

99.093

**Message
concernant l'adaptation et l'harmonisation
des bases légales pour le traitement de données personnelles
dans les assurances sociales**

du 24 novembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets de modifications de lois permettant d'adapter la législation sur les assurances sociales aux exigences de la loi sur la protection des données en matière de bases légales et d'harmoniser les dispositions correspondantes.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

La loi sur la protection des données (LPD) exige que tout traitement par un organe fédéral de données sensibles et de profils de la personnalité soit expressément prévu dans une loi au sens formel. Il en va de même lorsque de telles données sont rendues accessibles par procédure d'appel (accès „en ligne“). Ces exigences doivent être remplies dès que les données sont traitées. Toutefois, une disposition transitoire de la LPD (art. 38, al. 3) permet d'utiliser encore pendant cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de cette loi, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1998, des fichiers contenant des données sensibles et des profils de la personnalité, même si une loi au sens formel ne le prévoit pas. Par arrêté du 26 juin 1998, le Parlement a prolongé cette période transitoire jusqu'au 31 décembre 2000.

Le présent message porte sur les modifications de lois que requiert, en matière de bases légales, la LPD dans le domaine des assurances sociales. Il vise pour l'essentiel à proposer, dans chaque loi d'assurance sociale, une disposition nouvelle autorisant tout traitement de données personnelles nécessaire au fonctionnement de l'assurance, à régler dans la loi les communications de données qui le sont jusqu'à présent au niveau des ordonnances et à fournir une base légale formelle pour des procédures d'appel existantes. Les propositions faites ici sont, dans la mesure du possible, harmonisées entre elles et avec le projet de loi sur la partie générale du droit des assurances sociales que le Parlement est en train d'élaborer. La loi sur le service de l'emploi doit également être modifiée, du fait qu'elle est étroitement liée à l'assurance-chômage. Les modifications proposées dans ce message doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

1.1.2 Prolongation du délai transitoire

Dans un rapport du 30 janvier 1998, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a exposé les motifs de son initiative parlementaire demandant une prolongation de 18 mois du délai transitoire de cinq ans prévu à l'art. 38, al. 3, LPD, délai qui a expiré le 1^{er} juillet 1998.

A l'issue des débats parlementaires, le délai a été porté au 31 décembre 2000, décision entérinée par l'arrêté fédéral du 26 juin 1998 concernant la prolongation du délai de transition prévu dans la loi sur la protection des données pour la création et l'adaptation de bases légales applicables aux registres de personnes.

1.1.3 Inventaire

Le Conseil fédéral a arrêté le 18 février 1998 que la Chancellerie fédérale et les départements feraient avant la fin du semestre un inventaire des mesures législatives à prendre. L'élaboration des dispositions nécessaires s'est fondée sur cet inventaire.

1.1.4 Procédure de consultation

Le présent message se limite à proposer d'adapter la législation sur les assurances sociales aux exigences de la LPD en matière de bases légales et d'harmoniser les dispositions correspondantes. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles tâches importantes et le projet n'a pas de conséquences financières. Dans ces conditions, aucune procédure de consultation n'a été menée.

1.2 Situation dans les assurances sociales

1.2.1 Traitement des données personnelles en général

Les multiples organes qui participent à l'exécution des différentes lois d'assurances sociales sont, par la force des choses, appelés à traiter de manière constante une foule de données personnelles. Ces données ont trait à l'ensemble de la population (p. ex. dans l'AVS et l'assurance-maladie) ou à de larges secteurs de celle-ci (p. ex. les salariés dans l'assurance-accidents obligatoire). La saisie et le traitement de données personnelles sont déjà nécessaires au stade de l'assujettissement à l'assurance, ainsi que pour le calcul et le prélèvement des cotisations ou primes. Ils sont tout aussi indispensables au moment de la détermination et de l'allocation des prestations d'assurance. Les données personnelles ainsi recueillies et traitées sont de nature fort diverse. Elles vont de simples indications sur l'identité d'une personne (nom, adresse) à des renseignements de caractère intime (rapports médicaux), en passant par toutes sortes de faits qui peuvent être considérés, à des degrés divers, comme faisant partie de la sphère privée (âge, revenus, parcours professionnel, histoire familiale, etc.). Suivant la manière dont elles doivent éventuellement être assemblées, des données personnelles peuvent fournir un aperçu de la personnalité d'un individu.

Pratiquement toutes les activités déployées dans le cadre des assurances sociales exigent donc que des données personnelles soient traitées. Certaines de ces données sont des „données sensibles“, au sens de l’art. 3, let. c, LPD (p. ex. des données d’ordre médical). D’autres sont susceptibles de former ou forment déjà des „profils de la personnalité“, au sens de l’art. 3, let. d, LPD (assemblages de données qui permettent „d’apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité“).

D’une façon générale, les activités nécessaires au fonctionnement des assurances sociales se fondent sur des dispositions légales qui ne règlent pas expressément le droit de recueillir et de traiter les données personnelles nécessaires à l’accomplissement de ces tâches. Le traitement de données personnelles est en principe considéré comme inhérent à chaque tâche. Seules quelques dispositions de lois ou d’ordonnances portent expressément sur le traitement des données personnelles, les plus importantes étant celles qui concernent l’obligation de garder le secret et ses exceptions.

1.2.2 Communication de données personnelles à des tiers

L’art. 19 LPD impose non seulement une base légale à la communication de données personnelles à des tiers, mais réserve aussi les éventuelles dispositions légales sur l’obligation de garder le secret (al. 4, let. b). Or, toutes les lois d’assurances sociales comprennent une disposition sur l’obligation de garder le secret, généralement assortie d’une norme de délégation autorisant le Conseil fédéral à prévoir des exceptions à cette obligation. Celles-ci sont essentiellement destinées à permettre la communication de renseignements et de documents à des entités extérieures, telles que d’autres assurances sociales, des services d’aide sociale ou des tribunaux. Bien que les données personnelles communiquées dans le cadre de ces exceptions puissent comporter des données sensibles et des profils de la personnalité, les exceptions en question ne se trouvent en principe pas dans les lois au sens formel, mais dans des ordonnances (seule exception prévue dans une loi: l’art. 50, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 20.12.1946 sur l’assurance-vieillesse et survivants, LAVS).

1.2.3 Procédures d’appel

Lorsqu’un organe fédéral permet à des tiers d’accéder directement, sans en faire la demande dans un cas d’espèce, à ses fichiers de données personnelles (procédure d’appel ou accès „en ligne“), il doit disposer pour cela d’une base juridique. Celle-ci doit se trouver dans une loi au sens formel s’il s’agit de données sensibles ou de profils de la personnalité (art. 19, al. 3, LPD). L’exigence d’une base légale s’explique en particulier par le fait que l’organe qui accorde l’accès risque de perdre la maîtrise sur les données transmises. Bien qu’elles puissent porter sur des données sensibles et des profils de la personnalité, les procédures d’appel existant dans les assurances sociales ne sont, à l’heure actuelle, pas réglées de manière suffisante dans les lois au sens formel.

1.3 Adaptations proposées

1.3.1 Conception d'ensemble

Les modifications de lois proposées dans ce message s'inscrivent dans un contexte législatif propre aux assurances sociales, qui se caractérise notamment par la mise au point d'une loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Faisant suite à une initiative parlementaire déposée au Conseil des Etats le 7 février 1985, cette vaste entreprise, à laquelle le Conseil fédéral s'est toujours déclaré favorable (v. son rapport du 17.4.1991, FF 1991 II 888, et son avis du 17.8.1994, FF 1994 V 897), peut être considérée aujourd'hui comme ayant atteint sa phase d'achèvement. Après plusieurs années de travaux intensifs, auxquels ont participé les milieux intéressés et des experts, ainsi que les offices compétents de l'administration fédérale, on est maintenant en présence d'un projet de loi substantiel d'environ 90 articles, auxquels s'ajoutent les adaptations requises dans les lois spéciales. Certains changements pourront encore intervenir lors de l'élimination en cours des divergences entre les deux Chambres. Mais tout porte à penser que ces textes sont en grande partie suffisamment consolidés et que leur adoption par le Parlement n'est plus si éloignée dans le temps. Dans ces conditions, il y a lieu de veiller à ce qu'en matière d'assurances sociales, les révisions en cours tiennent compte de la future LPGA, de telle sorte que la cohérence législative soit assurée.

Dans sa teneur actuelle (v. rapport du 26.3.1999 de la commission du Conseil national de la sécurité sociale et de la santé; FF 1999 V 4168), le projet de LPGA contient des dispositions qui harmonisent toutes les normes des lois spéciales susceptibles de l'être, notamment celles qui concernent les définitions, la procédure et le contentieux. Il part du constat que certaines dispositions qui se retrouvent dans toutes les lois d'assurances sociales présentent des différences dont on ne perçoit pas toujours la justification. Pour la sécurité du droit et la simplification des textes, il est nécessaire d'harmoniser de telles dispositions, ce qui entraîne quelques changements de fond. Or, la matière qui fait l'objet du présent message touche précisément à des domaines (l'obligation de garder le secret et ses exceptions, l'entraide administrative, etc.) qui sont réglés dans toutes les lois et ordonnances sur les assurances sociales, mais avec des différences qui ne sont souvent pas justifiées. C'est pourquoi nous proposons, dans le cadre de ce message, des dispositions qui sont harmonisées dans toute la mesure du possible, et donc en partie susceptibles d'être insérées dans la LPGA, soit directement, soit après quelques aménagements mineurs. Des règles spécifiques ne figureront dans les lois spéciales que si elles sont nécessaires. Il s'agit de concilier le mieux possible l'exigence des bases légales au sens de la LPD avec les impératifs de la cohérence législative, qui requièrent également une prise en compte de la future LPGA.

1.3.2 Traitement de données personnelles en général

Comme on l'a vu sous ch. 1.2.1, la majorité des traitements de données effectués dans le domaine des assurances sociales portent sur des données personnelles, dont certaines sont des données sensibles ou des profils de la personnalité; mais les dispositions sur lesquelles se fondent ces traitements de données ne les règlent pas expressément. Or, il ne saurait être question de compléter dans ce sens chacune des innombrables dispositions applicables. D'abord, une telle opération surchargerait de

manière disproportionnée les textes en cause. Ensuite, toute souplesse dans l'adaptation des traitements de données personnelles à des besoins légitimes et aux progrès de la technique serait fortement entravée, puisque la moindre innovation devrait faire l'objet d'une procédure législative pour peu qu'elle touche des données considérées comme sensibles ou constitutives d'un profil de la personnalité. Mais surtout, l'adaptation de chaque disposition irait en sens contraire des efforts de simplification et d'harmonisation entrepris par le Parlement dans le cadre du projet de LPGA.

D'autre part, la finalité des traitements de données joue aussi un rôle dans les exigences à l'égard de la base légale. Or, les assurances sociales traitent des données sensibles et des profils de la personnalité essentiellement dans le but d'allouer aux personnes concernées les prestations auxquelles elles ont droit.

Pour ces raisons, nous proposons dans chaque loi d'assurance sociale une disposition générale formant la base légale de tous les traitements de données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches fondées sur cette loi.

1.3.3 Obligation de garder le secret et communication de données

Comme on l'a vu sous ch. 1.2.2, l'obligation de garder le secret s'impose aux personnes qui participent à l'exécution des lois d'assurances sociales. Cette obligation fait obstacle à la communication de données personnelles à des tiers (art. 19, al. 4, let. b, LPD), à moins que la loi qui la contient ne prévoit des exceptions. En matière d'assurances sociales, ces exceptions sont en général prévues par ordonnance et prennent la forme d'une énumération de cas où l'obligation de garder le secret est levée, auxquels s'ajoute parfois une disposition sur le droit de consulter le dossier, accordé à certaines personnes ou institutions.

Etant donné que, dans ce domaine, les données communiquées peuvent être des données sensibles ou des profils de la personnalité, les projets ci-joints règlent désormais ces questions au niveau des lois, comme le demandent les art. 17, al. 2, et 19 LPD. Les formulations choisies présentent toutefois quelques différences par rapport aux textes d'ordonnances en vigueur. Ainsi, la distinction entre levée du secret et droit de consulter le dossier, qui – sans raison apparente – n'est faite actuellement que dans l'assurance-maladie et l'assurance-accidents, a été étendue à toutes les assurances sociales.

La disposition sur la consultation du dossier s'inspire en partie de l'art. 54 (en relation avec l'art. 42) du projet de LPGA. Il n'y a en principe aucune raison pour que la consultation du dossier soit réglée de façon différente d'une assurance sociale à l'autre.

La levée du secret dans d'autres cas fera désormais l'objet, dans chaque loi, d'une disposition portant le titre „Communication de données“ (inspiré de la terminologie de la LPD), qui reprend pour l'essentiel les exceptions à l'obligation de garder le secret figurant actuellement dans les ordonnances. Mais la liste des cas de communication a été harmonisée le plus possible. Comme dans le projet de LPGA, les efforts d'harmonisation dont il est question ici entraînent quelques changements matériels dans certaines assurances sociales.

organisés selon le droit privé, comme des caisses-maladie ou des caisses de pension; v. art. 3, let. h, LPD), mais aussi d'autres organes (Centrale de compensation AVS, offices AI, organes de la sécurité au travail, etc.), ainsi que les organes chargés de surveiller l'application de la loi (p. ex. l'Office fédéral des assurances sociales, OFAS). Il peut aussi s'agir d'organes cantonaux (p. ex. les caisses cantonales de compensation). Dans la mesure où un organe cantonal applique une loi fédérale sur les assurances sociales, il doit observer les dispositions de cette loi relatives au traitement de données personnelles, à l'obligation de garder le secret, etc.

La disposition proposée précise que l'organe compétent peut non seulement traiter lui-même, mais aussi *faire traiter* des données personnelles. Chaque organe est responsable de la protection des données qu'il traite ou fait traiter dans l'accomplissement de ses tâches (art. 16, al. 1, LPD). S'il fait traiter des données par un tiers (expertise médicale dans un cas d'assurance, contrôle des traitements médicaux ou de factures, mandat de recherche dans le cadre de l'analyse des effets d'une loi, etc.), il doit veiller à ce qu'elles le soient en conformité avec le mandat, notamment quant à leur confidentialité, leur utilisation et leur communication (art. 22 de l'ordonnance du 14.6.1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données, OLPD; RS 235.11).

Quant à leur *but*, les traitements de données personnelles doivent se limiter à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues dans les différentes lois d'assurances sociales. Le principe de la proportionnalité, qui régit tout le droit administratif, exige en particulier que le nombre et la nature des données personnelles recueillies, le flux de ces données et la durée de leur conservation se limitent à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des tâches légales. Pour les raisons évoquées plus haut (ch. 1.2.1), les projets ci-joints donnent une définition générale de ces tâches, qu'illustre toutefois une liste d'exemples typiques, tels que le prélèvement de cotisations, l'allocation de prestations et la surveillance.

Bien entendu, les éventuelles *dispositions spéciales* des lois d'assurances sociales qui prévoient un traitement de données ou qui limitent le droit de traiter des données ont le pas sur la disposition générale. C'est le cas, par exemple, de l'art. 42 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), qui concerne notamment la communication de données d'ordre médical aux assureurs-maladie.

2.1.2 Obligation de garder le secret

Dans la disposition sur l'obligation de garder le secret, qui sera uniforme (v. ch. 1.3.3), l'expression „participent“ indique que les personnes visées peuvent être des collaborateurs de l'organe qui traite les données ou des personnes extérieures auxquelles il a confié le traitement de données.

2.1.3 Consultation du dossier

L'obligation de garder le secret est levée à l'égard des personnes et institutions qui ont le droit de consulter le dossier. Ce droit est un principe du droit administratif (v. art. 26 de la loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021), qui dé-

coule de l'art. 29, al. 2, de la Constitution fédérale. Il est prévu de l'inscrire expressément dans la LPGa, en l'adaptant au domaine des assurances sociales. Dans les projets ci-joints, nous proposons une disposition qui concrétise le principe constitutionnel du droit d'être entendu et forme une réglementation complète, qui n'affecte cependant pas la portée de l'art. 8 LPD (droit d'accès). Cette disposition comporte deux alinéas:

Al. 1

Le droit de consulter le dossier sera ouvert aux personnes ou institutions ayant un intérêt direct à y accéder. Cet accès est cependant limité en ce sens que les données mises à leur disposition doivent être nécessaires et que les intérêts privés dignes de protection doivent être sauvegardés, en particulier ceux des personnes qui sont mentionnées dans le dossier.

Al. 2

Cet alinéa prévoit que des informations sur la santé ne sont communiquées, dans certains cas, que par un médecin, dont le choix est laissé à la personne autorisée à consulter le dossier. Il est des situations délicates où une telle précaution s'impose. Cette disposition s'inspire de l'art. 54, al. 2, du projet de LPGa.

2.1.4 Communication de données à des tiers

L'obligation de garder le secret sera également levée dans les cas énumérés par l'article intitulé „Communication de données“. Sous réserve de certaines spécificités propres à l'une ou l'autre branche, cette disposition sera la même dans toutes les lois:

Communication sur demande

L'al. 1 règle les cas où des données ne peuvent être communiquées que si le destinataire en a fait la demande écrite et motivée dans un cas d'espèce.

La communication aux autorités d'aide sociale et aux tribunaux ne subit guère de changements par rapport au droit en vigueur. La communication aux tribunaux civils sera limitée aux litiges relevant du droit de la famille et des successions, comme c'est déjà le cas dans pratiquement toutes les branches.

La communication aux offices des poursuites sera nouvellement mentionnée, à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, du 24 mars 1998 (ATF 124 III 170), dont il ressort que les assurances sociales doivent leur fournir les données qu'ils sont en droit de leur demander en vertu de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1).

La communication de données aux autorités fiscales (et à celles qui sont compétentes en matière de taxe d'exemption de servir) ne subit aucun changement de fond par rapport aux dispositions et à la pratique actuelles. Une communication aux autorités fiscales en général n'est possible que si l'autorité fiscale compétente en fait la demande écrite et motivée dans des cas d'espèce. Un cas d'espèce peut se rapporter à plusieurs personnes (p. ex. lorsque la demande a pour but de vérifier si un em-

ployeur a véritablement payé les cotisations d'assurances sociales pour tous ses travailleurs)¹.

Communication spontanée ou sur demande

L'al. 2 règle les cas où des données peuvent aussi être communiquées spontanément et en dehors du cas d'espèce.

Sera désormais mentionnée la communication entre organes chargés d'appliquer la même loi d'assurance sociale. Jusqu'à présent, ce cas n'est pas toujours expressément cité. Or, il faut le mentionner, afin que l'obligation de garder le secret ne fasse pas obstacle à ces échanges de données, dans la mesure où ils sont indispensables à l'application de la loi en cause, par exemple lorsqu'il s'agit d'accomplir les tâches résultant d'un changement de caisse de compensation AVS, d'institution de prévoyance ou de caisse-maladie, de déterminer l'obligation d'allouer des prestations en cas de pluralité d'assureurs, de permettre à un organisme central (Centrale de compensation AVS, institution supplétive de la prévoyance professionnelle, caisse supplétive de l'assurance-accidents, etc.) de remplir ses tâches, de contrôler l'affiliation à l'assurance, de veiller à la prévention des accidents ou de surveiller l'exécution de la loi.

Quant aux communications à d'autres assurances sociales, elles sont prévues dans la loi régissant l'autre assurance ou dans la loi régissant l'assurance qui communique. Il peut s'agir d'une disposition sur l'entraide administrative en général (v. nos explications sous ch. 1.3.3) ou d'une disposition spécifique impliquant une obligation de fournir des données (p. ex. lorsqu'une assurance doit prélever des cotisations AVS sur ses prestations).

Des données doivent aussi pouvoir être communiquées aux organes de la statistique fédérale, sans que l'obligation de garder le secret leur soit opposée. Une telle obligation lie d'ailleurs aussi les agents de ces organes, en vertu de l'art. 14, al. 2, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (RS 431.01).

Lorsque des prestations d'assurance sont soumises à l'impôt à la source, les assurances sociales doivent livrer cet impôt spontanément aux autorités fiscales. C'est pourquoi les communications de données nécessaires à cette opération sont également spontanées (v. projets LAI, LPP, LAMal, LAA et LACI). Diverses prestations d'assurances sont soumises à l'impôt anticipé, en vertu de l'art. 7 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA; RS 642.21). Dans ces cas, l'obligation légale n'est en général pas exécutée par une déduction sur la prestation, mais par une déclaration de l'assureur (art. 19 LIA). Par souci de transparence, nous avons mentionné cette déclaration dans un alinéa distinct (v. projets LPP, LAA et LAM). Quant à la communication de données aux autorités compétentes en matière de taxe d'exemption de servir, elle doit aussi pouvoir se faire spontanément (v. projets LAI, LAA, LAM et LAPG).

Enfin, une nouvelle règle est introduite qui permettra désormais de s'adresser spontanément aux autorités de poursuite pénale dans les rares cas où la personne compétente apprend, dans l'exercice de ses fonctions, qu'un crime (au sens du code pénal) a été commis ou est en préparation.

¹ Voir aussi *Pratique VSI*, 1995, n° 1, p. 1 (éd. OFAS; distr. Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne).

Publication de données

De nombreuses données sont publiées. Il peut s'agir de données qui se rapportent notamment à des personnes morales déterminées, comme par exemple à des assureurs-maladie déterminés (v. art. 28 de l'ordonnance du 27.6.1995 sur l'assurance-maladie, OAMal; RS 832.102), ou à des personnes physiques (p. ex. listes de fournisseurs de prestations dans des assurances impliquant un choix limité de ceux-ci, au sens de l'art. 41, al. 4, LAMal). C'est pourquoi un alinéa prévoit la publication de données, à la condition que celles-ci soient d'intérêt général, qu'elles ne se rapportent qu'à l'application de la loi en cause et que les assurés demeurent anonymes.

Autres cas

Un alinéa précise que le consentement de la personne concernée est nécessaire dans les cas où la communication de données personnelles à des tiers n'est pas expressément autorisée. S'il n'est pas possible d'obtenir le consentement de la personne concernée (p. ex. parce qu'elle a été frappée d'une incapacité), il peut être présumé, mais seulement dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire lorsque les circonstances font clairement ressortir que cette personne aurait approuvé la communication des données, notamment lorsque celle-ci est dans son intérêt. S'agissant des données non personnelles (qui tombent en principe également sous l'obligation de garder le secret), il appartient à l'organe qui communique de déterminer si leur communication répond à un intérêt digne de protection. Cette disposition s'inspire de l'art. 19, al. 1, let. b, LPD.

2.2 Explications spécifiques aux différents projets

2.2.01 Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants

Le nouvel *art. 50b* ainsi que l'*art. 71* modifié de la LAVS (RS 831.10) constituent la base légale de l'accès par procédure d'appel (ou „en ligne“) à la Centrale de compensation. Les registres accessibles sont désignés à l'art. 71, al. 4 (les registres spécifiques aux prestations en nature sont mentionnés à l'art. 66b LAI). Un accès en ligne n'est prévu en dehors de l'AVS/AI qu'en faveur de la „Centrale 2^e pilier“, pour les données nécessaires à l'identification et à la localisation des ayants droit lorsque des avoirs de la prévoyance professionnelle ont été oubliés (art. 50b, al. 1, let. a). A l'intérieur de l'AVS/AI, les caisses de compensation, les offices AI et l'OFAS disposent d'accès en ligne pour toutes les données indispensables à l'accomplissement de leurs tâches légales (art. 50b, al. 1, let. b). Celles-ci sont en particulier le contrôle d'affiliation, la fixation et le prélèvement des cotisations, l'examen des conditions d'assurance, la tenue des comptes individuels, ainsi que la fixation et l'allocation des prestations (v. art. 63 LAVS et 57 LAI). L'al. 5 de l'art. 71 est l'actuel al. 4 adapté à la nouvelle réglementation.

Pour les *autres dispositions*, voir ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, les exceptions à l'obligation de garder le secret sont énumérées à l'art. 209^{bis} du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS; RS 831.101) et à l'art. 50, al. 1^{bis}, LAVS.

2.2.02

Loi sur l'assurance-invalidité

Selon l'*art. 66* de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20), certaines règles de l'AVS sont applicables par analogie dans l'assurance-invalidité (AI). Le projet ci-joint complète cet article de telle sorte que les nouvelles dispositions de la LAVS sur le traitement de données personnelles et la consultation du dossier s'appliquent également dans l'AI.

Comme c'est déjà le cas de nos jours (v. art. 89^{bis} du règlement du 17.1.1961 sur l'assurance-invalidité, RAI; RS 831.201), l'*art. 66a*, al. 1, let. a, permet aux caisses de compensation d'annoncer spontanément le versement de rentes AI aux autorités fiscales. Cette règle avait été introduite dans le RAI parce qu'il est plus difficile de vérifier l'existence d'une rente dans l'AI que dans l'AVS, où l'âge est déterminant. Le nouvel art. 66a, al. 1, let. a, LAI couvre aussi les communications de données qui ont lieu lors du paiement de l'impôt à la source.

Le nouvel *art. 66b* constitue la base légale pour l'accès par procédure d'appel à deux registres de la Centrale de compensation qui concernent les prestations en nature et leurs bénéficiaires. Cet accès n'est autorisé qu'à l'intérieur de l'AVS/AI (v. ch. 2.2.01, ad art. 50b LAVS).

2.2.03

Loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI

L'*art. 13* de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30) prévoit une obligation de renseigner (entraide administrative) ainsi que l'obligation de garder le secret. Cette réglementation est remplacée par une norme qui renvoie aux nouvelles dispositions de la LAVS.

2.2.04

Loi sur la prévoyance professionnelle

A l'*art. 86a* du projet de modification de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), la let. e de l'al. 1 (communication aux autorités fiscales) est reprise de l'art. 1, let. d, de l'ordonnance du 7 décembre 1987 sur l'obligation de garder le secret dans la prévoyance professionnelle et l'obligation de renseigner incombant aux organes de l'AVS/AI (OSRPP; RS 831.462.2). Comme dans le droit actuel, la communication aux autorités fiscales se limite aux prestations. Pour les renseignements concernant les cotisations, l'art. 81 LPP est suffisant.

L'*art. 87*, qui traite actuellement des obligations des organes de l'AVS/AI, a été élargi en une disposition sur l'entraide administrative en général (v. aussi ch. 1.3.3).

Pour les *autres dispositions*, voir les ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, les exceptions à l'obligation de garder le secret et la réglementation détaillée de l'obligation de coopérer des organes de l'AVS/AI font l'objet de l'OSRPP.

2.2.05

Loi sur le libre passage

La loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle (LFLP; RS 831.42) comporte un *art. 25* qui renvoie aux dispositions de la LPP sur le contentieux. Cet article sera complété par un renvoi aux dispositions de la LPP sur le traitement et la communication de données, l'obligation de garder le secret et l'entraide administrative.

2.2.06

Loi sur l'assurance-maladie

L'art. 21 (surveillance) de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) subit les modifications suivantes: l'al. 1 est adapté à l'art. 84, al. 1, du projet de LPGA. Comme dans ce projet et les autres lois, la surveillance fédérale vise tous les aspects de la LAMal et de ses ordonnances d'exécution. Le terme „surveillance“ couvre aussi la répartition des compétences en matière de surveillance; de sorte que l'actuel al. 2 a été supprimé. Le contenu de la surveillance n'a besoin d'être précisé que si cela s'avère nécessaire à la sécurité du droit. Tel est le cas dans les al. 3 et 4. L'al. 3 (compétences de l'OFAS à l'égard des assureurs), qui reprend l'actuel al. 4, ne subit qu'une modification rédactionnelle: „les renseignements et les documents“ est remplacé par „les données“, selon la terminologie de la LPD. L'al. 4 (données des hôpitaux et des établissements médico-sociaux) est nouveau dans la loi. Jusqu'à présent, ce point est réglé à l'art. 30 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102). Cet al. 4 doit permettre à l'autorité de surveillance d'obtenir directement des institutions en cause les données qui lui sont nécessaires pour vérifier si les dispositions légales relatives aux coûts sont correctement appliquées. Dans la mesure où ces données concernent les assurés, elles doivent toutefois être fournies de telle manière que ceux-ci restent anonymes.

L'art. 23 LAMal a été simplifié. Il renvoie désormais à la loi sur la statistique fédérale (LSF), qui s'applique à toutes les unités administratives de la Confédération (art. 2, al. 1, let. b, LSF), et donc aussi à l'autorité chargée de surveiller l'application de l'assurance-maladie. La LSF comporte notamment toute une réglementation sur la protection des données et permet de traiter à des fins statistiques des données obtenues dans le cadre de la surveillance (v. art. 4, al. 1, LSF).

A l'art. 84, al. 2, LAMal, la let. c (impôt à la source) est reprise du droit en vigueur (v. art. 130, al. 1, let. d, OAMal). La let. e tient compte des statistiques communes d'assureurs qui servent notamment à contrôler le caractère économique des prestations, car elles ne peuvent être établies que sur la base de données provenant de plusieurs assureurs. La let. f, dont le contenu est nouveau, permet de soutenir les cantons lors de la planification prévue à l'art. 39 LAMal. L'al. 4 (primes impayées) est repris de l'actuel art. 130, al. 1^{bis}, OAMal. Enfin, il convient de relever, au sujet de l'al. 6, que l'obligation d'informer l'assuré lors d'un échange d'informations avec un autre assureur-maladie ou une autre assurance sociale est déjà prévue actuellement, à l'art. 120 OAMal, et qu'elle sera maintenue dans son principe au niveau de l'ordonnance.

Pour les *autres dispositions*, voir les ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, la consultation du dossier et les exceptions à l'obligation de garder le secret font l'objet des art. 127 à 130 OAMal.

2.2.07 Loi sur l'assurance-accidents

Le nouvel *art. 54a* (devoir d'information des fournisseurs de prestations) a été introduit pour la raison suivante dans ce projet de modification de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20): Etant donné que l'assurance-accidents selon la LAA est fondée sur le principe des prestations en nature (où l'assureur est censé fournir lui-même le traitement médical, même s'il le fait par le truchement d'un médecin ou d'un hôpital), il a toujours été admis que les médecins et autres fournisseurs de prestations communiquent à l'assureur les données médicales nécessaires. Depuis l'entrée en vigueur de la LPD, cependant, cette communication requiert une base légale formelle. Tel est l'objet du nouvel article, qui est également prévu dans le cadre de la LPGA (modification de la LAA).

A l'*art. 102a* (communication de données), la let. f de l'al. 2, de même que les al. 4 (danger), 6 (médecins du travail) et 10 („dénonciation“ par un travailleur) s'inspirent du droit en vigueur. La let. c de l'al. 2 correspond à la situation actuelle, où les assureurs-accidents sont tenus de prélever l'impôt à la source sur leurs prestations. Au sujet de la let. e, il convient de faire remarquer que les statistiques communes établies en vertu de l'ordonnance du 1^{er} mars 1984 sur les statistiques de l'assurance-accidents (RS 431.835) font également partie de la statistique fédérale.

Pour les *autres dispositions*, voir les ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, les règles détaillées sur la consultation du dossier ainsi que sur l'obligation de garder le secret et ses exceptions font l'objet des art. 122, 123 et 125 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202) et de l'art. 101 de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA; RS 832.30).

2.2.08 Loi sur l'assurance militaire

A l'*art. 95a* de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1), la let. d de l'al. 1 et les let. d à g de l'al. 2 (communication aux tribunaux militaires, à certaines instances médicales et à des œuvres d'entraide) sont spécifiques au domaine de l'assurance militaire. L'al. 5 (danger) s'inspire de l'actuel art. 34, al. 3, de l'ordonnance du 10 décembre 1993 sur l'assurance militaire (OAM; RS 833.11).

Le nouvel *art. 95b* prévoit une procédure d'appel. Les militaires étant couverts par l'assurance militaire pendant la durée de leur service, il importe pour cette assurance de disposer d'une base de données sûre et reconnue, de même que facilement accessible, pour pouvoir contrôler avec précision l'existence et la durée des périodes assurées. Les données contenues dans le système d'information du personnel de l'armée répondent entièrement à ce besoin puisque, selon les prescriptions en vigueur, c'est ce système qui fait seul foi en cas de divergence avec les inscriptions afférentes figurant dans le livret de service du militaire. L'appel de ces données directement par informatique facilite grandement la tâche quotidienne de gestion dé-

volue à l'Office fédéral de l'assurance militaire et répond aux exigences modernes du travail. Néanmoins, la possibilité offerte par cette procédure d'appel n'appartient qu'à un nombre restreint de personnes de l'assurance militaire, afin de garantir la confidentialité des données. Comme l'art. 147, al. 1, de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10) dispose que l'assurance militaire ne peut accéder sans le consentement de l'intéressé au système d'information susmentionné que si la loi le prévoit, cet accès est désormais expressément prévu à l'art. 95b LAM.

Pour les *autres dispositions*, voir les ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, les exceptions à l'obligation de garder le secret sont énumérées à l'art. 34 OAM.

2.2.09 Loi sur le régime des allocations pour perte de gain

La loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG; RS 834.1) a été complétée (*art. 29*) par un renvoi aux nouvelles dispositions de l'AVS. *L'art. 21* a été modifié pour éviter que l'obligation de garder le secret soit mentionnée à double.

Le nouvel *art. 29a*, al. 1, permet la communication de données aux fins de réduire la taxe d'exemption lorsque l'intéressé a accompli du service de protection civile.

2.2.10 Loi sur les allocations familiales dans l'agriculture

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1) n'a pas besoin d'être modifiée, car elle contient un renvoi général aux règles de l'AVS (*art. 25*).

2.2.11 Loi sur l'assurance-chômage

Le nouvel *art. 83*, al. 1, let. i, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) tient compte du fait que les organes du service public de l'emploi, et donc aussi leur système d'information, participent à l'application de l'assurance-chômage. Il existe ainsi un lien étroit entre le système de l'assurance-chômage et celui du service public de l'emploi.

Le nouvel *art. 97a* (communication de données) est harmonisé avec les dispositions correspondantes des autres projets. La let. e de l'al. 1 correspond à la pratique actuelle, selon laquelle l'assurance-chômage communique certaines données aux autorités fiscales. Cette disposition est la même que dans l'AVS et doit être interprétée de la même manière (v. ch. 2.1.4).

Le nouvel *art. 96c* régit la communication par procédure d'appel de données sensibles et de profils de la personnalité. La complexité de l'assurance-chômage et la diversité des organes chargés de son exécution – dont les compétences, régies pour une part par des dispositions cantonales, peuvent varier d'un canton à l'autre – en-

traînent un flux de données considérable. L'al. 1 désigne les organes qui sont autorisés à traiter des données au moyen d'une procédure d'appel. C'est notamment le cas des offices régionaux de placement, qui étaient déjà des organes de placement publics prévus par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11) et qui ont reçu des compétences dans l'assurance-chômage, en vertu de la modification de la LACI du 23 juin 1995.

Pour les *autres dispositions*, voir les ch. 1.3 et 2.1.

Dans le *droit en vigueur*, les exceptions à l'obligation de garder le secret sont mentionnées aux al. 2 et 3 de l'art. 125 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02).

2.2.12 Loi sur le service de l'emploi

Aussi bien la LACI que la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11) régissent le placement de personnel. Puisque ces deux lois sont ainsi liées par leur matière, l'adaptation de la LSE doit prendre place dans le cadre de celle des lois sur les assurances sociales. Le lien entre ces deux domaines sera ainsi préservé. Le fait que les autorités de l'assurance-chômage et celles dont relève le marché du travail sont souvent les mêmes est une des raisons qui conduisent à adapter simultanément la LSE et la LACI.

La LSE présente actuellement une base juridique insuffisante en ce qui concerne le traitement des données dans le domaine du service public de l'emploi, de l'obligation de garder le secret (y compris les exceptions) et de l'exploitation d'un système d'information. Elle doit donc être révisée. Parallèlement, certaines adaptations sont à apporter dans le domaine de la coopération entre le service public de l'emploi et les services sociaux ainsi que les placeurs privés. Il faut souligner que le service public de l'emploi est dépendant des placeurs privés, puisque ceux-ci effectuent 80 % de l'ensemble des placements.

Les modifications proposées de la LSE appellent les commentaires suivants:

Les dispositions générales sur le traitement de données personnelles (nouvel art. 33a), sur l'obligation de garder le secret (art. 34 modifié), sur la communication de données (nouvel art. 34a) et sur la consultation du dossier (nouvel art. 34b) s'inspirent des dispositions correspondantes des projets de modification des lois d'assurances sociales, avec quelques spécificités de la LSE.

Le système „PLASTA“, géré par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) en collaboration avec l'Office fédéral de l'informatique (OFI), est un système commun d'information pour le placement public et la statistique du marché du travail, par lequel les demandeurs d'emploi et les emplois vacants annoncés sont enregistrés. Ce système d'information a été introduit en 1982 et testé dans cinq cantons pilotes. Il a ensuite été étendu progressivement sans contrainte à tous les cantons jusqu'en 1988. La base légale de ce système d'information a été créée à l'art. 35 LSE dans le cadre de la révision de cette loi en 1989. Les détails sont réglés aujourd'hui dans l'ordonnance du 14 décembre 1992 sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (O-PLASTA; RS 823.114). Selon l'article définissant le but de l'O-PLASTA, ce système d'information doit améliorer le placement, assurer l'exécution de la LACI, et faciliter la collaboration entre les organes

du service de l'emploi, de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'orientation professionnelle. Pour répondre aux exigences de la protection des données, certaines dispositions de l'O-PLASTA doivent avoir la forme d'une disposition de loi. En outre, certaines pratiques courantes des autorités dont relève le marché du travail demandent une base légale, puisqu'il s'agit du traitement de données sensibles et de profils de la personnalité. Aussi proposons-nous de modifier l'art. 35 LSE de la manière suivante:

- La norme définissant le but de l'O-PLASTA est reprise à l'al. 1, avec quelques modifications rédactionnelles.
- Le traitement des données personnelles sensibles et des profils de la personnalité au moyen d'une procédure d'appel nécessite, conformément à l'art. 19, al. 3, LPD une base légale formelle, qui figure désormais à l'al. 2.
- L'al. 3 définit les utilisateurs d'après l'actuel art. 5 O-PLASTA. Puisque l'expertise du point de vue du marché du travail dans le domaine de la loi sur les étrangers est maintenant de la compétence de l'OFÉ, cet office doit aussi figurer dans cette disposition. De plus, „OFIAMT“ doit être remplacé par „seco“ et les „offices du travail régionaux et communaux“ par les „offices régionaux de placement“. Finalement, les services de logistique des mesures relatives au marché du travail, dont les tâches ont été jusqu'à présent effectuées par les offices cantonaux du travail, doivent être mentionnés.
- L'al. 4 correspond à l'al. 2 de l'actuel art. 35 LSE. Actuellement, la Confédération finance l'exploitation de l'ordinateur de l'OFI, les licences et taxes d'entretien pour les programmes de communication, la production de la statistique du marché du travail, le développement et l'extension des applications ainsi que les interfaces avec le télétexte, les terminaux en libre accès (SSI) et l'Internet. Les autres frais d'exploitation sont mis à la charge du fonds de compensation de l'assurance-chômage par le biais des budgets de l'organe de compensation et des cantons.
- L'al. 5 détermine ce qui doit être réglé par le Conseil fédéral dans l'O-PLASTA. Cette norme de délégation répond aux exigences de la LPD.

Les organes cantonaux d'aide aux chômeurs s'efforcent de conseiller et de placer les chômeurs de longue durée qui ne peuvent plus recevoir d'indemnités de l'assurance-chômage. Pour ce faire, ils ont besoin de certaines données qui ont été introduites dans „PLASTA“. Il est donc tout à fait opportun de transmettre périodiquement, comme le prévoit désormais l'art. 35a, al. 1, LACI, à ces organes les données nécessaires, sans toutefois leur accorder l'accès au système d'information.

Les art. 85, al. 1, let. a, et 85b, al. 2, LACI ainsi que l'art. 119c OACI prévoient que les offices régionaux de placement peuvent remplir leurs tâches en collaboration avec des placeurs privés. Grâce à ces bases légales, le seco a pu mettre sur Internet de manière anonyme une copie des données PLASTA concernant les demandeurs d'emploi, données auxquelles les placeurs privés autorisés peuvent accéder à l'aide d'un mot de passe. Si un placeur privé voit sur Internet le profil d'un demandeur d'emploi pouvant correspondre à un emploi vacant, il peut s'adresser à l'office régional de placement compétent, qui lui attribue le demandeur d'emploi en question. Cette procédure est assez compliquée et le conseiller en personnel concerné n'est pas toujours atteignable. Afin de simplifier cette procédure, la deuxième phrase de l'al. 3 de l'art. 35a prévoit que le demandeur d'emploi peut, de son plein gré, donner

l'autorisation que son nom figure sur Internet. Ainsi il peut être contacté directement par le placeur privé.

Jusqu'à maintenant, la liste des entreprises privées de placement et de location de services autorisées est publiée sous la forme d'un livre. Depuis peu, elle est aussi publiée sur Internet. Cela représente une simplification considérable pour le public. Un tel système d'appel de données nécessite cependant une base légale. Elle sera créée dans le cadre de la révision de l'OSE actuellement en cours. La forme de l'ordonnance est suffisante, puisqu'il ne s'agit pas de données sensibles. La solution se fonde sur un système d'information géré en collaboration sur Intranet par le seco et les autorités cantonales dont relève le marché du travail. Puisqu'une autorisation cantonale permet d'opérer dans l'ensemble de la Suisse, il paraît opportun que la Confédération et les cantons s'informent mutuellement à l'aide d'Intranet sur les motifs d'un retrait, d'une suppression ou d'un refus de l'autorisation. Ainsi une entreprise qui perd son autorisation dans un canton ne peut pas en demander une autre dans un autre canton sans être remarquée. Vu que, dans ce cas, il s'agit de données sensibles (sanctions administratives; v. art. 3, let. c, ch. 4, LPD), une base légale formelle supplémentaire est requise dans la LSE. Celle-ci est introduite par le nouvel *art. 35b*.

3 Conséquences financières

Les adaptations législatives proposées n'ont pas de conséquences financières.

4 Programme de la législature

Le programme de la législature 1995-1999 n'a pas prévu les adaptations législatives proposées.

5 Relations avec le droit européen

Les projets en question n'ont pas de relation directe avec le droit européen.

6 Constitutionnalité

Les lois à modifier se fondent chacune sur une base constitutionnelle propre. Les adaptations proposées résultent d'obligations inscrites dans la LPD, elle-même fondée sur les art. 122, 123, 163 et 164 de la Constitution fédérale.

Annexe

Projets de modifications des lois suivantes:

- A Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants
- B Loi sur l'assurance-invalidité
- C Loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI
- D Loi sur la prévoyance professionnelle
- E Loi sur le libre passage
- F Loi sur l'assurance-maladie
- G Loi sur l'assurance-accidents
- H Loi sur l'assurance militaire
- I Loi sur les allocations pour perte de gain
- J Loi sur l'assurance-chômage
- K Loi sur le service de l'emploi