

## Délibération n° 2024-063 du 5 septembre 2024 portant avis sur un projet de modification de certaines dispositions du code de la sécurité sociale relatives à la lutte contre la fraude.

<b>N° de demande d'avis :</b> 24010730	<b>Thématiques :</b> lutte contre la fraude ; Assurance maladie, échanges de données entre opérateurs
<b>Organisme à l'origine de la saisine :</b> la Direction de la sécurité sociale	<b>Fondement de la saisine :</b> Article 8 I 4° a de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

### L'essentiel :

- 1. Les dispositions législatives envisagées visent à renforcer la coopération entre les organismes d'assurance maladie obligatoire (AMO) et les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) en matière de lutte contre la fraude en organisant et encadrant les échanges de données entre eux.*
- 2. La mise en œuvre de ces traitements de données personnelles est assortie de plusieurs garanties. La CNIL estime que certaines garanties supplémentaires devraient être prévues et que d'autres devraient être précisées.*
- 3. Elle estime également, qu'au titre de la lutte contre la fraude, il convient de distinguer les opérations menées par les services d'AMO, qui sont encadrées par les articles L. 114-9 et suivants du CSS, des opérations menées par les OCAM qui consistent à vérifier la bonne exécution des conventions conclues avec les personnes.*
- 4. La CNIL considère que le dispositif envisagé n'autorise pas les OCAM à collecter davantage de données en vue de lutter contre la fraude.*
- 5. Si l'intermédiaire envisagé entre les AMO et les OCAM devait être amené à disposer de données relatives à l'ensemble des assurés sociaux, la CNIL estime que cette faculté devrait être prévue par la loi, avec les garanties adéquates.*

### La Commission nationale de l'informatique et des libertés,

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données ou RGPD) ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (« loi informatique et libertés »), notamment son article 8 I 4° a ;

Après avoir entendu le rapport de Mme Marie Zins, commissaire, et les observations de M. Damien Milic, commissaire du Gouvernement,

**Adopte la délibération suivante :**

## **I- La saisine**

### **A. Le contexte**

1. La prise en charge des dépenses de santé fait intervenir deux catégories d'organismes :

- les organismes d'assurance maladie obligatoire (AMO), qui participent aux dépenses de santé des personnes au titre de la solidarité nationale ;
- les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM), qui interviennent au titre du contrat, individuel ou collectif, conclu avec la personne.

2. Bien que le niveau de participation financière des organismes d'AMO et des OCAM varie suivant les postes de dépenses (optique, hospitalisation, etc.), les pratiques frauduleuses peuvent entraîner un préjudice pour les deux types d'organismes.

3. Selon le Gouvernement, le dispositif de lutte contre la fraude mis en place par les articles L. 114-9 et suivants du code de la sécurité sociale (CSS) n'est pas pleinement satisfaisant en raison :

- des difficultés rencontrées par les organismes d'AMO pour identifier les OCAM concernés par un cas de suspicion de fraude ;
- de l'impossibilité pour les organismes d'AMO de transmettre aux OCAM impliqués les informations nécessaires notamment à la vérification de la bonne exécution des conventions conclues.

4. Les dispositions législatives envisagées visent donc à renforcer la coopération entre l'AMO et les OCAM en matière de lutte contre la fraude.

5. Cette saisine est également l'occasion pour le Gouvernement d'apporter une réponse partielle à la demande de la CNIL d'adopter des dispositions législatives précisant le cadre juridique applicable au traitement de données de santé par les OCAM. **La CNIL encourage le gouvernement à poursuivre le travail législatif de consolidation de ce cadre juridique, au-delà de la lutte contre la fraude.** En effet, les données personnelles traitées pour la prise en charge des dépenses de santé (codage des actes et prestations, ordonnances, etc.) constituent des données sensibles couvertes par le secret professionnel.

### **B. L'objet de la saisine**

6. La CNIL est saisie de dispositions modifiant le CSS, qui organisent ou imposent une coopération entre les organismes d'AMO et les OCAM, dans le cadre de la lutte contre la fraude à la sécurité sociale.

7. Plus précisément, elles prévoient :

- d'une part, de **modifier l'article L. 114-9 du CSS** afin, lors du dépôt de plainte au pénal par un organisme d'AMO, de permettre la transmission à l'autorité judiciaire des nom et coordonnées de l'OCAM concerné ainsi que toute information sur le préjudice causé à ces organismes ;
- d'autre part, de créer un article **L. 114-9-1 qui vise à :**
  - o permettre aux organismes d'AMO de transmettre aux OCAM des informations relatives à l'identité de l'auteur d'une fraude présumée et des actes et prestations en cause ;
  - o imposer aux OCAM de signaler aux agents chargés du contrôle des AMO compétents toute information utile pour déclencher ou poursuivre une procédure de contrôle ou d'enquête ;
  - o apporter des garanties quant aux conditions de transmission de ces données ;
  - o confier à un intermédiaire la mise en œuvre de ces échanges d'informations ;
  - o renvoyer à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, le soin de préciser les conditions applicables à ces échanges de données ainsi que le rôle et les attributions dévolus à cet intermédiaire.

8. Au regard des enjeux concernant la protection des données à caractère personnel liés aux traitements induits par ce projet, et au-delà de son avis à venir sur le projet de décret, la CNIL se tient disponible pour accompagner les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des garanties nécessaires.

## II. L'avis de la CNIL

9. L'adoption de ces articles conduira à la mise en œuvre, par l'AMO et les OCAM, de traitements de données à caractère personnel comprenant des données de santé.

### A. Sur les finalités des traitements concernés et les garanties apportées

10. Les modifications de l'article L. 114-9 du CSS apportées par le projet de loi entendent pallier les difficultés d'identification des OCAM concernés lorsque les investigations réalisées par l'AMO mettent en évidence des faits de nature à faire présumer l'un des cas de fraude en matière sociale mentionnés à l'article L. 114-16-2 du CSS. Selon les précisions apportées par le Gouvernement, l'intermédiaire mentionné au 4<sup>ème</sup> alinéa du projet d'article L. 114-9-1 du CSS sera en charge de faciliter cette identification.

11. Le Gouvernement a précisé que :

- les transmissions d'informations d'un OCAM vers un AMO interviendront dès lors que les investigations mettront en évidence des faits de nature à faire présumer l'un des cas de fraude en matière sociale mentionnés à l'article L. 114-16-2 du CSS ;
- les transmissions d'informations d'un AMO vers un OCAM ne pourront intervenir que pour permettre à l'AMO de caractériser la fraude ou à l'OCAM,

une fois celle-ci caractérisée, d'évaluer son préjudice en vue de préparer ou d'exercer une action en recouvrement.

La CNIL en prend acte.

12. La CNIL relève par ailleurs que, selon les précisions du Gouvernement, les données ne pourront être envoyées aux OCAM par l'AMO qu'en cas de fraude présentant un certain seuil de gravité et un fort enjeu financier. Ce critère de gravité, qui exclut une transmission systématique et indifférenciée des données, constitue une mesure favorisant le bon usage et la proportionnalité du régime de lutte contre la fraude. La CNIL considère qu'un tel critère devrait également être applicable aux transmissions à l'AMO par les OCAM.

13. Selon les précisions du Gouvernement, les échanges de données entre les organismes d'AMO et les OCAM permettront de :

- chiffrer le préjudice individuel de chaque OCAM en vue d'en obtenir réparation ;
- contribuer à chiffrer le préjudice global des différentes victimes en cas de dépôt de plainte pénale ;
- prendre des mesures conservatoires adaptées en cas de fraudes massives d'un acteur majoritairement financé par les OCAM en tiers payant.

14. Les informations communiquées dans le cadre de ce dispositif ne pouvant être utilisées à d'autres fins que celles prévues par le projet d'article, la CNIL prend acte de ce que l'adverbe « *ultérieurement* » figurant dans le projet d'article L. 114-9-1 du CSS sera supprimé.

15. La lutte contre la fraude constitue un objectif de valeur constitutionnelle. Au vu des justifications apportées par le Gouvernement, la modification ou la création de traitements de données à caractère personnel visant à améliorer la coopération entre les organismes de la sphère sociale (AMO et OCAM) remplissent donc les conditions posées par l'article 5 du RGPD (finalités déterminées, explicites et légitimes).

## **B. Sur les données concernées et les garanties apportées**

16. Les échanges entre les organismes d'AMO et les OCAM seraient susceptibles de porter sur :

- des données de santé couvertes par le secret professionnel prévu à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique (CSP) ;
- des données d'infractions au sens des articles 10 du RGPD et 46 de la loi « informatique et libertés », notamment dans le cadre d'investigations conduites par les services compétents des organismes d'AMO.

17. Le Gouvernement a précisé que les OCAM ne sont pas investis d'une mission de lutte contre la fraude, au sens des articles L. 114-9 et suivants du CSS, et que le projet de texte n'entendait pas leur confier une telle mission.

18. Sans préjudice du cadre juridique relatif à l'utilisation des données de santé par les OCAM afin de lutter contre les fraudes constatées lors de l'exécution des conventions conclues avec les personnes, la CNIL estime que les dispositions

envisagées sont de nature à fonder une exception, au sens du 2 de l'article 9 du RGPD, autorisant le traitement de données de santé par les OCAM pour les finalités décrites au projet d'article L. 114-9-1 du CSS.

19. Ces dispositions peuvent également constituer un fondement au traitement de données relatives aux infractions au sens de l'article 10 du RGPD et de l'article 46 de la loi « informatique et libertés ». **La CNIL demande que ce traitement, ainsi que son régime juridique, soient précisés dans le projet de loi ou dans le décret d'application de ces dispositions.**

20. La CNIL relève que les différents flux de données (d'une part, les données envoyées par les organismes d'AMO vers les OCAM et d'autre part, les données envoyées par les OCAM vers les organismes d'AMO) ne sont pas soumis aux mêmes garanties.

21. En premier lieu, les informations susceptibles d'être adressées par l'AMO aux OCAM sont celles strictement nécessaires à l'identification de l'auteur des faits et des actes et prestations en cause aux fins de permettre à l'AMO de lutter contre la fraude et aux OCAM de vérifier la bonne exécution des conventions conclues et faire valoir leurs droits, le cas échéant. En parallèle, les OCAM sont tenus de signaler à l'organisme d'AMO auquel est rattaché leur adhérent toute information utile pour déclencher ou poursuivre une procédure de contrôle ou d'enquête prévue à l'article L. 114-9 du CSS. **La CNIL prend acte de l'engagement du Gouvernement de modifier le projet d'article L. 114-9-1 afin de limiter les informations susceptibles d'être adressées par les OCAM à l'organisme d'AMO à celles nécessaires à l'identification de l'auteur des faits et des prestations en cause.**

22. En second lieu, les dispositions législatives projetées prévoient que :

- les OCAM ne peuvent conserver les données transmises par l'organisme d'AMO que pour la durée strictement nécessaire aux fins de préparer et le cas échéant, d'exercer et de suivre une action en justice. **Selon les précisions du Gouvernement, la même garantie sera instituée pour la transmission de données d'un OCAM vers l'AMO, s'agissant notamment des données dont l'AMO n'a pas à connaître dans le cadre de l'exercice de ses autres missions ;**
- les informations échangées dans le cadre du dispositif mis en place sont supprimées sans délai, « dès lors que la personne est mise hors de cause ». La CNIL invite le Gouvernement à préciser cette notion dans le cadre du décret d'application.

### **C. Sur les garanties liées aux personnes habilitées à accéder aux données**

#### **1. S'agissant des agents habilités des organismes d'AMO**

23. Il ressort du premier alinéa du projet d'article L. 114-9-1 que la transmission de données des organismes d'AMO vers les OCAM ne peut intervenir qu'à l'issue des contrôles menés par l'AMO si ceux-ci font naître une présomption de fraude. **La CNIL prend acte de ce que le projet d'article sera modifié afin que les agents**

**autorisés à transmettre les données soient ceux visés par l'article L. 114-6-3 du CSS.**

2. S'agissant du personnel habilité des OCAM

24. Le cinquième alinéa du projet d'article L. 114-9-1 renvoie à un texte d'application le soin de préciser les conditions d'habilitation des personnels des OCAM. La CNIL prend acte que, selon les précisions du Gouvernement, **le principe de séparation au sein de ces organismes des agents intervenant pour l'exécution des conventions et ceux intervenant pour les opérations de traitement liées au dispositif envisagé sera intégré au projet d'article.**

25. En effet, il peut être admis que, aux fins de lutter contre les fraudes liées à l'exécution des conventions conclues avec les personnes, les OCAM réalisent des opérations de vérification en utilisant les données licitement collectées à des fins de liquidation des dépenses pour l'exécution des contrats. Toutefois, **la CNIL, confortée par le Gouvernement, considère que le dispositif mis en place par le projet de loi n'a pas pour conséquence d'autoriser les OCAM à collecter davantage de données que celles nécessaires à l'exécution du contrat conclu avec la personne concernée, à des fins de lutte contre la fraude.**

26. Au regard de la protection particulière reconnue aux données susceptibles d'être transmises, la CNIL recommande, en outre, de **soumettre au secret professionnel les personnels des OCAM habilités à traiter les données transmises par les organismes d'AMO dans ce cadre.**

3. S'agissant du recours à un intermédiaire

27. Le projet de loi prévoit que les transmissions d'informations entre les organismes d'AMO et les OCAM feront intervenir un intermédiaire dont le rôle et les attributions seront précisés par décret.

28. D'après le Gouvernement, cet intermédiaire doit faciliter l'identification des OCAM lorsque les investigations réalisées par l'AMO mettent en évidence des faits de nature à faire présumer l'un des cas de fraude mentionnés à l'article L. 114-16-2 du CSS. A défaut de précisions, dans le projet de texte, sur le rôle dévolu à cet intermédiaire, la CNIL estime que son intervention devra se limiter à l'identification des OCAM impliqués dans un cas de suspicion de fraude. Le traitement de données sensibles, *a fortiori* protégées par le secret professionnel, par l'intermédiaire, n'apparaît, à ce stade, pas pertinent.

29. **Dans l'hypothèse où une base de données à caractère personnel comportant des informations sur l'ensemble des assurés sociaux viendrait à être constituée, la CNIL estime que le projet de loi devrait le prévoir expressément et assortir cette constitution de garanties appropriées.**

30. Au regard de la sensibilité des données susceptibles d'être concernées, la CNIL prend acte que le projet d'article sera complété par des garanties permettant d'assurer l'indépendance de cet intermédiaire vis-à-vis des OCAM.

**31. Les autres dispositions du projet n'appellent pas d'observations de la part de la CNIL.**

La présidente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' and 'D' followed by a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

M.-L. Denis