



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31 juillet 2014  
sj.a(2014)2813437  
**TRADUCTION – Orig.: RO**

*Actes de procédure*

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE  
JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

**OBSERVATIONS ÉCRITES**

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la Commission européenne, représentée par Mme Julie Vondung et MM. Bernd Martenczuk et Ion Rogalski, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de Mme Merete Clausen, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, 5 Rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

**dans l'affaire C-201/14**

**Bara et autres,**

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) par la Curtea de Apel Cluj (Roumanie), portant sur l'interprétation de l'article 124 TFUE et de 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 données (JO L 281, p. 31, édition spéciale, 13/vol. 17, p. 10).

La Commission européenne a l'honneur de présenter à la Cour les observations suivantes:

## I. CADRE JURIDIQUE

### Droit de l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. En vertu de l'article 124 TFUE, *«Est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions, organes ou organismes de l'Union, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres aux institutions financières.»*

Directive 95/46

2. En vertu de l'article 6 de la directive 95/46, concernant les principes relatifs à la qualité des données,

*«1. Les États membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être:*

*[...]*

*b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que les États membres prévoient des garanties appropriées;*

*c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;*

*[...]*

*2. Il incombe au responsable du traitement d'assurer le respect du paragraphe 1.»*

3. L'article 7 de la même directive, qui porte sur les critères concernant la légitimation du traitement des données, prévoit ce qui suit:

*«Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si:*

*a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement ou*

*[...]*

*c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou*

*[...]*

*e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées [...]*

*[...]»*

4. Conformément à l'article 10 de la directive 95/46, intitulé «Informations en cas de collecte de données auprès de la personne concernée»,

*«Les États membres prévoient que le responsable du traitement ou son représentant doit fournir à la personne auprès de laquelle il collecte des données la concernant au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne en est déjà informée:*

*a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant;*

*b) les finalités du traitement auquel les données sont destinées;*

*c) toute information supplémentaire telle que:*

*— les destinataires ou les catégories de destinataires des données,*

*— le fait de savoir si la réponse aux questions est obligatoire ou facultative ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse,*

*— l'existence d'un droit d'accès aux données la concernant et de rectification de ces données,*

*dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.»*

5. L'article 11 de la directive mentionnée, intitulé «Informations lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée», prévoit ce qui suit:

*«1. Lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, les États membres prévoient que le responsable du traitement ou son représentant doit, dès l'enregistrement des données ou, si une communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données, fournir à la personne concernée au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne en est déjà informée:*

*a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant;*

*b) les finalités du traitement;*

*c) toute information supplémentaire telle que:*

*— les catégories de données concernées,*

*— les destinataires ou les catégories de destinataires des données,*

*— l'existence d'un droit d'accès aux données la concernant et de rectification de ces données;*

*dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.*

*2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque, en particulier pour un traitement à finalité statistique ou de recherche historique ou scientifique, l'information de la personne concernée se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés ou si la législation prévoit expressément l'enregistrement ou la*

*communication des données. Dans ces cas, les États membres prévoient des garanties appropriées.»*

### **Droit national**

6. La loi n° 95/2006 concernant la réforme dans le domaine de la santé réglemente en détail le domaine de l'assurance-maladie en établissant, entre autres, le caractère obligatoire de ce type d'assurance, les catégories de personnes assurées, leurs droits et obligations, les règles concernant le financement du système d'assurance par la création du Fonds national unique d'assurance-maladie (ci-après «Fonds») et les attributions des autorités nationales compétentes dans ce domaine, notamment de Casa Națională de Asigurări de Sănătate (ci-après «CNAS») et des caisses d'assurance-maladie départementales et de la ville de Bucarest (ci-après «caisses d'assurance»).
7. L'analyse des dispositions des articles 211, 213 et 215 de cette loi révèle que les personnes qui exercent des professions libérales et celles qui sont autorisées, conformément à la loi, à exercer des activités indépendantes, se trouvent parmi les personnes qui ont l'obligation de s'assurer et de payer la contribution pour l'assurance-maladie dans les conditions de cette loi.
8. Ainsi, en vertu des dispositions de la loi n° 95/2006,

*«Article 211. – (1) Ont qualité d'assurés, en vertu de la présente loi, tous les citoyens roumains ayant leur domicile à l'intérieur du pays, ainsi que les citoyens étrangers et les apatrides qui ont demandé et obtenu la prolongation de leur droit de séjour temporaire ou qui ont leur domicile en Roumanie et qui apportent la preuve du paiement de leur contribution au Fonds, dans les conditions de la présente loi. [...]*

*[...]*

*Article 213. – [...]*

*(4) Les catégories de personnes qui ne sont pas prévues aux paragraphes 1 et 2 sont tenues de souscrire une assurance dans les conditions de l'article 211 et de payer la contribution d'assurance-maladie dans les conditions de la présente loi.*

[...]

*Article 215. – (1) L’obligation de verser la contribution d’assurance-maladie incombe à la personne physique ou morale qui emploie des personnes sur la base d’un contrat individuel de travail ou d’un statut spécial prévu par la loi, ainsi qu’aux personnes physiques, selon le cas.*

*(2) Les personnes morales ou physiques auprès desquelles les assurés exercent leurs activités sont tenues de déposer mensuellement auprès des caisses d’assurance librement choisies par les assurés des déclarations nominales relatives aux obligations qui leur incombent vis-à-vis du Fonds et la preuve du paiement des contributions.*

*(3) Les dispositions des paragraphes 1 et 2 s’appliquent également aux personnes exerçant des professions libérales ou à celles autorisées conformément à la loi à exercer des activités indépendantes.»*

9. En outre, les dispositions des articles 216, 256, 257 et 261 de la loi n° 95/2006 précisent que la CNAS, à travers les caisses d’assurances, a la compétence d’établir les contributions au Fonds des personnes qui exercent des activités indépendantes et d’assurer la perception de ces contributions, y compris à travers l’exécution forcée. Pour ce qui est de certaines autres catégories de personnes, à savoir les personnes physiques et morales qui ont la qualité d’employeur, la perception des contributions au Fonds est effectuée, pour le compte du ministère des finances publiques, par l’Agenția Națională de Administrare Fiscală (ci-après «ANAF»).
10. Les dispositions législatives mentionnées ci-dessus prévoient ce qui suit:

*«Article 216. – Lorsque les personnes physiques, autres que les personnes pour lesquelles la perception des revenus est effectuée par l’Agenția Națională de Administrare Fiscală, ci-après ANAF, ne paient pas à terme, conformément à la loi, les contributions dues au Fonds, la CNAS, à travers les caisses d’assurances ou à travers des personnes physiques ou morales spécialisées, procède à l’application des mesures d’exécution forcée pour encaisser les montants dus au budget du Fonds et les majorations de retard dans les conditions de l’ordonnance du gouvernement n° 92/2003 concernant le code de procédure fiscale, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement.*

[...]

*Article 256. – (1) Le Fonds national unique d'assurance-maladie est alimenté par:*

*a) les contributions des personnes physiques et morales;*

[...]

*(2) Les contributions des personnes morales et physiques qui ont la qualité d'employeur sont collectées par le ministère des finances publiques, à travers l'ANAF, dans le compte unique au nom de la CNAS, conformément aux modalités prévues par la loi, et les contributions des personnes physiques, autres que les personnes pour lesquelles la perception des revenus est effectuée par l'ANAF, sont collectées par les caisses d'assurance.*

[...]

*Article 257. – (1) La personne assurée a l'obligation de payer une contribution pécuniaire mensuelle pour l'assurance-maladie, à l'exception des personnes visées à l'article 213, paragraphe 1.*

*(2) La contribution mensuelle de la personne assurée est établie à un taux de 6,5 % à appliquer:*

[...]

*b) aux revenus imposables obtenus par les personnes qui exercent des activités indépendantes assujetties à l'impôt sur le revenu; si ce revenu est la seule base de calcul de la contribution, celle-ci ne peut être inférieure à la contribution calculée sur la base d'un salaire mensuel de base minimum brut national; [...]*

[...]

*Article 261. – (1) Les employeurs et les assurés ayant l'obligation de payer la contribution dans les conditions de la présente loi et qui ne respectent pas cette obligation sont tenus de payer pour la période de retard des majorations de retard dans les conditions prévues par le code de procédure fiscale.*

*(2) La CNAS approuve des réglementations concernant l'exercice de l'activité d'exécution forcée des montants dus au Fonds par les personnes physiques, autres que celles pour lesquelles la perception des revenus est effectuée par l'ANAF.*

*[...]*

*(5) Les personnes visées aux articles 257 et 258 ont l'obligation de mettre à la disposition des organes de contrôle de l'ANAF ou des caisses d'assurances, le cas échéant, les documents justificatifs et les pièces nécessaires en vue de l'établissement des obligations à l'égard du Fonds.»*

11. Quant à la transmission aux caisses d'assurances des données nécessaires au fonctionnement du système d'assurance-maladie établi par la loi, l'article 315 de la loi n° 95/2006 prévoit que *«Les données nécessaires à l'établissement de la qualité d'assuré sont transmises gratuitement aux caisses d'assurance-maladie par les autorités, les institutions publiques et d'autres institutions, sur la base d'un protocole.»*
12. La Commission souhaite préciser que les dispositions de la loi n° 95/2006, mentionnées aux points 7 à 11 ci-dessus, sont reproduites sous la forme qui sera prise en compte par la juridiction de renvoi, à savoir la version en vigueur au moment des faits qui font l'objet du litige au principal. Pourtant, selon les informations détenues par la Commission, ces dispositions législatives ont été révisées de manière significative à partir de 2014, par l'adoption de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 2/2014 modifiant et complétant la loi n° 95/2006 concernant la réforme dans le domaine de la santé, et modifiant et complétant d'autres actes législatifs. En vertu de la nouvelle législation adoptée, la perception des contributions à l'assurance-maladie sera effectuée exclusivement par l'ANAF, quelle que soit la catégorie de contribuables (personnes physiques et morales ayant la qualité d'employeur ou personnes physiques exerçant des activités indépendantes).
13. L'arrêté du président de Casa Națională de Asigurări de Sănătate n° 617/2007 approuvant les règles méthodologiques concernant l'établissement des documents justificatifs pour acquérir la qualité d'assuré ou d'assuré non-contributeur et l'application des mesures d'exécution forcée en vue de la perception des sommes



dues au Fonds national unique d'assurance-maladie a été adopté en application des dispositions de la loi n° 95/2006. En vertu des dispositions pertinentes de ces règles méthodologiques,

*«Article 32. – [...]*

*(4) Les personnes physiques assurées sur la base d'un contrat d'assurance-maladie, autres que les personnes pour lesquelles la perception des revenus est effectuée par l'ANAF, déclarent leurs obligations à l'égard du Fonds, conformément aux déclarations-types prévues à l'annexe n° 5 des présentes règles méthodologiques. Les déclarations concernant les obligations à l'égard du Fonds doivent être déposées aux caisses d'assurance-maladie auprès desquelles la personne physique assurée a souscrit le contrat d'assurance.*

*[...]*

*Article 35. – (1) Conformément à l'article 215, paragraphe 3, de la loi et à l'article 81 du code de procédure fiscale, pour les obligations de paiement à l'égard du Fonds qui incombent aux personnes physiques qui souscrivent un contrat d'assurance, autres que celles pour lesquelles la perception des revenus est effectuée par l'ANAF, le titre de créance consiste, selon le cas, dans la déclaration prévue à l'article 32, paragraphe 4, dans l'avis d'imposition émis par l'organe compétent de la CAS [caisse d'assurance-maladie], ou dans les décisions de justice relatives à des dettes vis-à-vis du Fonds. L'avis d'imposition peut être émis par l'organe compétent de la CAS également sur la base des informations reçues de l'ANAF sur la base d'un protocole.*

*[...]»*

14. Enfin, nous précisons que la directive 95/46 a été transposée en droit roumain par la loi n° 677/2001 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

## **II. FAITS, ACTION AU PRINCIPAL ET QUESTIONS PRÉJUDICIELLES**

15. Les requérants dans l'action au principal (Bara Smaranda et autres) sont des personnes qui tirent des revenus d'activités indépendantes, et qui ont été obligées de

payer des contributions au Fonds national unique d'assurance-maladie, à la suite d'avis d'imposition émis par la caisse d'assurance-maladie du département de Cluj. Ces avis ont été émis en application des dispositions de la loi n° 95/2006 et des règles méthodologiques approuvées par l'arrêté du président de la Casa Națională de Asigurări de Sănătate n° 617/2007, qui établissent le cadre juridique réglementant l'établissement des contributions au Fonds et l'exécution forcée des créances dues au Fonds. Ainsi, les contributions des requérants ont été établies sur la base des données concernant les revenus de ceux-ci fournies à la CNAS par l'autorité nationale en matière fiscale (ANAF), conformément à un protocole conclu entre les deux institutions.

16. Considérant que les avis d'imposition mentionnés ci-dessus ont été émis sur la base d'actes administratifs illégaux, les requérants ont saisi la Curtea de Apel Cluj d'une action contre la CNAS et l'ANAF, demandant l'annulation de certaines dispositions des règles méthodologiques approuvées par l'arrêté du président de la CNAS n° 617/2007, ainsi que du protocole n° P5282/26.10.2007/95896/30.10.2007 concernant la transmission de données, conclu entre la CNAS et l'ANAF (tel que modifié par l'avenant n° 1 à ce protocole). Dans le cadre de l'action, les requérants ont soutenu, entre autres, que le transfert de leurs données personnelles entre les deux autorités publiques a été effectué en violation des dispositions de la directive 95/46, à savoir sur la base d'un protocole interne prétendument sans force de loi, et pour que les données soient utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été initialement communiquées, sans le consentement exprès des personnes concernées et sans les en avoir préalablement informées. En outre, la violation de l'article 124 TFUE a été invoquée devant la juridiction nationale, étant donné que ce transfert de données entre autorités représenterait un accès préférentiel tel que défini par cette disposition.
17. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi en est venue à la conclusion que le règlement du litige dont elle est saisie dépend de l'interprétation du droit de l'Union invoqué par les parties, à la lumière des principes généraux de droit tels que celui de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime.
18. En conséquence, la Curtea de Apel Cluj a décidé de suspendre le jugement de l'affaire et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes:

*«1. L'autorité fiscale nationale, en tant que représentante du ministère compétent d'un État membre, est-elle une institution financière au sens de l'article 124 TFUE?*

*2. Le transfert de la base de données relative aux revenus perçus par les ressortissants d'un État membre, de l'autorité fiscale nationale vers une autre institution dudit État membre, peut-il être réglementé par un acte assimilé aux actes administratifs, à savoir par un protocole conclu entre l'autorité fiscale nationale et une autre institution de l'État, sans que cela constitue un accès privilégié, tel que défini à l'article 124 TFUE?*

*3. Le transfert de la base de données en vue de mettre à la charge des citoyens d'un État membre des obligations de paiement à titre de contributions sociales, à l'égard de l'institution de l'État membre au bénéfice de laquelle ledit transfert est effectué, relève-t-il de la notion de considération d'ordre prudentiel au sens de l'article 124 TFUE?*

*4. Les données personnelles peuvent-elles être traitées par une autorité qui n'était pas destinataire desdites données, dans les conditions où cette opération cause rétroactivement des préjudices patrimoniaux?»*

### **III. ANALYSE JURIDIQUE**

#### **1. Les trois premières questions préjudicielles**

19. Par les trois premières questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande à la Cour de se prononcer sur certains aspects concernant l'interprétation de l'article 124 TFUE, dans le but de clarifier si le transfert d'une base de données relative aux revenus perçus par les ressortissants d'un État membre, de l'autorité fiscale nationale vers une autre institution dudit État membre constitue un «accès privilégié aux institutions financières», interdit par cette disposition du Traité.
20. Conformément à la jurisprudence de la Cour concernant la répartition des compétences dans le cadre de la procédure préjudicielle, s'il incombe à la seule juridiction nationale de définir l'objet des questions qu'elle entend poser à la Cour, celle-ci a jugé que, dans des circonstances exceptionnelles, il lui appartient

d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence. Tel est le cas, notamment, lorsque le problème soumis à la Cour est de nature purement hypothétique ou lorsque l'interprétation d'une règle de l'Union, demandée par la juridiction nationale, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal. Ainsi, la Cour a exclu sa compétence lorsqu'il est manifeste que la disposition du droit de l'Union soumise à l'interprétation de la Cour ne peut trouver à s'appliquer.<sup>1</sup>

21. En outre, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour la juridiction nationale exige que celle-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'elle pose ou que, à tout le moins, elle explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. Il est également important que la juridiction nationale indique les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. Dans ce contexte, il est indispensable que le juge national donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.<sup>2</sup>
22. La Commission constate que l'article 124 TFUE fait partie du Titre VIII – La politique économique et monétaire, Chapitre I – La politique économique, et qu'il établit un des principes de base concernant la politique budgétaire des États membres, conformément auquel l'accès privilégié des États membres aux institutions financières est interdit. Cette disposition doit être interprétée en corrélation étroite avec l'article 123 TFUE, qui interdit, de manière similaire, le financement des États membres par les banques centrales et, respectivement, avec la clause de «non-renflouement» énoncée à l'article 125 TFUE.<sup>3</sup> Par conséquent, l'article 124 TFUE est une disposition visant la politique économique et budgétaire,

---

<sup>1</sup> Arrêt *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, points 42 et 43 et jurisprudence citée.

<sup>2</sup> Arrêt *Woningstichting Sint Servatius*, EU:C:2009:593, points 50 et 51 et jurisprudence citée.

<sup>3</sup> Voir, par de exemple, l'arrêt *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, points 123 et suivants.

portant sur le financement des États membres par des «institutions financières», telles que les institutions de crédit ou les sociétés d'investissement.

23. Ainsi, on peut observer que l'article 124 TFUE n'a aucun rapport avec l'objet de l'action au principal, qui vise le transfert de données à caractère personnel entre deux autorités publiques. Par ailleurs, la juridiction de renvoi ne fournit aucune explication concernant les raisons sur lesquelles est basé le choix de cette disposition du Traité, et ne précise aucun rapport entre l'article 124 TFUE et la législation nationale applicable au litige.
24. En conséquence, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de répondre aux trois premières questions adressées par la juridiction de renvoi, concernant l'interprétation de l'article 124 TFUE, car cette disposition ne peut être appliquée dans un cas tel celui de l'action au principal.

## **2. La quatrième question préjudicielle**

### *Observations introductives*

25. Par la quatrième question adressée à la Cour, la juridiction de renvoi souhaite savoir si «les données personnelles peuvent être traitées par une autorité qui n'était pas destinataire desdites données, dans les conditions où cette opération cause rétroactivement des préjudices patrimoniaux». La Commission constate que cette question est formulée de manière extrêmement générale, sans préciser de disposition du droit de l'Union dont l'interprétation serait demandée par la juridiction de renvoi. Dans ces conditions, bien que la juridiction de renvoi se réfère, aux pages 6 et 7 de la demande, à certaines dispositions de la directive 95/46, la Commission considère qu'il est difficile d'identifier avec précision les aspects concrets sur lesquels la Cour est saisie pour donner des clarifications.
26. Toutefois, la Cour a itérativement jugé que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il lui appartient de donner au juge national une réponse utile permettant à ce dernier de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis,

même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui sont adressées par ces juridictions.<sup>4</sup>

27. Ainsi, en présence de questions formulées de manière impropre, il appartient à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments du droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige.<sup>5</sup>
28. Selon la Commission, il résulte de la décision de renvoi et des informations disponibles dans le dossier national que la juridiction de renvoi vise à savoir, en substance, si la directive 95/46, notamment les dispositions des articles 6 et 7 de cette directive, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent au transfert de données concernant les revenus perçus par certaines catégories de personnes, par l'autorité nationale compétente dans le domaine fiscal vers l'autorité nationale compétente dans le domaine de l'assurance-maladie, afin que celle-ci établisse les contributions au titre de l'assurance-maladie dues par ces personnes.
29. En ce qui concerne la référence, dans la quatrième question, aux «préjudices patrimoniaux» prétendument causés «rétroactivement» aux requérants dans l'affaire au principal par le traitement inapproprié des données à caractère personnel, la Commission estime que cet aspect est du ressort exclusif du droit national et n'a aucun rapport avec l'interprétation du droit de l'Union demandée en l'espèce.

#### *Directive 95/46*

##### **- Applicabilité de la directive**

30. Il faut souligner, dès le début, que des données telles que celles transmises entre les autorités dans l'affaire au principal, qui concernent les revenus perçus par certaines catégories de personnes, constituent des «information[s] concernant une personne physique identifiée ou identifiable» et, par conséquent, sont des «données à

---

<sup>4</sup> Arrêt Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, point 30 et jurisprudence citée.

<sup>5</sup> Arrêt Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, points 17 et 18, et arrêt Worten, EU:C:2013:355, point 31.

caractère personnel» au sens de l'article 2, point a), de la directive 95/46.<sup>6</sup> Par conséquent, toute opération appliquée à ces données, telles que celles visées à l'article 2, point b), de la directive (la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, etc.) constitue un «traitement de données à caractère personnel» au sens de la directive. Par conséquent, l'opération de transmission des données concernant les revenus des personnes entre l'ANAF et la CNAS est couverte par le champ d'application de la directive, tel qu'établi à l'article 3 de celle-ci.

31. En outre, concernant ces données à caractère personnel, il convient de préciser que les deux autorités impliquées dans l'échange d'informations (l'ANAF et la CNAS) peuvent avoir la qualité de «responsable du traitement» au sens de l'article 2, point d), de la directive, en fonction du type d'opération appliquée aux données concernées.
32. Conformément à la jurisprudence de la Cour, en application des dispositions du chapitre II de la directive 95/46, intitulé «Conditions générales de licéité des traitements de données à caractère personnel», sous réserve des dérogations admises au titre de l'article 13 de cette directive, tout traitement de données à caractère personnel doit, d'une part, être conforme aux principes relatifs à la qualité des données énoncés à l'article 6 de ladite directive et, d'autre part, répondre à l'un des principes relatifs à la légitimation des traitements de données énumérés à l'article 7 de cette même directive.<sup>7</sup>

#### **- Article 6 – principes relatifs à la qualité des données**

33. L'article 6 de la directive 95/46 reflète le principe de proportionnalité en ce qui concerne la limitation de l'exercice des droits fondamentaux, qui est également consacré à l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

---

<sup>6</sup> Arrêt *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 et C-139/01, EU:C:2003:294, point 64, et arrêt *Rijkeboer*, C-553/07, EU:C:2009:293, point 42.

<sup>7</sup> Arrêt *Huber*, C-524/06, EU:C:2008:724, point 48, et arrêt *ASNEF et FECEMD*, C-468/10 et C-469/10, EU:C:2011:777, point 26.

européenne.<sup>8</sup> Les dispositions pertinentes en l'espèce sont celles de l'article 6, paragraphe 1, points b) et c), conformément auxquelles les données doivent être «collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités», ainsi que «adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement».

34. Selon la Commission, les conditions visées à l'article 6, paragraphe 1, point b), semblent être respectées du point de vue du traitement des données visées dans l'affaire au principal. Notamment, tant la finalité initiale de la collecte des données concernant les revenus des personnes par l'ANAF (à savoir l'établissement des obligations fiscales des personnes, conformément aux dispositions légales), que la finalité de leur traitement à travers la transmission à la CNAS (à savoir l'établissement des contributions de ces personnes au Fonds national unique d'assurance-maladie, en vertu de la loi n° 95/2006) peuvent être considérées comme «des finalités déterminées, explicites et légitimes» au sens de la directive. En ce qui concerne la condition que les données collectées «[ne soient pas] traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités», la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'examiner en l'espèce la compatibilité du traitement ultérieur des données, dans la mesure où la transmission des données entre les deux autorités peut être considérée comme un nouveau traitement légitime au sens de l'article 7 de la directive, correspondant à un des cas prévus expressément à cet article.
35. Les conditions visées à l'article 6, paragraphe 1, point c), semblent également être respectées en l'espèce, vu que les données transmises entre les deux autorités peuvent être considérées «adéquates, pertinentes et non excessives» au regard des deux finalités mentionnées ci-dessus pour lesquelles elles sont traitées. Il résulte des informations disponibles que les données concernant les revenus des personnes concernées, obtenus d'activités indépendantes, sont nécessaires à la CNAS et aux caisses d'assurance pour déterminer les contributions à l'assurance-maladie dues par ces personnes, et qu'il n'existe pas de moyens alternatifs pour atteindre ces finalités, et qui affectent moins le droit des personnes visées à la protection de leurs données à

---

<sup>8</sup> Voir, par exemple, arrêt Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, points 72 et 74.



caractère personnel, notamment lorsque les personnes concernées ne remplissent pas leurs obligations légales concernant la déclaration de ces revenus à la CNAS et aux caisses d'assurance.

36. À la lumière des observations ci-dessus, la Commission considère que, sous réserve d'une analyse complète à effectuer par la juridiction de renvoi, les principes concernant la qualité des données énoncés à l'article 6 de la directive semblent être respectés.

#### **- Article 7 – principes relatifs à la légitimation des traitements de données**

37. L'article 7 de la directive 95/46 établit de manière limitative les situations où les données personnelles peuvent être traitées de manière légitime. Parmi ces situations, celles prévues aux points c) et e) sont pertinentes en l'espèce, à savoir celles où «[le traitement] est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis» ou celles où «[le traitement] est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées». Il convient de souligner, dans ce contexte, que la situation où «la personne concernée a indubitablement donné son consentement» concernant le traitement des données est prévue séparément à l'article 7, point a). Par conséquent, conformément aux dispositions de la directive, le consentement de la personne visée n'est pas nécessaire lorsque le traitement des données correspond à une des situations visées aux points b) à f) de l'article 7.
38. Selon la Commission, tant dans la situation visée au point c), que dans celle visée au point e) de l'article 7, une base légale concrète est nécessaire, dans le sens que l'obligation du responsable du traitement et, respectivement, la mission d'intérêt public, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées, sont établies par la loi. Cette exigence doit être interprétée à la lumière de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la jurisprudence constante de la Cour de justice concernant le principe de sécurité juridique. Selon la Cour, le principe de sécurité juridique exige, d'une part, que les règles de droit soient claires et précises et, d'autre part, que leur application soit prévisible pour les justiciables. En particulier, ledit principe exige qu'une réglementation permette aux intéressés de connaître avec

exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ces derniers puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence.<sup>9</sup>

39. Dans ce contexte, la Commission souhaite formuler les précisions suivantes en ce qui concerne la base légale de la transmission des données concernant les revenus des personnes entre l'ANAF et la CNAS.
40. Premièrement, la législation nationale que la juridiction nationale doit prendre en compte est constituée par la loi n° 95/2006 et par les règles méthodologiques approuvées par l'arrêté du président de la CNAS n° 617/2007. En échange, il convient de remarquer que le protocole n° P5282/26.10.2007/95896/30.10.2007, conclu entre la CNAS et l'ANAF, qui régit en détail le type d'informations qui seront fournies et les modalités concrètes de transmission de celles-ci, est un simple accord bilatéral à caractère administratif conclu entre deux autorités publiques, qui n'est pas publié au journal officiel roumain et qui ne peut être opposable à des tiers. Par conséquent, un tel accord administratif ne peut constituer, selon la Commission, une base légale (une source d'«obligations légales») au sens de l'article 7 de la directive 95/46.
41. Deuxièmement, sur la base des informations fournies par la juridiction de renvoi et de celles disponibles dans le dossier de l'affaire, la Commission observe qu'il existe des doutes concernant le caractère clair, précis et prévisible de la législation nationale applicable au transfert des données personnelles entre les deux autorités.
42. En ce qui concerne les données nécessaires aux autorités compétentes en vue d'établir les contributions au Fonds, l'article 215, paragraphe 3, et l'article 261, paragraphe 5, de la loi n° 95/2006 établissent à la charge des personnes qui exercent des activités indépendantes l'obligation de déposer aux caisses d'assurances les déclarations, les documents justificatifs et les preuves nécessaires en vue de l'établissement des obligations à l'égard du Fonds.
43. Par ailleurs, l'article 315 de la loi n° 95/2006 contient l'unique mention du transfert de données à caractère personnel sur la base d'un protocole, stipulant que «Les

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple, arrêt Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, points 127 et 128 et jurisprudence citée, et arrêt Österreichischer Rundfunk e.a., EU:C:2003:294, points 76 et 77.

données nécessaires à l'établissement de la qualité d'assuré sont transmises gratuitement aux caisses d'assurance-maladie par les autorités, les institutions publiques et d'autres institutions, sur la base d'un protocole» (soulignement ajouté). La Commission constate que cette disposition n'est pas suffisamment claire quant aux catégories de données qui seront transmises aux caisses d'assurance par d'autres autorités.

44. Ainsi, les requérants dans l'affaire au principal affirment que ledit texte de loi porte exclusivement sur des données concernant la simple identification des personnes faisant partie des catégories pertinentes visées par la loi, en vue de l'établissement par les caisses d'assurance de la «qualité d'assuré» conformément à la loi. D'autre part, tant l'ANAF que la CNAS semblent interpréter les dispositions de l'article 315 de la loi dans un sens plus large, incluant des données concernant les revenus des personnes qui font partie des catégories pour lesquelles l'établissement et la perception des contributions au Fonds sont à la charge de la CNAS.
45. Selon la Commission, le même manque de clarté caractérise les règles méthodologiques concernant l'activité d'exécution forcée des créances dues au Fonds, adoptées par la CNAS en application de la loi n° 95/2006. Ces règles contiennent des dispositions concernant les conditions dans lesquelles les personnes assurées doivent déclarer leurs obligations au Fonds, ainsi que la précision, à l'article 35, paragraphe 1, deuxième phrase, que «L'avis d'imposition peut être émis par l'organe compétent de la CAS également sur la base des informations reçues de l'ANAF sur la base d'un protocole.» On pourra noter que cette disposition des règles méthodologiques est également assez vague, se référant de manière plus générale à des «informations», et n'identifie pas expressément «les données concernant les revenus des personnes» comme objet du transfert de données sur la base du protocole concerné. On ne saurait déduire qu'indirectement, du contexte et de l'interprétation systématique de cette disposition, que les «informations» visées à l'article 35, paragraphe 1, deuxième phrase, des règles méthodologiques peuvent inclure des données concernant les revenus des personnes, qui pourraient se trouver à la base des «avis d'imposition» émis par les caisses d'assurance (par exemple, lorsque les personnes visées ne déposent pas les déclarations concernant leurs obligations au Fonds).

46. L'interprétation extensive des dispositions de la loi n° 95/2006 par les deux autorités devient plus claire seulement dans le protocole conclu entre celles-ci, qui identifie concrètement les catégories de données qui feront l'objet du transfert de l'ANAF à la CNAS, y compris les données concernant les revenus des personnes visées, invoquant l'article 315 de la loi n° 95/2006 en tant que base légale principale de la coopération entre les autorités.<sup>10</sup>
47. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission considère qu'il incombe, finalement, à la juridiction de renvoi d'examiner si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal satisfait aux exigences du principe de sécurité juridique, en tenant compte de tous les éléments pertinents qui ressortent des termes, de la finalité ou de l'économie de cette réglementation.<sup>11</sup>
48. En ce qui concerne les informations à communiquer à la personne concernée en cas de traitement des données à caractère personnel de celle-ci, les articles 10 et 11 de la directive 95/46 réglementent de façon distincte le cas de la collecte des données auprès de la personne concernée et, respectivement, le cas où les données n'ont pas été collectées auprès de cette personne. Étant donné que la juridiction de renvoi ne fournit pas d'informations précises concernant les aspects qui nécessitent des clarifications dans le cadre des articles 10 et 11 de la directive, la Commission n'effectuera pas d'analyse détaillée concernant les obligations d'informer la personne concernée. Pour autant, la Commission souhaite préciser que ces dispositions sont, en principe, applicables dans l'affaire au principal et, par conséquent, que les autorités publiques impliquées dans la transmission des données concernées doivent respecter les obligations d'informer la personne concernée quant au traitement de ses données personnelles.

---

<sup>10</sup> Le préambule du protocole mentionne également deux autres dispositions législatives, à caractère général, qui se trouvent à la base de sa conclusion, à savoir l'article 61, paragraphe 1, de l'ordonnance du gouvernement n° 92/2003 concernant le code de procédure fiscale, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement, conformément auquel «Les autorités publiques, les institutions publiques ou d'intérêt public sont obligées de coopérer pour atteindre la finalité de ce code», et l'article 4 de la décision du gouvernement n° 495/2007 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Agencia Națională de Administrare Fiscală (désormais abrogée et remplacée par la décision du gouvernement n° 520/2013 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Agencia Națională de Administrare Fiscală), qui établit les objectifs et les attributions principales de l'ANAF, et prévoit que «Dans l'exercice de ses attributions, l'Agencia Națională de Administrare Fiscală coopère avec les ministères et les autorités de l'administration publique centrale, les autorités de l'administration publique locale, et avec d'autres institutions publiques, ainsi qu'avec des personnes juridiques et physiques et d'autres entités.»

<sup>11</sup> Voir, par exemple, arrêt Ålands Vindkraft, EU:C:2014:2037, point 129.

49. Enfin, la Commission souhaite également souligner que la directive 95/46 permet, en principe, aux États membres, dans les conditions limitatives prévues à l'article 13, de prendre des mesures législatives visant à limiter la portée de certains droits et obligations établis par la directive, y compris de ceux énoncés à l'article 6, paragraphe 1, à l'article 10 et à l'article 11, paragraphe 1.<sup>12</sup> Cependant, la juridiction de renvoi ne mentionne pas de telles mesures restrictives qui auraient été adoptées par la Roumanie en application de l'article 13 de la directive.
50. Par conséquent, la Commission considère que la réponse à donner à la quatrième question préjudicielle est que les articles 6 et 7 de la directive 95/46 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la transmission des données concernant les revenus perçus par certaines catégories de personnes, par l'autorité nationale compétente dans le domaine fiscal à l'autorité nationale compétente dans le domaine de l'assurance-maladie, afin que celle-ci établisse les contributions à l'assurance-maladie dues par ces personnes, pour autant que cette transmission est effectuée sur la base de dispositions légales claires et précises, et dont l'application est prévisible pour les personnes concernées, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

#### IV. CONCLUSIONS

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer la réponse suivante à la question préjudicielle:

*«Les articles 6 et 7 de la directive 95/46 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la transmission des données concernant les revenus perçus par certaines catégories de personnes, par l'autorité nationale compétente dans le domaine fiscal à l'autorité nationale compétente dans le domaine de l'assurance-maladie, afin que celle-ci établisse les contributions à l'assurance-maladie dues par ces personnes, pour autant que cette transmission est effectuée sur la base de dispositions légales claires et précises, et dont l'application est prévisible pour les personnes concernées, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.»*

---

<sup>12</sup> Voir arrêt IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, point 29.

Julie VONDUNG

Bernd MARTENCZUK

Ion ROGALSKI

Agents de la Commission