoriser l'accès aux registres établis dans les États membres où les entreprises qui détachent des travailleurs doivent déclarer, entre autres, certaines données à caractère personnel concernant leurs salariés détachés.
37. En outre, si un jour, un projet européen commun d'interconnexion des registres est envisagé dans ce domaine également, des garanties en matière de protection des données au niveau européen devront être soigneusement envisagées.
38. En ce qui concerne le système d'alerte concernant d'éventuelles irrégularités (article 7, paragraphe 2), le CEPD recommande que la proposition:
- précise sans équivoque que les alertes peuvent être envoyées uniquement en cas de «suspicion raisonnable» d'éventuelles irrégularités;
 - exige la clôture automatique de la procédure après réception d'une alerte afin de garantir que le système d'alerte fonctionnera comme un mécanisme d'avertissement et non comme une liste noire de long terme; et
 - veille à ce que les alertes ne soient envoyées qu'aux autorités compétentes des États membres et que ces autorités gardent confidentielles les informations reçues relatives aux alertes et s'abstiennent de les diffuser ou de les publier.

39. S'agissant de la proposition concernant les actions collectives, l'article 4 devrait préciser clairement que ces alertes ne contiendront aucune donnée à caractère personnel sensible.

Fait à Bruxelles, le 19 juillet 2012

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
Contrôleur adjoint européen de la protection des données