

Observations formelles du CEPD sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004

I. Introduction et contexte

Le 13 décembre 2016, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ainsi que le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004¹ (ci-après la «proposition»).

Le CEPD avait préalablement émis des recommandations sur le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004² (ci-après le «règlement d'application») dans son avis du 6 mars 2007³. Le CEPD n'avait à l'époque pas rendu d'avis sur le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁴ (ci-après le «règlement de base») puisque la Commission a présenté sa proposition en 1999, avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 45/2001⁵ et l'institution du CEPD. Néanmoins, dans son avis de 2007, le CEPD a évalué le règlement d'application en combinaison avec le règlement de base sur lequel il se fondait.

En 2014, le CEPD a également partagé de manière informelle avec la Commission son point de vue sur les aspects relatifs à la protection des données dans le cadre d'une future proposition qui était alors soumise à examen et visait à modifier le règlement de base et le règlement d'application. Il se félicite que la Commission ait pris l'initiative de le consulter à un stade précoce afin de lui demander conseil et d'envisager les répercussions potentielles de ce dossier en matière de protection des données.

La proposition vise à poursuivre la modernisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale et fixe des règles dans quatre domaines de coordination des systèmes de sécurité sociale dans lesquels, selon la Commission, des améliorations sont encore nécessaires: l'accès des citoyens économiquement non actifs à des prestations sociales, les prestations pour des soins de longue durée, les prestations de chômage et les prestations familiales. Pour ce faire, la proposition apporte des modifications aux règlements de base et d'application.

Parmi ces modifications, la Commission entend construire un socle facilitant l'échange de données de sécurité sociale entre les États membres afin de réprimer les fraudes et de corriger les erreurs dans l'application des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale⁶. La proposition envisage donc un traitement ultérieur des données relatives à la sécurité sociale.

II. Portée des observations du CEPD

L'objectif du CEPD est de veiller à ce que les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données des citoyens de l'Union consacrés aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») soient pleinement respectés et à ce que les principes de protection des données aient été dûment pris en considération. Le CEPD considère que cet objectif est d'autant plus important dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale, étant donné que les données personnelles traitées et échangées seront souvent des données relatives à la santé, c'est-à-dire une catégorie particulière de données sensibles qui requièrent un degré élevé de protection.

Les présentes observations formelles porteront sur les dispositions⁷ des règlements de base et d'application relatives au traitement des données qui seraient modifiées ou instaurées par la proposition. Le CEPD salue le fait que certaines de ces nouvelles dispositions mettent en application plusieurs recommandations qu'il avait précédemment émises, ce qui contribue à la qualité de la proposition.

III. Observations du CEPD:

1. Traitement ultérieur de données à caractère personnel aux fins de la détection des fraudes ou erreurs

La proposition insère à l'article 2 du règlement d'application trois nouveaux paragraphes qui prévoient le traitement ultérieur de données à caractère personnel aux fins de la détection des fraudes ou erreurs. Le nouveau considérant 25 du règlement d'application énonce ce qui suit: *«Il est [...] dans l'intérêt de la sécurité juridique que le présent règlement contienne une base juridique claire permettant aux institutions compétentes d'échanger des données à caractère personnel avec les autorités concernées dans l'État membre de séjour ou de résidence en ce qui concerne les personnes dont les droits et obligations au titre du règlement (CE) n° 883/2004 et du présent règlement ont déjà été établis, afin de détecter les fraudes et les erreurs dans le cadre de la bonne application desdits règlements».*

Le CEPD rappelle tout d'abord que, conformément au principe de limitation de la finalité, principe essentiel du droit de l'Union en matière de protection des données consacré à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE et à l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement général sur la protection des données⁸ (ci-après le «RGPD»), les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

Dans le cadre de ladite proposition, la finalité initiale de la collecte de données relatives à la sécurité sociale est d'*«assurer aux personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ainsi qu'à leurs ayants droit et leurs survivants le maintien des droits et des avantages acquis et en cours d'acquisition»* (considérant 13 du règlement de base). Ainsi, ces données ne peuvent être traitées ultérieurement qu'à des fins compatibles avec cette finalité⁹.

Le CEPD reconnaît que la détection des fraudes ou erreurs fait partie intégrante de la bonne mise en œuvre des règlements de base et d'application et peut être considérée comme compatible avec la finalité initiale du traitement des données relatives à la sécurité sociale. Les citoyens européens souhaitant obtenir des prestations de sécurité sociale devraient raisonnablement s'attendre à ce que les autorités compétentes prennent des mesures visant à prévenir les fraudes, indépendamment de leur pays de résidence.

Par ailleurs, le CEPD se félicite que l'article 2, paragraphe 7, prévoie explicitement que les demandes d'informations personnelles et les réponses apportées à celles-ci doivent être conformes aux exigences du RGPD. Le CEPD souligne cependant que l'existence d'une base juridique claire prévoyant des garanties suffisantes et appropriées en cas d'échange de données relatives à la sécurité sociale entre des autorités nationales compétentes fait partie desdites exigences et devrait être prévue dans le règlement d'application. Une telle base juridique est nécessaire afin de garantir que le traitement ultérieur des données relatives à la sécurité sociale en question n'aura pas une incidence disproportionnée sur le droit des citoyens européens à la protection des données.

Le CEPD a formulé des questions qui nécessitent des clarifications ainsi que des recommandations afin d'améliorer l'article 2, paragraphes 5 et 6, afin de garantir que cela sera le cas:

- 1) *Le traitement ultérieur de données relatives à la sécurité sociale devrait être limité à ce qui est strictement nécessaire aux fins de la détection des fraudes ou erreurs*

Le CEPD se félicite que la Commission mentionne que toute réponse à une demande d'informations personnelles dans ce cadre devrait être «nécessaire et proportionnée». Le CEPD propose de modifier l'article 2, paragraphe 5, afin de souligner que «[l]a demande d'informations et toute réponse apportée à celle-ci [sont limitées aux] informations permettant à l'État membre compétent de déceler toute inexactitude».

Le CEPD croit comprendre, sur la base du texte, que ces demandes d'informations personnelles seraient effectuées **au cas par cas** et non pour toutes les personnes auxquelles les règlements de base et d'application s'appliquent. Il s'interroge toutefois sur la manière dont ces demandes d'informations personnelles pourraient être nécessaires et proportionnées dans un cas particulier «où il n'existe aucun doute concernant la validité ou l'exactitude des informations».

Par ailleurs, le CEPD considère que pareil échange de données personnelles devrait être régi par un cadre plus précis. La proposition devrait déterminer, ou charger la commission administrative de déterminer, non seulement les types de demandes d'informations et réponses qui peuvent être formulées (tel que prévu par la proposition d'article 2, paragraphe 6), mais aussi les entités qui formulent ces demandes, les garanties qu'elles devraient respecter, dans quelles circonstances et de quelle manière.

- 2) *Les données à caractère personnel doivent être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées.*

Les données à caractère personnel ne sont pas conservées dans le système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI) mais dans des référentiels par les points d'accès des administrations nationales compétentes, sous la responsabilité de celles-ci. Ni le règlement de base ni le règlement d'application ne prévoient une période maximale de conservation des données relatives à la sécurité sociale échangées au moyen de l'EESSI.

La détermination d'une période commune de conservation des données – ou de plusieurs périodes en fonction du type de données ou du secteur de sécurité sociale – renforcerait toutefois le degré d'harmonisation de protection des données des États membres. **Ainsi, le CEPD recommande qu'une ou plusieurs périodes maximales de conservation des données soient établies pour toutes les données à caractère personnel traitées conformément aux règlements de base et d'application, y compris pour les données échangées aux fins de la détection des fraudes ou erreurs.**

- 3) *Possibilité de refuser de répondre à des demandes d'informations pour des motifs de protection des données*

La proposition ne précise pas si un État membre qui a reçu une demande d'informations est obligé d'y répondre et n'indique pas non plus de délai de réponse. Le CEPD considère que la **clarté juridique pourrait être améliorée en indiquant si un État membre peut refuser de répondre ou non.** Il est par exemple souhaitable qu'un État membre refuse de répondre pour des motifs de protection des données s'il considère que la demande de données n'est pas

nécessaire et proportionnée ou si celle-ci enfreint le RGPD, qui sera directement applicable dans tout État membre.

2. Traitement ultérieur à des fins professionnelles, fiscales, de santé, de sécurité et d'immigration

La proposition envisage un deuxième type de traitement ultérieur des données en matière de sécurité sociale à des fins professionnelles, fiscales, de santé, de sécurité et d'immigration. Elle insère un nouveau paragraphe 4 à l'article 19 du règlement d'application selon lequel, « *[l]orsque cela s'avère nécessaire à l'exercice des pouvoirs législatifs au niveau national ou de l'Union, les institutions compétentes échangent directement les informations pertinentes relatives aux droits et obligations en matière de sécurité sociale des personnes concernées avec les services de l'inspection du travail, les services de l'immigration ou l'administration fiscale des États concernés; cet échange peut nécessiter le traitement de données à caractère personnel à des fins autres que l'exercice ou l'exécution des droits et des obligations découlant du règlement de base et du présent règlement, en particulier afin de garantir le respect des obligations légales applicables dans les domaines des législations du travail, de la santé et de la sécurité ou de l'immigration et du droit fiscal. Une décision de la commission administrative fixe des modalités plus précises* ».

À cet égard, le nouveau considérant 25 explique qu'« *[i]l est également nécessaire de préciser les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être traitées à des fins autres que celles liées à la sécurité sociale, notamment pour contrôler le respect des obligations légales au niveau de l'Union ou au niveau national dans les domaines du travail, de la santé et de la sécurité, de l'immigration et du droit fiscal* ».

Tout d'abord, le CEPD doute que ce traitement ultérieur puisse être jugé compatible avec la finalité initiale susmentionnée concernant le traitement de données relatives à la sécurité sociale. Il ne semble pas exister de lien direct entre la finalité initiale et les autres finalités envisagées. Ce traitement pourrait avoir une incidence négative sur les personnes concernées, qui pourraient ne pas s'attendre raisonnablement à ce qu'un échange de leurs données avec les autorités en question puisse découler du traitement initial. **Ainsi, le CEPD considère que la proposition d'article 19, paragraphe 4, serait très probablement incompatible avec le principe de limitation de la finalité et en violation du droit européen en matière de protection des données. Par conséquent, le CEPD recommande que la compatibilité des finalités entre elles soit examinée.**

Par ailleurs, le CEPD considère que la formulation de la proposition d'article 19, paragraphe 4, n'est pas suffisamment claire. Les autres finalités envisagées pour le traitement de données relatives à la sécurité sociale ne sont pas clairement spécifiées; l'article 19, paragraphe 4, mentionne uniquement « *afin de garantir le respect des obligations légales applicables dans les domaines des législations du travail, de la santé et de la sécurité ou de l'immigration et du droit fiscal* », ce qui peut inclure un très grand nombre de traitements ultérieurs. L'article 19, paragraphe 4, ne définit pas non plus les circonstances dans lesquelles ces traitements ultérieurs pourraient être effectués; il explique uniquement que l'échange de données à caractère personnel doit être réalisé « *[l]orsque cela s'avère nécessaire à l'exercice des pouvoirs législatifs au niveau national ou de l'Union* ». L'article 19, paragraphe 4, n'établit pas clairement les entités qui recevront des données relatives à la sécurité sociale; il ne fait que disposer que cet échange devrait être effectué « *directement [...] avec les services de l'inspection du travail, les services de l'immigration ou l'administration fiscale des États concernés* ».

Le CEPD considère en outre qu'il n'est pas suffisant de demander à la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, instituée par l'article 71 du règlement de base, de fournir de plus amples informations à cet égard dans ses futures décisions. En effet, cette limitation du droit à la protection des données à caractère personnel devrait être prévue par la loi et être nécessaire et proportionnée, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la charte. Cette limitation doit être définie par une loi prévisible quant à ses effets et accessible aux personnes concernées.

Pour les raisons susmentionnées, le CEPD recommande que l'article 19, paragraphe 4, soit reformulé afin de définir les finalités spécifiques (et compatibles) du traitement des données relatives à la sécurité sociale ainsi que les entités qui procéderont au traitement de ces données et dans quelles circonstances.

3. Références à la charte de l'Union européenne et au RGPD

Le CEPD se félicite que des renvois au RGPD figurent dans un nouveau considérant 39bis du règlement de base. Par souci de cohérence et de clarté, le même renvoi explicite au RGPD pourrait également être inclus à l'article 77 du règlement de base et dans la proposition de considérant 26 du règlement d'application qui renvoie pour l'instant à «*la législation européenne en matière de protection des données*».

Le CEPD souligne également que le RGPD ne sera applicable qu'à compter du 25 mai 2018 et que si la proposition devient un texte législatif et est applicable avant cette date, la directive 95/46/CE actuelle s'appliquera entre-temps.

En outre, le CEPD accueille avec satisfaction le nouveau considérant 47 du règlement de base qui fait explicitement référence au respect des droits fondamentaux consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») dans l'application dudit règlement et dresse une liste des droits pertinents à prendre en considération dans le cadre de cette application. Le CEPD fait toutefois remarquer que le droit au respect de la vie privée et familiale énoncé à l'article 7 de la charte ne figure pas parmi ces droits **et recommande de l'ajouter à la liste susmentionnée du considérant 47.**

4. Information des personnes concernées

Le CEPD accueille positivement le nouveau paragraphe 5 de l'article 19 selon lequel «*[l]es autorités compétentes sont tenues de fournir des informations spécifiques et adéquates aux personnes concernées sur le traitement des données à caractère personnel les concernant conformément au [RGPD]*», tel que suggéré dans son avis de 2007¹⁰. La Commission a explicitement déclaré, au considérant 14 de la proposition, son intention «*de clarifier les obligations faites aux États membres de fournir aux personnes concernées une information spécifique et adéquate*». À cet égard, le CEPD rappelle l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour») dans l'affaire C-201/14¹¹, Bara, dans laquelle le Tribunal a statué sur des circonstances similaires, bien qu'à l'échelle nationale, à celles envisagées par la proposition et a conclu que les mesures nationales permettant à une administration publique d'un État membre de transmettre des données personnelles à une autre administration publique et leur traitement subséquent, sans que les personnes concernées n'aient été informées de cette transmission et de ce traitement, enfreignaient la directive 95/46/CE.

Par conséquent, et conformément à la décision rendue dans l'affaire Bara, **le CEPD recommande que l'article 19, paragraphe 4, prévoie une obligation juridique, pour l'administration de sécurité sociale chargée des données, d'informer les personnes**

concernées de la transmission des données en question à une autre administration publique et aux fins du traitement ultérieur, conformément au principe de traitement loyal consacré à l'article 6 de la directive 95/46/CE (et à l'article 5, paragraphe 1, point a), du RGPD). Le CEPD recommande également que l'article 19, paragraphe 4, prévoit une obligation pour l'entité à laquelle les données relatives à la sécurité sociale sont transmises d'informer les personnes concernées de son identité, de la ou des finalités du traitement et des catégories de données traitées conformément à l'article 11, paragraphe 1, points a) à c), de la directive 95/46/CE [et à l'article 14, paragraphe 1, du RGPD].

Par ailleurs, le CEPD salue le nouveau paragraphe 3 de l'article 3 du règlement d'application qui introduit l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les personnes concernées soient *«parfaitement informées des mesures de sauvegarde dans le cadre de décisions individuelles automatisées»*. **Le CEPD recommande toutefois de prévoir des garanties de ce type à l'article 3 du règlement d'application conformément à l'exigence fixée à l'article 22, paragraphe 2, point b), du RGPD.**

Enfin, compte tenu de la complexité du sujet, le CEPD considère qu'il serait dans l'intérêt des citoyens de **préciser que ces informations devraient être fournies de manière claire et accessible.**

5. Droits des personnes concernées

Dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale, les personnes concernées sont des travailleurs – et les membres de leur famille – qui ont exercé une profession dans plus d'un État membre et bénéficient de prestations de sécurité sociale, des personnes non actives qui ont des liens avec plus d'un État membre ou des ressortissants de pays tiers résidant légalement au sein de l'Union. Dans ce contexte transfrontalier, les droits des personnes concernées revêtent une importance et une pertinence particulières pour permettre à celles-ci de maîtriser leurs données et de garantir leur exactitude.

Le CEPD juge positive l'insertion à l'article 3 du règlement d'application d'un nouveau paragraphe 3 qui oblige les États membres à veiller à ce que les personnes concernées puissent exercer leur droit d'accès, leur droit de rectification et leur droit d'opposition au traitement de leurs données à caractère personnel. **Par souci de clarté, le CEPD recommande d'inclure un renvoi explicite aux articles pertinents du RGPD.**

En outre, le CEPD accueille positivement le nouveau considérant 26 du règlement d'application selon lequel *«[l]'échange de données ne devrait en aucun cas donner lieu à la suppression automatique d'un droit à prestations»*, tel que suggéré par le CEPD dans son avis de 2007¹².

Enfin, la proposition prévoit à l'article 3, paragraphe 3, que les institutions compétentes de l'État membre où un citoyen de l'Union réside devraient servir de «guichet unique» pour l'exercice de ses droits à la protection, suggestion présentée par le CEPD dans son avis de 2007¹³. Le CEPD considère qu'il s'agit d'une amélioration significative qui facilitera l'exercice des droits des personnes concernées. Toutefois, bien que la proposition établisse ce mécanisme, elle le limite au droit d'accès. Le CEPD souhaite souligner que les citoyens de l'Union devraient pouvoir exercer pleinement leurs droits auprès de ce «guichet unique» et, par conséquent, **recommande d'étendre cette possibilité aux autres droits en matière de protection des données, à savoir le droit de rectification, le droit à l'effacement et le droit**



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

d'opposition, ainsi que de prévoir un mécanisme de coopération entre les autorités associées au traitement des demandes des personnes concernées à exercer leurs droits.



Notes

¹ COM(2016) 815 final.

² Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 284 du 30.10.2009, p. 1).

³ Avis du CEPD du 6 mars 2007 concernant la proposition de règlement fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, disponible à l'adresse suivante:

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/07-03-06_social_security_fr.pdf

⁴ Règlement (UE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1).

⁵ 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 données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

⁶ Voir le considérant 13 de la proposition.

⁷ À savoir les considérants 39 et 47 du règlement de base ainsi que les considérants 25 et 26, l'article 2, paragraphes 5, 6 et 7, l'article 3, paragraphe 3, l'article 19, paragraphes 4 et 5, l'article 75, paragraphe 4, l'article 77, paragraphe 2, et l'article 79, paragraphe 2, du règlement d'application.

⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

⁹ Pour plus d'informations concernant ce principe, voir avis 03/2013 du groupe de travail «article 29» sur la limitation de la finalité, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf

¹⁰ Avis du CEPD du 6 mars 2007, point 35.

¹¹ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} octobre 2015, C-201/14, Smaranda Bara e.a./Președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate e.a., ECLI:EU:C:2015:638.

¹² Avis du CEPD du 6 mars 2007, point 37.

¹³ Avis du CEPD du 6 mars 2007, point 38.