

PETER HUSTINX
CONTROLEUR

Monsieur Jonathan FAULL
Directeur Général
DG du Marché intérieur et des services
Commission européenne
BRU-SPA2 08/020
B-1049 Bruxelles

Bruxelles, le 27 juillet 2010
PH/ZB/kt/ D(2010)1194 C 2010-0025

Objet: Rapport de la Commission sur la situation en matière de protection des données dans le Système d'information du marché intérieur (IMI) (COM(2010)170 final)

Monsieur,

Comme l'indiquaient nos observations informelles sur le projet de rapport de la Commission, à présent que ce rapport a été adopté, le CEPD souhaite dresser un bilan de ce qui a été réalisé ainsi que des progrès qu'il reste à accomplir sur les questions soulevées dans ce rapport. Une copie de la présente lettre sera publiée sur notre site web et distribuée aux autorités chargées de la protection des données des États membres de l'Union européenne.

Observations générales

Permettez-moi tout d'abord de saluer les progrès accomplis ainsi que la bonne coopération entre nos services, basée sur l'approche progressive convenue. Nous apprécions à sa juste valeur le bon travail de votre équipe et vous encourageons à continuer de ne pas perdre de vue la protection des données lors du développement ultérieur du système et avant son extension à d'autres domaines de la législation du marché intérieur.

Il conviendra de prévoir la mise en œuvre, au niveau pratique, de garanties supplémentaires, basées sur les principes du «respect de la vie privée dès la conception» ainsi que sur la coopération, le cas échéant, avec les parties prenantes, y compris les autorités chargées de la protection des données des États membres, afin de faire en sorte que leurs inquiétudes soient prises en compte. Les audits et les rapports périodiques brièvement mentionnés dans le rapport sont donc les bienvenus et doivent être encouragés, en tant qu'outils de vérification de la conformité et de la bonne administration.

Un cadre global

Notre principale observation porte sur la nécessité d'adopter un nouvel instrument juridique, de préférence un règlement du Conseil et du Parlement, afin de définir un cadre plus global pour le fonctionnement de l'IMI et d'assurer une sécurité juridique et un niveau élevé de protection des données. Nous avons constamment insisté sur l'importance d'un tel cadre lors de nos interventions précédentes relatives à l'IMI.

Compte tenu de l'échelle et de la complexité prévues du système, ainsi que de la nécessité de voir la Commission et les États membres acquérir une expérience pratique de l'utilisation de l'IMI, nous avons été sensibles à la préférence de la Commission d'adopter une approche progressive. Cette

approche s'est traduite à ce jour par des progrès significatifs, notamment – outre les progrès enregistrés au niveau pratique et technique – l'adoption des documents suivants:

- décision de la Commission du 12 décembre 2007 relative à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'information du marché intérieur (IMI) (2008/49/CE);
- recommandation de la Commission du 26 mars 2009 sur des lignes directrices en matière de protection des données pour le Système d'information sur le marché intérieur (IMI) (C(2009) 2041 final);
- décision de la Commission du 2 octobre 2009 établissant les modalités pratiques des échanges d'informations par voie électronique entre les États membres prévus au chapitre VI de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (2009/739/CE); et plus récemment,
- rapport de la Commission du 22 avril 2010 sur la situation en matière de protection des données dans le Système d'information du marché intérieur (IMI) (COM(2010) 170 final).

Si nous sommes satisfaits à ce jour des résultats obtenus par cette approche progressive, il reste néanmoins indispensable, au regard de l'importance et de la complexité d'un système tel que l'IMI, qu'un instrument législatif contraignant soit par la suite adopté, de préférence selon la procédure législative ordinaire. Son adoption ne doit pas être indûment retardée. Comme nous en avons discuté à maintes reprises avec vos services, l'élaboration d'un tel instrument devra prendre en compte les premières expériences de l'IMI et commencer dès que possible.

Le rapport indique que le système s'est déjà considérablement développé, avec plus de 4500 autorités compétentes enregistrées dans l'IMI à la fin du mois de janvier 2010. Quelque 2700 demandes d'information ont été adressées en 2009: ce chiffre a progressé de manière exponentielle, en passant d'à peine plus de 300 au premier trimestre 2009 à plus de 1100 au quatrième trimestre, une hausse qui s'explique essentiellement par l'adoption des échanges d'informations en vertu de la directive sur les services. Bien que l'utilisation du système se trouve encore dans une phase relativement initiale, cela signifie qu'un volume croissant de données est aujourd'hui traité et qu'un ensemble exhaustif de garanties de protection des données s'impose désormais. Le processus législatif même prendra du temps et des garanties adéquates seront nécessaires avant que l'IMI ne devienne réellement un système d'information à grande échelle.

Nous vous invitons, pour toutes ces raisons, à prendre les mesures nécessaires pour assurer aussi rapidement que possible la mise en place de ce cadre législatif global.

Progrès pratiques

Eu égard aux progrès accomplis au niveau pratique, nous nous félicitons de ce que les autorités chargées de la protection des données nationales aient été consultées dans de nombreux pays, que des déclarations de confidentialité aient été adoptées au niveau national ou local et que la protection des données fasse désormais partie intégrante de la formation suivie par les utilisateurs du système.

Nous nous félicitons également de ce que la page web de la Commission consacrée à l'IMI fournisse une bonne vue d'ensemble de son fonctionnement et des aspects de la protection des données afférents. L'engagement des parties prenantes, y compris les autorités chargées de la protection des données nationales, et le cas échéant, infranationales, ainsi que la formation, la sensibilisation et la transparence constituent des garanties particulièrement importantes pour assurer un traitement équitable des données dans l'IMI.

Nous nous félicitons par ailleurs de ce que des mesures aient été prises pour vérifier et assurer la sécurité du système et de ce que la Commission envisage d'effectuer une nouvelle évaluation des risques pour l'IMI en 2010 en vue d'actualiser son plan de sécurité 2009.

Nous invitons également la Commission à réfléchir à la manière d'améliorer encore les mesures d'authentification existantes à long terme. Ces mesures sont cruciales pour instaurer la confiance parmi

les utilisateurs du système, notamment dans un environnement où - compte tenu du niveau actuel d'harmonisation de la protection des données entre les États membres – il existe encore des pratiques très différentes. Nous saluons et encourageons l'initiative du rapport selon laquelle l'audit externe prévu pour début 2011 pourra également couvrir certains aspects relatifs à la protection des données et à la sécurité.

En ce qui concerne le mécanisme d'alerte, nous estimons qu'il est très important que le système ait été développé de manière à limiter la circulation des informations au strict nécessaire. Il est par exemple impossible aux autorités compétentes et aux utilisateurs de l'IMI d'envoyer ou de recevoir des alertes par défaut, car cette fonction doit être activée séparément; des listes de contrôle doivent être remplies avant d'envoyer les informations, afin de vérifier la nécessité et la proportionnalité; les informations sont uniquement envoyées par défaut au pays d'établissement; des coordinateurs d'alerte fournissent un niveau de contrôle supplémentaire, afin de prévenir l'envoi d'alertes injustifiées; la Commission reçoit finalement les alertes sans données à caractère personnel.

En outre, nous sommes heureux que le rapport indique clairement qu'une fois disparu le risque qui a motivé l'alerte, celle-ci doit être clôturée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement. Nous nous félicitons également qu'un message électronique de rappel soit envoyé aux autorités responsables, que les alertes, une fois clôturées, deviennent invisibles et que toutes les données à caractère personnel soient automatiquement supprimées et retirées du système six mois au plus tard après la clôture.

Garanties supplémentaires

En ce qui concerne la conservation des données à caractère personnel contenues dans les échanges d'informations bilatéraux, nous nous inquiétons de ce qu'aucun délai ne soit établi pour la clôture «manuelle» des dossiers par les gestionnaires de dossiers et de ce que certains dossiers puissent rester ouverts de manière inutile et pendant une période de temps excessivement longue, dans la mesure où le système ne prévoit pas la suppression automatique des dossiers inactifs, indépendamment de leur clôture.

Les statistiques 2009 concernant la directive sur les qualifications professionnelles révèlent que, dans environ 7 % des cas, les informations requises ne sont pas transmises dans un délai de huit semaines: ces dossiers restent donc ouverts et inactifs pendant une période de temps potentiellement plus longue. Bien que ce chiffre ne semble pas excessif, il n'est certainement pas négligeable et pourrait, à long terme, avoir un effet cumulatif et se traduire par un nombre important de dossiers inactifs, mais ouverts, et contenant des données potentiellement périmées.

Nous nous réjouissons, par conséquent, que vous envisagiez d'inclure des garanties techniques dans le système, telles que des listes d'urgences et des rappels, afin d'assurer la clôture opportune des dossiers. Cette mesure, qui devrait être prise dans les plus brefs délais, revêt une importance toute particulière en cas d'échange d'informations relatives aux casiers judiciaires ou de toute autre information susceptible de devenir obsolète ou inexacte au fil du temps.

Nous vous recommandons de surveiller cette situation (nombre de dossiers ouverts de manière prolongée et pour quelles raisons) et d'examiner les mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour assurer de façon concluante la clôture opportune des dossiers. Une solution, que nous avons préalablement déjà évoquée, consisterait à ajouter un nouveau «paramètre par défaut» pour la clôture des dossiers: par exemple, si un dossier reste inactif pendant six mois à compter de la dernière communication, un ou plusieurs messages de rappel pourraient être adressés automatiquement. En l'absence continue de clôture officielle ou de toute autre action, le système supprimerait automatiquement le dossier. Un mécanisme similaire permettrait également de clôturer les alertes dès qu'elles ne sont plus nécessaires.

Quant aux plans visant à allonger la durée de conservation des informations, qui est actuellement de six mois, après la clôture, ceux-ci doivent être soigneusement reconsidérés. Il conviendrait dans un premier temps de justifier de manière très précise et concrète en quoi la durée actuelle de six mois est

insuffisante ainsi que la période de temps supplémentaire nécessaire. En deuxième lieu, bien que le « blocage » des données puisse être une option pour conserver les données réellement nécessaires dans le système pendant une période de temps limitée, ses implications méritent d'être soigneusement examinées, afin de bien comprendre qui aura accès aux données bloquées et dans quels buts.

Troisièmement, il convient de définir une période de temps limitée. L'allongement de la durée de conservation actuelle n'est pas à prendre à la légère: plus la durée de conservation des données sera longue et plus le risque de «détournement de finalité» sera réel: compte tenu de la nature sensible d'un grand nombre des données détenues sur l'IMI, y compris les données d'alerte et les casiers judiciaires, il est particulièrement important de s'assurer que les données conservées ne sont pas, par la suite, utilisées à des fins non prévues ou divulguées à des destinataires non prévus, susceptibles de les utiliser à d'autres fins incompatibles. Il conviendra bien entendu de tenir également compte des conclusions de la Cour de Justice dans l'affaire *Rijkeboer* (C-553/07).

Conformément au principe du «respect de la vie privée dès la conception», nous vous invitons à réfléchir à la possibilité d'«intégrer» dans l'architecture du système des moyens permettant d'aider les autorités compétentes à coopérer, au cas où une demande d'accès ou une demande de rectification serait adressée à l'une d'entre elles et elles doivent alors contacter leurs homologues, afin de pouvoir autoriser la demande ou s'assurer que la correction ou la mise à jour est effectuée à l'échelle du système tout entier.

Lorsqu'une telle coopération entre les autorités compétentes s'avère nécessaire pour assurer que l'accès sera fourni ou que les corrections seront apportées, il conviendra de mettre à profit l'architecture du système IMI: les autorités compétentes doivent être en mesure de communiquer efficacement entre elles par rapport aux demandes d'accès ou de rectification, tout comme elles utilisent leurs ensembles de questions pour échanger des informations dans le cadre des directives sur les qualifications professionnelles ou les services. Le fait qu'il n'y ait pas encore eu, à ce stade initial du fonctionnement du système, un nombre important de demandes d'accès ou de rectification ne signifie pas qu'il ne faille pas prévoir une procédure efficace pour l'avenir, à titre préventif et en temps opportun.

Quant à l'utilisation nationale de l'IMI, nous nous félicitons de ce que le rapport stipule que les autorités nationales chargées de la protection des données doivent être tout d'abord consultées avant que toute utilisation nationale de l'IMI puisse être autorisée, et qu'il soit tenu compte de leurs préoccupations. Certains pays, par exemple, pourront ne pas disposer de cadre juridique pour l'utilisation nationale du mécanisme d'alerte, alors que d'autres échanges d'informations bilatéraux pourront ne pas poser de problèmes de protection des données.

Suivi des observations

Nous espérons que les observations précédentes vous seront utiles. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous faire part de vos commentaires concernant les points abordés ci-dessus.

Nous nous réjouissons, notamment, de recevoir vos commentaires sur les mesures concrètes qui devront être prises pour assurer l'adoption d'un cadre juridique exhaustif pour l'IMI, de préférence selon la procédure législative ordinaire, dans de brefs délais.

Merci également de nous faire part de vos réactions sur les points suivants:

- a) engagement ferme au sujet de l'incorporation de la protection des données dans les audits et les rapports périodiques de l'IMI (y compris les aspects de sécurité des données);
- b) mesures et délais proposés pour la mise en œuvre pratique des points figurant au paragraphe «améliorations techniques» de la section 7.1 du rapport de la Commission (rappels et listes des urgences);
- c) propositions d'autres «améliorations techniques», telles qu'elles sont suggérées dans cette lettre, conformément au principe du «respect de la vie privée dès la conception», y compris l'adoption d'un paramètre par défaut pour la clôture automatique des dossiers inactifs (pour les

- alertes et les échanges d'informations); et «intégration» de mécanismes visant à faciliter la coopération entre les autorités compétentes eu égard aux demandes d'accès et de rectification;
- d) justification spécifique et concrète pour tout allongement proposé de la durée de conservation actuelle de six mois, avec explications détaillées concernant les implications d'un tel allongement, et proposition de garanties de protection des données adéquates pour toute période éventuelle de «blocage».

Nous sommes impatients de travailler à vos côtés à la mise en place progressive d'un cadre de protection des données exhaustif pour l'IMI.

À la lumière de vos commentaires, nous examinerons la possibilité d'une réunion commune avec les autorités chargées de la protection des données nationales et, le cas échéant, infranationales, en temps utile, afin d'examiner les questions qui pourraient être soulevées dans le contexte de la supervision ou d'une consultation ultérieure sur l'IMI.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Signé)

Peter HUSTINX