

Observations informelles du CEPD concernant l'échange de données à caractère personnel pour lutter contre la fraude et les erreurs dans le domaine de la coordination transfrontalière des systèmes de sécurité sociale conformément au règlement (CE) n° 883/2004 et au règlement (CE) n° 987/2009

I. Introduction

Dans votre courrier du 15 novembre 2013, vous avez sollicité notre avis «concernant une proposition à l'examen pour modifier le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (le "règlement de base") et son règlement d'exécution, le règlement (CE) n° 987/2009 (le "règlement d'exécution") afin d'établir une base juridique claire pour le traitement de données à caractère personnel pour lutter contre la fraude et les erreurs dans le contexte de la coordination transfrontalière des systèmes de sécurité sociale entre les États membres».

Comme vous l'avez expliqué dans votre courrier, «il est généralement admis (...) que les règlements prévoient des bases juridiques suffisamment claires pour l'échange de données entre États membres dans des cas spécifiques de suspicion de fraude ou d'erreur».

Dans le même temps, ce qui vous pose problème est qu'«il existe une divergence de vues (...) sur la mesure dans laquelle les obligations à remplir pour l'échange de données dans le cadre des règlements de base et d'exécution incluent le recoupement de données pour lutter contre la fraude et les erreurs qui entravent la bonne mise en œuvre de ces règlements». Comme vous l'avez indiqué plus loin dans votre courrier, «cette divergence de vues et d'approches juridiques concernant le partage de données engendre des problèmes d'ordre pratique pour les États membres dans l'obtention des données nécessaires pour établir la validité des créances de sécurité sociale».

II. Observations générales

Nous accueillons favorablement l'intention de la Commission de modifier le cadre juridique actuel relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale afin de fournir des éclaircissements sur l'échange de données en masse sous la forme d'un «recoupement de données». Nous apprécions également d'avoir été consultés dès le début de la procédure, avant la consultation inter-services.

Nous vous recommandons, lors de l'élaboration de la proposition de modification du cadre législatif, d'examiner avec soin:

- quelles données devraient être échangées dans le cadre d'un «recoupement de données», par quelles entités, dans quelles circonstances, de quelle manière et à quelles fins spécifiques;
- si un tel échange de données est nécessaire et proportionné;
- quelles garanties spécifiques et mesures techniques et organisationnelles sont nécessaires pour garantir la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel les concernant.

Nous vous recommandons par ailleurs d'évaluer avec soin si le recoupement des données devrait être facultatif ou obligatoire et ce que cela implique dans la pratique.

Sur la base des résultats de cette évaluation, nous vous recommandons de prendre spécifiquement en considération et de traiter les points susmentionnés dans la proposition à élaborer. Une modification mûrement réfléchie du cadre législatif peut contribuer à sa clarté et à la sécurité juridique et offrir des garanties adéquates pour protéger plus efficacement les personnes physiques concernées.

Ci-après figurent une série de remarques préliminaires et de recommandations que nous vous suggérons de prendre en considération lors de la réalisation de l'évaluation et de l'élaboration du premier projet de la proposition de révision du cadre réglementaire. En outre, à la section VI, nous répondons également aux questions que vous avez soulevées dans votre courrier concernant la base juridique du traitement.

III. Le cadre juridique devrait définir la notion de recoupement des données

Aux fins de la sécurité juridique et de la prévisibilité, ainsi que de la détermination des garanties spécifiques requises pour protéger les personnes physiques, le cadre juridique modifié devrait définir clairement ce qu'est le recoupement de données.

IV. Le cadre juridique devrait déterminer quelles données doivent faire l'objet d'un recoupement, quelles entités devraient être chargées de cette tâche, dans quelles circonstances, de quelle manière et à quelles fins spécifiques

En outre, il importe que la législation ne se contente pas de fournir une autorisation globale permettant d'effectuer tout recoupement de données à l'aide de toute donnée à caractère personnel disponible, mais qu'elle décrive également, aussi clairement et précisément que possible, quelles données doivent faire l'objet d'un recoupement, quelles entités se chargent de cette tâche, dans quelle circonstance, de quelle manière et à quelles fins spécifiques.

Afin de fournir le degré de précision nécessaire, les informations prévues sous les deux intitulés ci-dessous, déjà mentionnées dans votre courrier, peuvent constituer un point de départ utile.

Il est prévu que d'autres processus de recoupement des données non spécifiquement expliqués dans votre courrier aient également lieu, ce qui doit également être clarifié dans les propositions de modifications du cadre législatif. Pour chaque type de recoupement des données pour chaque finalité spécifique, nous vous recommandons d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de l'échange de données.

Bien que nous reconnaissons qu'il puisse être impossible de prévoir spécifiquement tous les types de futurs recoupements de données possibles et qu'il puisse par conséquent s'avérer nécessaire de faire en sorte que le cadre juridique offre une certaine flexibilité, plus vous définirez précisément les types de recoupement de données dans le cadre juridique proposé, plus grandes seront la transparence et la protection offertes aux personnes concernées et plus vous serez susceptibles de pouvoir invoquer la législation proposée pour garantir la légitimité des opérations de recoupement de données.

Recoupement de la liste des personnes pouvant bénéficier de prestations de retraite et des données concernant les décès

En page 3 de votre courrier, vous expliquez que «certains États membres appliquent un système mensuel d'échange électronique d'informations personnelles dans le cadre duquel, par exemple, un État membre A sur le territoire duquel résident un certain nombre de retraités ressortissants d'un État membre B communique à ce dernier des données sur les décès. Ainsi, l'État membre B peut comparer ces données avec sa liste de retraités vivant sur son territoire afin de détecter toute anomalie entre les deux séries de données, à savoir si des pensions sont versées à des personnes décédées».

Même si nous serions heureux de recevoir des informations supplémentaires et des preuves de la nécessité et de la proportionnalité du recoupement de données décrit ci-dessus en ce qui concerne les cotisations de pension, en principe, nous ne contesterions probablement pas la nécessité ou la proportionnalité du recoupement de données dans ce contexte, pourvu qu'il ne soit effectué que dans la mesure limitée décrite dans votre lettre. Mais ce, uniquement à la condition (importante) que le niveau de détail des informations échangées ne remette pas en cause la proportionnalité de l'échange. Par exemple, aucune donnée superflue ne devrait être traitée durant la procédure de recoupement des données et des périodes de conservation adéquates devraient être retenues.

Recoupement des données concernant les allocations de chômage

Plus loin dans votre courrier, vous fournissez un autre exemple de recoupement de données: «une administration envoie une liste sur laquelle figure le nom de bénéficiaires d'allocations de chômage résidant dans un autre État pour vérifier qu'aucune de ces personnes n'est inscrite en tant que travailleur salarié, c'est-à-dire qu'aucune d'entre elles ne réclame à tort des allocations de chômage dans le premier État, auquel cas une enquête plus approfondie doit être menée».

Dans ce cas-ci également, même si en principe nous ne contestons pas la nécessité et la proportionnalité d'un recoupement de données dans ce contexte, il convient de veiller à établir toutes les modalités du traitement de manière à respecter également les principes de nécessité et de proportionnalité.

IV. Nécessité et proportionnalité du recoupement de données

Outre la réalisation d'une analyse de la proportionnalité, et la prise en considération des résultats de cette évaluation lors de l'élaboration de la proposition législative, nous recommandons que la proposition de législation mentionne également l'obligation selon laquelle tout échange de données doit être nécessaire et non excessif au regard des finalités pour lesquelles il est effectué (lesquelles doivent être clairement définies dans la proposition).

V. Le recoupement des données est-il obligatoire ou facultatif?

Pour garantir la sécurité juridique, nous recommandons également que la proposition indique clairement, dans chaque cas, si le recoupement des données est facultatif ou obligatoire, et ce que cela signifie de manière plus spécifique. La proposition devrait par exemple préciser si le recoupement de données facultatif signifie que chaque État membre est libre d'adopter une législation nationale autorisant ou non le recoupement de données ou s'il incombe à chaque autorité compétente de décider si elle souhaite échanger des données avec une autorité compétente d'un autre État membre. Pareillement, elle devrait clairement préciser si le recoupement de données obligatoire implique simplement qu'une autorité compétente doit transmettre les données sur demande, ou si les États membres doivent en outre instaurer un

mécanisme pour permettre à leurs autorités compétentes d'échanger les données et si ces autorités sont tenues de recourir à ce mécanisme pour tous leurs échanges de données.

Les règles qui seront établies à cet égard peuvent également avoir pour effet secondaire d'influencer la détermination de la base juridique que pourront invoquer les autorités compétentes parmi les six options prévues à l'article 7 de la directive 95/46/CE. Cela nous amène au point suivant, à savoir les bases juridiques applicables aux traitements, point sur lequel vous nous avez également demandé de donner notre avis.

VI. Aperçu des bases juridiques

L'article 7 prévoit que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si au moins une des six bases juridiques mentionnées dans cet article s'applique. En particulier, il ne peut être effectué que si a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement; ou si - en résumé - le traitement est nécessaire:

- b) à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie;
- c) au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;
- d) à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée;
- e) à l'exécution d'une mission d'intérêt public;
- f) à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits de la personne concernée.

S'il n'est pas nécessaire de préciser dans la proposition législative quelle base s'applique, cette question doit cependant être soigneusement examinée lors de l'élaboration de la proposition et il convient de s'assurer que l'une de ces bases s'appliquera effectivement.

Bases juridiques applicables: article 7, point c) ou e)?

Les deux bases qui sont les plus susceptibles de s'appliquer au recoupement de données sont le point c) en cas de recoupement obligatoire et le point e) en cas de recoupement facultatif.

Les deux points présentent des similitudes, étant donné qu'une obligation légale peut également être imposée pour l'exécution d'une mission d'intérêt public. Pour que l'article 7, point c), s'applique, cette obligation doit être imposée par la loi. La loi doit satisfaire à toutes les conditions pertinentes pour rendre l'obligation valide et contraignante et respecter la législation relative à la protection des données, y compris les principes de licéité, de nécessité, de proportionnalité et de limitation de la finalité.

Dans le cas où le recoupement des données serait facultatif (en ce sens que les autorités compétentes seraient libres de décider elles-mêmes si elles souhaitent effectuer un recoupement des données, et ni la législation européenne ni la législation nationale n'imposerait d'obligation claire d'effectuer un tel recoupement), l'article 7, point c), ne constitue pas une base juridique adéquate, dans la mesure où il n'existe aucune «obligation légale» à laquelle est soumise l'autorité compétente, laquelle peut décider, à titre facultatif, de procéder ou non à un recoupement des données.

Cela ne signifie toutefois pas que le recoupement de données est nécessairement illégitime en tant que tel lorsqu'il n'est pas obligatoire. Le cas échéant, l'article 7, point e), peut être envisagé comme base juridique.

À la différence de l'article 7, point c), le responsable du traitement n'est pas tenu d'agir dans le cadre d'une obligation légale. Cependant, le traitement doit être «nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public». À titre alternatif, le responsable du traitement ou le tiers à qui ce dernier communique les données doit être investi d'une autorité publique et le traitement des données doit être nécessaire à l'exercice de cette autorité.

L'autorité publique ou la mission d'intérêt public aura généralement été attribuée en vertu de lois ou d'autres réglementations juridiques, en particulier si elle implique une atteinte à la vie privée. Dans pareil cas, la base juridique devrait être spécifique et suffisamment précise dans la détermination des formes de traitement de données qui peuvent être autorisées.

Il convient aussi de noter que l'article 7, point e), peut avoir un champ d'application très vaste, d'où la nécessité d'une interprétation stricte et d'une identification précise, au cas par cas, de l'intérêt public en jeu et de l'autorité publique justifiant le traitement. L'ampleur du champ d'application explique également pourquoi le droit d'opposition est garanti par l'article 14, alors que le traitement est fondé sur l'article 7, paragraphe e)¹.

À la lumière de ce qui précède, indépendamment du fait que l'article 7, point c), ou l'article 7, point e), serve de base juridique pour le traitement, nous recommandons vivement, afin de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique, que le cadre juridique définisse clairement les conditions dans lesquelles le recoupement de données est autorisé (ou requis) et prévoie les garanties nécessaires. Cela nous amène à notre dernier point.

VII. Nécessité de garanties adéquates

Outre qu'elle apporterait davantage de prévisibilité et une plus grande sécurité juridique quant à la possibilité de procéder ou non à un recoupement de données et permettrait, dans l'affirmative, de savoir dans quelle mesure et dans quelles circonstances il est possible de procéder au recoupement, la révision du cadre juridique existant serait également l'occasion d'établir de nouvelles garanties pour protéger les personnes physiques concernées.

Par exemple, ainsi que vous le suggérez dans votre courrier, il serait souhaitable que la sécurité des échanges d'informations soit renforcée, éventuellement par le recours à un système d'information existant pour l'échange de données, tel que le système d'information sur le marché intérieur (IMI) ou un autre système d'information transfrontalier; deux options qui, selon votre courrier, sont actuellement à l'examen.

En outre, l'exactitude des résultats de la procédure de recoupement des données revêt une importance particulière. Et ce en particulier compte tenu de la gravité des conséquences de conclusions inexactes tirées sur la base d'un recoupement de données (pouvant aboutir à un éventuel refus d'octroi de prestations). Pour cette raison, nous recommandons que le cadre juridique révisé prévoie la mise en place de garanties procédurales visant à:

- faire en sorte que la notion de recoupement des données soit transparente;
- garantir l'absence de refus automatique d'octroi de prestations sur la base des résultats de la procédure de recoupement des données; et
- garantir l'existence de procédures équitables permettant aux personnes physiques de contester toute décision prise sur la base de procédures automatiques de recoupement des données.

Bruxelles, le 17 janvier 2014

¹ Ce droit d'opposition n'existe pas dans certains États membres (p. ex. en Suède) pour les traitements de données effectués sur la base de l'article 7, point e).