



Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant différents instruments législatifs du Parlement européen et du Conseil

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu 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 données¹,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, notamment son article 28, paragraphe 2²,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. INTRODUCTION

1. Le 13 février 2013, la Commission a adopté son paquet «sécurité des produits et surveillance du marché», comprenant une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives du Conseil 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE et 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008 (ci-après «la proposition»).³ Le même jour, la proposition a été envoyée au CEPD pour consultation.

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

³ COM(2013) 75 final.

1.1. Consultation du CEPD

2. Avant l'adoption de la proposition, le CEPD a eu la possibilité de formuler des commentaires informels. Le CEPD se réjouit qu'il soit fait référence à cette consultation dans le préambule de la proposition.
3. Dans le présent avis, le CEPD désire souligner les éléments de la proposition ayant des implications en matière de traitement des données à caractère personnel et réitérer quelques-uns de ses précédents commentaires qui, s'ils étaient adoptés, amélioreraient encore le texte du point de vue de la protection des données.

1.2. Contexte général

4. La proposition fait partie du paquet «sécurité des produits et surveillance du marché» qui comporte également une proposition de règlement concernant la sécurité des produits de consommation⁴ (remplaçant la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits, ou «DSGP») ainsi qu'un plan d'action pluriannuel pour la surveillance du marché couvrant la période 2013-2015. L'objectif général est de clarifier le cadre réglementaire de la surveillance du marché dans le domaine des produits non alimentaires (tant les produits harmonisés que les produits non harmonisés, qu'ils soient destinés aux consommateurs ou aux professionnels), et de le consolider en un instrument unique. À cet effet, la proposition fusionne les règles relatives à la surveillance du marché de la DSGP, celles du règlement (CE) n° 765/2008⁵, et celles de plusieurs textes législatifs d'harmonisation de l'Union particuliers à certains secteurs.
5. En particulier, les dispositions relatives au fonctionnement du système d'échange rapide d'informations de l'Union (RAPEX)⁶ figurant actuellement dans la DSGP ont été transférées vers la proposition, ce qui permettrait à RAPEX de devenir le système d'alerte unique concernant les produits présentant un risque pour les consommateurs de l'Union.
6. La proposition portera également officiellement création du système d'information et de communication pour la surveillance des marchés (ICSMS)⁷, qui servira de base de données regroupant les informations sur la surveillance du marché et de moyen de communication pour les autorités de surveillance du marché.

⁴ Proposition de règlement général du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE (COM(2013) 78 final).

⁵ «Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

⁶ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

⁷ <https://www.icsms.org/icsms/App/index.jsp>.

2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

2.1. Observations générales

7. À première vue, la proposition ne concerne pas le traitement des données à caractère personnel au sens du droit de l'Union, à savoir toute information sur une *personne physique* identifiée ou identifiable⁸. Elle se concentre plutôt sur les mesures à prendre afin de distinguer les *produits* peu sûrs ou nocifs et de les retirer du marché ou de les empêcher d'y entrer (et afin de sanctionner les opérateurs du marché responsables), notamment l'utilisation du système RAPEX et de l'ICSMS, et la publication de certaines informations. Toutefois, la proposition pouvant nécessiter le traitement de données à caractère personnel, elle présente une composante relative à la protection des données à caractère personnel.
8. Dès que les échanges d'informations réalisés via le système RAPEX ou ICSMS impliquent le traitement de données à caractère personnel - comme ceci est expliqué ci-dessous -, les règles nationales transposant la directive 95/46/CE, d'une part, et le règlement (CE) n° 45/2001, d'autre part, deviennent applicables, avec des conséquences particulières. Le CEPD se félicite par conséquent de la référence faite au considérant 30 de la législation européenne en vigueur en matière de protection des données, à savoir (les règles nationales transposant) 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 données⁹ et le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données¹⁰ (même si le libellé de ce considérant pourrait être amélioré, comme indiqué ci-dessous).

2.2. Observations spécifiques

Le traitement des données à caractère personnel dans le contexte de la surveillance du marché

9. Pour que la surveillance du marché soit efficace dans le marché unique de l'Union européenne, les informations relatives aux produits dangereux doivent être échangées entre les autorités compétentes des États membres ainsi qu'entre les États membres et la Commission. Aux termes des articles 19 et 20 de la proposition, le système d'échange rapide d'informations de l'Union RAPEX (actuellement utilisé à cette fin) continuera d'être utilisé pour les notifications d'alerte relatives aux produits présentant un risque. En outre, une base juridique claire (article 21) est également fournie concernant le fonctionnement du système

⁸ Article 2, point a), 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 du 23.11.95, p. 31.

⁹ JO L 281 du 23.11.95, p. 31.

¹⁰ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

ICSMS d'information et de communication pour la surveillance des marchés, qui stockera les informations relatives à la surveillance du marché et servira de moyen de communication pour les autorités de surveillance du marché.

10. Aux termes de l'article 20, paragraphe 2, de la proposition, les informations fournies via le système RAPEX doivent notamment inclure i) «les données nécessaires à l'identification du produit» et ii) «l'origine et la chaîne d'approvisionnement du produit».
11. Les informations doivent être transmises au moyen d'un «formulaire type de notification mis à disposition par la Commission dans le système RAPEX». Si ce formulaire type n'est pas inclus dans la proposition, les lignes directrices opérationnelles du système RAPEX¹¹ contiennent des informations utiles sur le contenu précis d'une notification type, qui comprend notamment les coordonnées du producteur ou de son représentant, ainsi que celles du ou des exportateurs, importateurs, distributeurs et/ou détaillants du produit en question.
12. Aux termes de l'article 3 de la proposition, le «fabricant», le «mandataire», l'«importateur», et le «distributeur» (désignés collectivement par «les opérateurs économiques») peuvent être des personnes physiques ou morales. Le CEPD souhaite rappeler que lorsque les coordonnées de personnes physiques (c.-à-d. des données à caractère personnel) sont traitées dans le système RAPEX, ce traitement entraîne l'application des règles nationales transposant la directive 95/46/CE (à l'échelon des États membres) et le règlement (CE) n° 45/2001 (en ce qui concerne la Commission). Tel est également le cas lorsque des données personnelles de personnes physiques liées aux opérateurs économiques (p.ex. les coordonnées d'un représentant légal ou d'un employé) sont traitées ou lorsque le titre officiel de la personne morale identifie une ou plusieurs personnes physiques¹².
13. Ces aspects de la surveillance du marché relatifs à la protection des données n'étant pas nécessairement évidents, le CEPD recommande de préciser que la proposition n'est pas censée fournir des dérogations générales aux principes de la protection des données et que la législation pertinente en matière de données à caractère personnel reste pleinement applicable dans le contexte de la surveillance du marché. Il conviendrait de le faire dans une disposition de fond insérée dans le dispositif du texte et éventuellement complétée par un considérant spécial.
14. Le CEPD estime par conséquent regrettable que le considérant 30, tel qu'il est proposé par la Commission, peut être perçu (en particulier pour les non-experts) comme réduisant les données à caractère personnel à un seul des éléments de l'équilibre nécessaire à trouver entre la transparence et la nécessité de maintenir la confidentialité de certaines informations (p.ex. le secret commercial). De fait, la nécessité de respecter la confidentialité des informations échangées (que celles-ci

¹¹ Décision de la Commission du 16 décembre 2009 définissant les lignes directrices pour la gestion du système communautaire d'échange rapide d'informations (RAPEX) et de la procédure de notification établis respectivement par l'article 12 et l'article 11 de la directive 2001/95/CE (directive relative à la sécurité générale des produits)

[notifiée sous le numéro C(2009) 9843], JO L 22 du 26.1.2010, p. 1.

¹² Pour ce dernier cas, voir arrêt de la CJUE dans l'affaire *Schecke* (C-92/09 et C-93/09), Rec. 2010, p. I-11063, points 52-53.

comportent ou non des données à caractère personnel) ou de trouver un équilibre entre la confidentialité et le besoin de transparence, et les obligations légales de garantir l'accès à certains documents, constituent des questions distinctes non équivalentes à la protection des données à caractère personnel. Le CEPD souhaite souligner que les principes de protection des données englobent une vaste série de questions ne se résumant pas à la manipulation confidentielle de données à caractère personnel, notamment la nécessité de traiter les données loyalement et licitement, à des fins précises, tout en assurant leur qualité et en permettant aux personnes concernées d'exercer leurs droits¹³. Il recommande de reformuler le considérant 30 de manière à indiquer clairement que les implications de la proposition sur la protection des données ne se limitent pas à la question de l'équilibre entre la confidentialité et la transparence.

15. Des problèmes similaires risquent de se poser au sujet de l'ICSMS. L'ICSMS contiendra un «registre des références» aux notifications envoyées via le système RAPEX conformément à l'article 20, mais aussi des informations relatives aux «plaintes ou [...] rapports sur des questions relatives aux risques découlant de produits» qui semblent à première vue susceptibles de contenir au moins les coordonnées des plaignants ou des opérateurs économiques concernés. En outre, conformément à l'article 21, paragraphe 2, les États membres seront contraints d'introduire dans l'ICSMS «toutes les informations dont ils disposent, [...] sur les produits présentant un risque, en particulier, sur [...] les contacts avec les opérateurs économiques concernés».
16. Le CEPD attire l'attention sur le fait que la législation en vigueur en matière de protection des données deviendra applicable dès que des données à caractère personnel seront traitées dans le cadre de la surveillance du marché, que ce soit dans le système RAPEX, dans le système ICSMS, ou par tout autre moyen prévu par la proposition. Une conséquence concrète de cette disposition sera par exemple l'obligation de garantir que les informations à caractère personnel sont pertinentes et ne sont pas disproportionnées au regard des objectifs de la surveillance du marché¹⁴.
17. Par conséquent, la proposition devrait garantir que seules les informations à caractère personnel strictement nécessaires soient traitées aux fins de la surveillance du marché, conformément aux principes de proportionnalité et de limitation des données. En ce qui concerne le système RAPEX, cette exigence est actuellement respectée au moyen d'un formulaire type de notification joint aux lignes directrices RAPEX adoptées par la Commission. Toutefois, par souci de sécurité juridique, il conviendrait d'ajouter une disposition allant dans ce sens à l'article 19. En outre, comme aucune règle de ce type ne semble exister actuellement pour l'ICSMS, le CEPD recommande que soient définis avec plus de précision, à l'article 21, les types d'informations personnelles pouvant être traités dans l'ICSMS (p.ex. le nom et les coordonnées du ou des opérateurs économiques et de la ou des personnes introduisant une plainte, et/ou de la ou des victimes d'un produit dangereux).

¹³ Voir p.ex. articles 6, 7, 10, 11 et 12 de la directive 95/46/CE.

¹⁴ Voir article 6, paragraphe 1, point c), de la directive 95/46/CE.

18. À titre d'exemple, conformément à l'article 21, paragraphe 1, point d), l'ICSMS stockera les informations relatives aux plaintes ou aux rapports sur des questions relatives aux risques découlant des produits. Ces plaintes sont susceptibles de comporter des informations personnelles relatives au plaignant. Toutefois, il n'est pas évident, à première vue, de déterminer si le traitement de telles données à caractère personnel peut se justifier par la surveillance du marché et, si oui, dans quelle mesure. Le CEPD recommande de modifier l'article 21 afin qu'il y soit précisé quels types de données à caractère personnel peuvent être traités dans l'ICSMS et à quelles fins précises.

Périodes de conservation

19. L'un des principes fondamentaux de la protection des données requiert que les données à caractère personnel ne soient pas conservées (sous une forme permettant l'identification des personnes concernées) pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles auront été traitées¹⁵. Cela signifie concrètement que dans la plupart des cas, une période de conservation fixe est prévue, à l'expiration de laquelle les données à caractère personnel sont supprimées.
20. Le CEPD note que la proposition ne contient aucune disposition limitant dans le temps la conservation des données à caractère personnel dans le système RAPEX ou dans l'ICSMS. Toutefois, en application du chapitre 3.8 des lignes directrices opérationnelles du système RAPEX, les notifications diffusées au moyen de l'application sont conservées dans le système pendant un délai illimité. Le CEPD attire l'attention sur le fait que si une période de conservation illimitée peut se justifier pour les informations sur les produits, elle serait difficile à justifier pour des données à caractère personnel (même si ces données à caractère personnel ne sont qu'accessoires aux informations relatives aux produits). Il recommande par conséquent que le règlement proposé prévoie des périodes de conservation fixes pour les données à caractère personnel traitées dans les systèmes RAPEX et ICSMS.

Publication d'informations

21. L'article 10, paragraphe 6, de la proposition prévoit la publication des informations relatives aux produits dangereux et aux mesures prises les concernant «dans toute la mesure nécessaire à la protection des intérêts des utilisateurs de produits dans l'Union». La proposition prévoit également que [c]es informations ne sont pas publiées lorsqu'il est impératif de respecter la confidentialité afin de [...] préserver des données à caractère personnel en vertu de la législation nationale ou de l'Union [...].
22. Le CEPD note que la proposition n'indique pas explicitement que ce type de publication pourrait comporter des données à caractère personnel. Toutefois, les informations publiées au sujet des mesures prises à l'égard des produits dangereux sont susceptibles de contenir des informations personnelles sur le ou les opérateurs économiques concernés. Cela ressort aussi implicitement de la disposition

¹⁵ Voir article 6, paragraphe 1, point e), de la directive 95/46/CE.

évoquée ci-dessus, qui semble exclure la publication de toute information concernant un cas qui supposerait la publication de données à caractère personnel.

23. Le CEPD souhaite souligner à cet égard que l'objectif visant à informer le public au sujet des produits dangereux soumis à des mesures prises par les autorités de surveillance du marché peut être atteint sans qu'il soit nécessaire de rendre publiques des informations personnelles sur les opérateurs économiques responsables de ces produits. Cela semble d'ailleurs être la méthode employée pour publier des informations sur le site web du système RAPEX¹⁶. Le CEPD recommande d'adopter la même méthode pour toute publication d'informations par les autorités de surveillance du marché dans le cadre de la proposition.
24. En revanche, si l'intention du législateur est de permettre la publication d'informations personnelles sur les opérateurs économiques, par exemple en tant que sanction en cas de violations répétées ou en tant que moyen de dissuasion supplémentaire pour les opérateurs peu scrupuleux, le CEPD recommande d'intégrer dans la proposition des dispositions explicites à cet effet. Il conviendrait au minimum de prévoir une disposition de fond précisant les types de données à caractère personnel pouvant être rendus publics et à quelles fins. À ce sujet, le CEPD attire l'attention sur l'arrêt *Schecke*, dans lequel la Cour de justice a souligné que pour établir un équilibre adéquat entre les différents intérêts en jeu, les institutions de l'Union européenne doivent prendre en considération des modalités de publication des informations conformes à l'objectif d'une telle publication, tout en étant moins attentatoires au droit de chaque personne au respect de sa vie privée et à la protection de ses données à caractère personnel¹⁷.

Transferts internationaux de données

Enfin, le CEPD relève que, dès l'instant où des données à caractère personnel d'opérateurs économiques qui sont des personnes physiques sont traitées dans le cadre de la surveillance du marché, certains éléments de la proposition impliquent des transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers. Par exemple, aux termes de l'article 19, paragraphe 4, la participation au système RAPEX est ouverte aux pays candidats, aux pays tiers, ainsi qu'aux organisations internationales. En vertu de la législation de l'Union relative à la protection des données, le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers (c.-à-d. non membre de l'Union européenne/l'Espace économique européen) n'est en principe autorisé qu'à la condition qu'un niveau adéquat de protection soit garanti¹⁸. On considère actuellement que seul un nombre limité de pays¹⁹ garantissent un tel niveau de protection. En tout état de cause, les transferts vers d'autres destinations ne peuvent être effectués que dans de strictes conditions.

¹⁶ Voir les dernières notifications RAPEX disponibles sur

http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives_en.cfm.

¹⁷ CJUE, *Schecke* (C-92/09 et C-93/09), Rec. 2010, p. I-11063, point 81.

¹⁸ Article 25 de la directive 95/46/CE et article 9 du règlement (CE) n° 45/2001.

¹⁹ Andorre, Argentine, Australie, Canada, Suisse, Îles Féroé, Guernesey, Israël, Île de Man, Jersey, Nouvelle-Zélande et Uruguay (ainsi que les États-Unis en ce qui concerne les données des dossiers passagers et le système américain de la «sphère de sécurité», qui ne semblent néanmoins pas pertinents dans le cadre de la proposition). Une liste actualisée peut être consultée sur http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index_en.htm.

25. En ayant à l'esprit ce contexte juridique spécifique, le CEPD suggère de préciser que les éventuels accords conclus entre l'Union européenne et ces pays/organisations devraient non seulement comporter des dispositions relatives à la confidentialité, mais aussi des dispositions précises concernant la protection des données à caractère personnel correspondant à celles applicables dans l'Union, comme le prévoient l'article 25 de la directive 95/46/CE et l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001.
26. Par ailleurs, l'article 22 de la proposition permettrait à la Commission et aux États membres d'échanger des informations partagées via le système RAPEX avec les autorités réglementaires des pays tiers ou des organisations internationales avec lesquels des «accords de confidentialité fondés sur la réciprocité» ont été conclus. Le CEPD souhaite souligner que les règles relatives aux transferts internationaux de données figurant dans la directive 95/46/CE et le règlement (CE) n° 45/2001 deviennent pleinement applicables chaque fois qu'un tel échange d'informations comporte des données à caractère personnel. Il recommande par conséquent d'inscrire également à l'article 22 la référence explicite à la protection des données suggérée au paragraphe précédent.
27. Le CEPD croit comprendre que la proposition ne prévoit aucune coopération avec les pays candidats, les pays tiers, ou les organisations internationales concernant le traitement d'informations via le système ICSMS conformément à l'article 21. Il note néanmoins que si une coopération de ce type devait être envisagée, il conviendrait d'ajouter à l'article 21 une clause similaire relative à la protection des données.

3. CONCLUSIONS

28. Le CEPD apprécie que la proposition tienne partiellement compte des questions relatives à la protection des données. Il formule néanmoins dans le présent avis quelques recommandations sur les améliorations qui pourraient être apportées à la proposition en ce qui concerne la protection des données.
29. Le CEPD recommande notamment:
- de prévoir une disposition de fond afin de préciser que la proposition n'est pas censée prévoir des dérogations générales aux principes de protection des données et que la législation pertinente en matière de traitement des données à caractère personnel (à savoir les règles nationales transposant la directive 95/46/CE et le règlement (CE) n° 45/2001) reste pleinement applicable dans le cadre de la surveillance du marché. Il serait en outre judicieux de reformuler le considérant 30;
 - de modifier les articles 19 et 21 de la proposition, de manière à garantir que seules les informations à caractère personnel strictement nécessaires sont traitées aux fins de la surveillance du marché respectivement dans les systèmes RAPEX et ICSMS, conformément aux principes de proportionnalité et de réduction des données au minimum indispensable;

- de prévoir dans le règlement proposé (p.ex. aux articles 19 et 21) des périodes fixes de conservation des données à caractère personnel traitées dans les systèmes RAPEX et ICSMS, en gardant à l'esprit qu'une période de conservation illimitée des données à caractère personnel serait difficile à justifier dans le cadre de la législation de l'Union européenne relative à la protection des données (même si elle peut se justifier lorsqu'il s'agit d'informations sur les produits);
- conserver l'approche consistant à informer le public sur les produits dangereux (via le site web RAPEX) sans rendre publiques les informations à caractère personnel relatives aux opérateurs économiques responsables de ces produits, et appliquer une approche similaire chaque fois que des informations seront publiées par les autorités de surveillance du marché dans le cadre de la proposition;
- prévoir, si le législateur entend permettre la publication d'informations à caractère personnel relatives aux opérateurs économiques (p.ex. en tant que sanction en cas de violations répétées ou de moyen de dissuasion supplémentaire), des dispositions de fond explicites précisant au minimum les types de données à caractère personnel qui peuvent être rendues publiques et à quelles fins. Le CEPD attire à cet égard l'attention sur la nécessité d'envisager des modalités de publication moins attentatoires au droit de chaque personne au respect de sa vie privée et à la protection de ses données à caractère personnel, conformément à l'arrêt *Schecke*²⁰ de la Cour de justice;
- compléter les dispositions relatives à la participation des pays candidats, des pays tiers, ou des organisations internationales, au système RAPEX (article 19, paragraphe 4), ainsi que celles relatives à l'échange international d'informations confidentielles (article 22), avec des références explicites aux dispositions particulières de protection des données à caractère personnel correspondant à celles applicables dans l'Union, comme le prévoient l'article 25 de la directive 95/46/CE et l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001.

Fait à Bruxelles, le 30 mai 2013.

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
 Contrôleur européen de la protection des données

²⁰ CJUE, *Schecke* (C-92/09 et C-93/09), Rec. 2010, p. I-11063.