

Zeitschrift:	Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...
Herausgeber:	Staatskanzlei des Kantons Bern
Band:	- (1994)
Heft:	[2]: Rapport sur l'administration : rapport
Artikel:	Rapport d'activité du Bureau pour la surveillance de la protection des données
Autor:	Siegenthaler
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-544966

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 01.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

3. Rapport d'activité du Bureau pour la surveillance de la protection des données

3.1 Introduction

3.1.1 1994 en bref

L'année 1994 a été marquée, au Bureau pour la surveillance de la protection des données, par des activités de provenance extérieure, mais aussi et surtout par des conseils prodigués au personnel de l'administration dans des questions relatives à la protection des données. La mise en application de la loi sur l'information a occupé une place centrale. Car cette loi ampute la protection des données. Enfin, il faut malheureusement signaler que l'utilisation faite par l'Intendance des impôts des systèmes informatiques AST et NESKO est fort contestable.

3.1.2 Collaboration intercantonale

La conférence suisse des délégués à la protection des données, dont la première édition avait été organisée en 1993 par le Préposé fédéral, n'a pu être répétée en 1994. Il semblerait que la création d'un organisme supporté par les cantons nécessite plus de temps que prévu. Un groupe de travail a pu être constitué avec les délégués à la protection des données des cantons de Bâle-Campagne, de Lucerne et de Zurich, destiné à traiter les questions d'actualité qui se posent dans tous les cantons. Un exemple: tous les délégués cantonaux ont été questionnés au sujet de la création d'une banque de données centrale sur l'impôt à la source. Cet exemple illustre bien que seule une collaboration permettra de ne pas gaspiller des ressources financières – dont chacun sait qu'elles sont rares – en faisant les choses à double.

3.1.3 Collaboration avec le Préposé fédéral à la protection des données

L'information fournie au public par le Préposé fédéral à la protection des données rend la population du canton de Berne elle aussi plus consciente des questions de protection des données. Des discussions avec les intéressés montrent que ladite protection des données est considérée comme un sujet global, non pas perçue comme une tâche répartie entre cantons et Confédération. Les guides, aide-mémoire et recommandations éditées par le Préposé fédéral ont été appréciés.

Plusieurs services sociaux ont attiré l'attention du Bureau sur le fait qu'une caisse-maladie privée ne se contentait pas de leur communiquer ses propres créances, mais qu'elle leur adressait une liste de toutes les primes impayées dans le canton de Berne. Après intervention du Préposé fédéral à la protection des données, la caisse-maladie en question s'est engagée à modifier son comportement.

Le problème déclenché par la nouvelle liste des analyses du Département fédéral de l'intérieur reste entier: cette liste oblige notamment les instituts de la faculté de médecine de l'Université de Berne à établir un décompte muni d'un code chiffré à l'intention des caisses-maladie. Toute personne connaissant la liste des analyses, accessible sans restriction, peut non seulement savoir au vu d'une facture qu'un test de dépistage du VIH a été fait, pour prendre un exemple, mais aussi en connaître le résultat. Le patient qui pourrait (théoriquement) veiller à ce que la facture correspondante ne parvienne qu'au seul médecin-conseil de la caisse-mala-

die, ne sait généralement pas à quel point cette facture est parlante.

En résumé, il s'avère bien souvent que les problèmes que pose la protection des données recoupent d'autres problèmes.

3.1.4 Droit international

Le traitement des données ne connaît pas de frontière. On peut toutefois être surpris d'apprendre que les lettres envoyées par courrier électronique (E-mail) par un service cantonal à un autre service cantonal, sis tous deux en ville de Berne, soient passées par un centre de calcul de Warwick, en Angleterre. Ce détours s'explique par le fait que c'est le centre de calcul de Warwick qui semble avoir été à même de traduire au coût le plus bas la communication envoyée dans la «langue» demandée par le système du destinataire. Les utilisateurs du système n'avaient pas connaissance de ce crochet et des problèmes de nature juridique qui lui étaient liés (transfert de données à l'étranger).

3.2 Description des tâches, priorités, moyens à disposition

3.2.1 Priorités

Comme le mentionnait le dernier rapport, la dotation en personnel, insuffisante, du Bureau ne lui permet pas de s'acquitter comme il le faudrait de toutes les tâches que lui confie la législation. Il est donc d'autant plus important pour lui de concentrer son travail sur les domaines où ses chances de succès sont les plus grandes. A savoir: 1. la législation générale plutôt que la législation spéciale, 2. les directives générales plutôt que les cas particuliers, 3. les conseils et l'instruction plutôt que l'inspection et 4. les problèmes concernant un grand nombre de personnes plutôt que ceux touchant peu d'individus et ayant peu de chances de se reproduire. Il est intéressant de lire, à ce propos, les déclarations faites par le Préposé fédéral à la protection des données sur ses priorités dans «L'expert-comptable suisse». Ce dernier n'avait pas pour objectif de présenter les problèmes aux répercussions importantes, mais de fixer des priorités générales. A savoir: 1. registre, 2. information, 3. contrôle et 4. conseil. Au canton, la situation de départ n'est pas la même pour ce qui est du registre des fichiers (voir ch. 3.3). L'information est par conséquent un instrument de travail qui s'applique justement aux problèmes décrits comme ayant une large portée. Dans ce sens, l'information sur la nouvelle législation sur l'information a été considérée comme hautement prioritaire (voir ch. 3.5.2). Vu l'ampleur des tâches qu'implique le contrôle, le conseil est une mesure plus efficace. Il est toutefois impossible d'ignorer que le contrôle des gros systèmes informatiques existant dans le canton de Berne est insuffisant (voir ch. 3.9.1). La liste des priorités que nous venons de dresser ne doit donc nullement empêcher l'exécution de contrôles.

3.2.2 Responsabilité propre des services

A l'occasion de la dénonciation à l'autorité de surveillance concernant le recensement fédéral de la population (voir le dernier rapport), la Commission de gestion a souligné la responsabilité première incombant aux services traitant les données. Ces derniers l'assument différemment: il faut donc saluer, pour 1994, les efforts investis par les cliniques psychiatriques de la Waldau et de Münsingen pour établir leur propre réglementation sur la protection des données, en charger un de leurs collaborateurs et créer une commission. Il faut aussi mentionner la bonne volonté dont a fait preuve la préfecture de Berne en dressant un registre-pilote des fichiers d'une préfecture, l'engagement témoigné par l'Office des forêts et de la nature en faveur de la mise à jour du registre des fichiers, la publication par la Direction de l'instruction publique dans la Feuille officielle scolaire d'une notice sur la protection des données à l'école ou encore les nouvelles directives sur le service médical scolaire édictées par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. Mais le tableau présente des ombres: l'utilisation que fait l'Intendance des impôts des systèmes NESKO et AST (voir ch. 3.9.1) n'illustre guère de sens des responsabilités. Il est même inquiétant de constater que seules deux administrations sur huit (sept Directions et la Chancellerie d'Etat) ont réussi, dans les deux années imparties pour ce faire, à remplir les exigences émises par le Conseil-exécutif dans son arrêté du 9 décembre 1992 sur les exigences minimales à respecter en matière de sécurité des données (classification des applications informatiques existantes, voir ch. 3.4). La question de savoir comment les cadres se sont comportés dans les situations négatives ne peut être évitée. Dans un des cas, le manque de ressources financières semble avoir justifié les économies faites en ignorant les objectifs de protection et de sécurité des données. Les dires du chef d'un hôpital (aux résultats positifs) donnent à réfléchir, selon lesquels c'est un collaborateur travaillant dans le domaine de la recherche qui permet à la direction de l'hôpital de vérifier la conformité des applications informatiques aux prescriptions sur la protection des données. Sans ce collaborateur, la direction serait dépassée, ne serait-ce que faute de connaître les tâches qui lui incombent dans le domaine de l'informatique. Il ne paraît pas exclu que d'autres services cantonaux ne disposent d'aucun collaborateur scientifique capable de les assister (indépendant donc des responsables informatiques). Il faudrait donc renforcer la direction, dans l'intérêt même des responsables informatiques.

3.2.3 Rapport entre moyens informatiques et moyens mis à la disposition de la protection et de la sécurité des données

Le plan informatique 1994-1997, daté du 20 octobre 1993, fait état de dépenses d'environ 115 millions de francs en 1994 pour l'informatique. Selon la même source, ces dépenses ont donc presque doublé depuis 1990. Pendant le même laps de temps, le coût total du Bureau est resté, grosso modo, aux environs de 0,25 million de francs par an. On peut supposer que les dépenses d'informatique comportent des dépenses de protection et de sécurité des données. Mais rien ne peut démontrer que ces coûts ont augmenté hors de toute proportion. La loi sur la protection des données laisse au Bureau le soin de contrôler l'application des dispositions sur la protection et la sécurité des données. Les moyens nécessaires à cet effet devraient être calculés en fonction de la dépense d'informatique. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit la tendance de certains services à résoudre le problème du manque de moyens financiers aux dépens de la protection et de la sécurité des données.

3.3 Registre

Sur les quelque 1000 fichiers déclarés par l'Administration cantonale en 1990, 511 avaient été saisis par le programme «Sisyphus» à la fin de 1994. Les informations fournies par l'Office des forêts et de la nature ont été soumises à son contrôle après leur saisie. Il s'est avéré qu'environ un tiers des déclarations devaient être modifiées quatre ans après leur saisie. L'installation temporaire du système «Sisyphus» auprès du service concerné pour la saisie des déclarations a fait ses preuves, dans le cadre d'un essai-pilote, à la préfecture II de Berne.

3.4 Sécurité des données

Le délai imparti par le Conseil-exécutif aux Directions et à la Chancellerie d'Etat, dans son arrêté N° 4637 du 9 décembre 1992, concernant les exigences minimales à respecter en matière de sécurité des données, est arrivé à échéance fin 1994. Le chiffre 6 dudit arrêté demandait que les applications informatiques existantes soient classifiées dans le délai légal et qu'elles soient protégées par les mesures minimales requises. Seules la Chancellerie d'Etat et la Direction de la police et des affaires militaires ont ordonné en temps voulu au moins une classification grossière. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et la Direction de l'instruction publique ont elles au moins arrêté une stratégie informatique. Les quatre autres Directions ne disposent ni d'une stratégie informatique ni d'une classification. Le chiffre 4 de l'arrêté susmentionné prévoit que si les mesures de sécurité nécessaires à la classification ne peuvent être prises dans le temps imparti, le Conseil-exécutif doit agir. La Direction en cause doit expliquer pourquoi elle n'a pas exécuté les mesures demandées et ce qu'elle pense faire à titre de substitution. La simple classification demandée n'ayant même pas été établie dans les délais, les chances de réalisation de ce point n'ont pas augmenté. .

3.5 Législation

3.5.1 Répercussions de la loi fédérale sur la protection des données

A la différence de la loi fédérale sur la protection des données, la loi cantonale ne contient aucune disposition sur les profils de la personnalité. Cette lacune s'est révélée d'importance avec la loi sur l'information. Il faut viser une solution conforme au droit fédéral (égalité entre profils de la personnalité et données particulièrement dignes de protection). La problématique abordée dans le dernier rapport – concernant les informations collectées durant des enquêtes – a pu, dans la mesure où on peut en juger aujourd'hui, être résolue par la configuration du Code de procédure pénale et de la loi sur la police.

3.5.2 Autres actes législatifs cantonaux

L'entrée en vigueur des articles 3a, 3b et 9a de l'ordonnance sur le personnel peut être qualifiée de réjouissante. La vérification des comportements et des prestations à l'aide de moyens techniques, la conservation des données personnelles ainsi que le maniement des expertises graphologiques sont réglés avec pragmatisme. La législation sur l'information du public a pris beaucoup de temps au Bureau. La participation à l'élaboration de l'ordonnance sur l'information du public et des guides destinés aux utilisateurs a montré que cette législation ampute la protection des données.

On aurait justement pu espérer que la procédure d'élaboration de cette loi donne lieu à une information ouverte du Parlement et de la population au sujet de cet aspect. Le législateur s'est abstenu d'éliminer les contradictions existant entre loi sur l'information et loi sur la protection des données. Il faut ensuite signaler que les services de l'administration ne pourront plus à l'avenir assurer les particuliers qu'aucune information les concernant ne sera divulguée à des particuliers (à moins qu'il s'agisse de données particulièrement dignes de protection). La législation sur l'information menace particulièrement la protection des données dans les domaines suivants: les demandes de consultation de dossier ne devront pas être motivées. Le principe selon lequel tout traitement de données personnelles doit servir un but donné n'en sort pas renforcé. Seule la loi fédérale sur la protection des données pose des limites à la transmission de données par le particulier qui a pu consulter le dossier.

L'ordonnance sur l'information prévoit qu'une personne concernée ne doit généralement pas être consultée avant la divulgation de l'information par l'autorité. Elle ne peut donc pas avoir connaissance des recherches faites par des tiers. Il n'en va autrement que lorsqu'il s'agit de données particulièrement dignes de protection ou en cas de doute. La législation sur l'information donne aux particuliers la possibilité de faire des recherches ciblées sur d'autres particuliers. Elle leur permet notamment de déposer des demandes de consultation de dossiers et de renseignements auprès des services cantonaux et communaux simultanément. Une autorité ne peut par ailleurs savoir auprès de quelles autres autorités un particulier a déjà fait des recherches sur une personne donnée.

L'objectif avoué de la loi sur la protection des données était de limiter le commerce d'adresses. La législation sur l'information offre quant à elle la possibilité de faire une publicité ciblée. Ainsi, les services cantonaux sont en principe tenus de fournir des listes (p. ex. tous les gérants de station-service).

Jusqu'ici toute personne livrant des informations sur elle-même à l'Etat et aux communes pouvait généralement supposer que ces informations ne seraient pas transmises à des tiers. Depuis le 1^{er} janvier 1995, les choses ont changé et notamment en ce qui concerne des données dont l'Etat et les communes disposent déjà. L'administration peut éviter le risque de perdre la confiance de la population en l'informant en détail sur les nouvelles bases légales. Il faut avant tout informer les personnes touchées de leur droit à bloquer les données. Depuis le 1^{er} août 1994, il est possible d'obtenir le nom du propriétaire d'un véhicule immatriculé dans le canton de Berne, par le biais du 111, en donnant son numéro d'immatriculation. Cette possibilité anticipe sur les nouveautés de la législation sur l'information. Le TCS a critiqué à juste titre que l'automobiliste concerné ne soit pas informé. Il serait bon de tirer des enseignements de cette critique au regard de la législation sur l'information.

3.6 **Information**

L'Office d'information et de relations publiques a offert au Bureau une page de BE-Info, le magazine du personnel, lui permettant ainsi de sensibiliser le personnel de l'Etat aux questions ayant trait à la protection des données. Le délégué a également donné des cours à l'Ecole supérieure de travail social et dans le cadre du cours de perfectionnement destiné au personnel des communes et du canton de Berne. Parallèlement à divers exposés, il a participé à la séance d'information du personnel cantonal concernant la présentation de la loi sur l'information.

3.7 **Corporations de droit communal**

En 1994, 18 nouveaux règlements sur la protection des données ont été approuvés. A la fin de l'année, 186 communes disposaient donc de leur propre règlement. Les délégués de Berne, Bienne et Thoune ont organisé une rencontre pour s'informer mutuellement. Vu le temps réclamé par l'entrée en vigueur de la législation sur l'information, il n'a pas été possible de préparer le texte d'information des services communaux de protection des données, pourtant toujours considéré comme urgentement nécessaire. Il est réjouissant de constater que la préfecture II de Berne a mis l'accent, lors des inspections des corporations de droit communal qu'elle est tenue de faire en vertu de la loi sur les communes, sur la protection des données. Enfin, les travaux consacrés à la circulaire C N° 11 (délais de conservation des pièces) ont pu être menés à terme.

3.8 **Groupes de travail**

Le délégué à la protection des données a pris part aux activités des groupes de travail suivants: détenus représentant un danger public, loi sur la police, mise en application de la loi sur l'information, circulaire C N° 11.

3.9 **Remarques particulières**

3.9.1 **Systèmes informatiques AST et NESKO de l'Intendance des impôts**

Au cours des dernières années, l'Intendance des impôts a petit à petit consenti aux communes des droits d'accès étendus aux systèmes informatiques AST et NESKO. La phase finale de l'opération, qui approche, permettra à environ 150 communes d'y accéder. Ces systèmes seront au bout du compte accessibles à toutes les communes de 2000 habitants et plus. Pour l'essentiel, NESKO permet à ces communes d'appeler les données contenues dans les registres fiscaux de toutes les communes (revenu et fortune imposables). AST permet aux communes qui lui sont rattachées de connaître toutes les créances fiscales à fin 1992, et ce à l'échelle du canton. Les systèmes NESKO et AST ont été déclarés au Bureau pour la surveillance des données en 1991, pour les besoins du registre des fichiers de données. L'Intendance des impôts n'a jamais rempli le questionnaire concernant les bénéficiaires réguliers des données. Elle n'a pas non plus communiqué au fur et à mesure le raccordement des communes. Ce raccordement permet à l'Intendance des impôts de faire faire des relevés préliminaires de données fiscales aux communes.

La façon de procéder de l'Intendance des impôts porte gravement atteinte au principe constitutionnel de la proportionnalité, expressément repris dans la loi sur les protection des données. Une commune de 2000 habitants n'a nullement besoin de connaître les données des registres fiscaux – sans parler des créances – du reste de la population du canton, même compte tenu des cas de partage de l'impôt. L'Intendance des impôts a assuré qu'elle arrêterait l'exploitation du système AST à la fin de mars 1995, sauf pour les grandes communes enregistrant de nombreux cas de partage de l'impôt. Pour ce qui est de NESKO, il semble possible d'installer un enregistrement des consultations effectuées (et éventuellement de sanctionner les abus). La manière d'agir de l'Intendance des impôts illustre combien le citoyen est vulnérable face au traitement abusif de données par l'administration. Il n'était pas possible à un citoyen de savoir dans quelle mesure l'Intendance des impôts abusait des données par lui confiées. Cette manière d'utiliser le fichier de données le plus important du canton

ne peut être qualifiée d'encourageante. Le fait que ce soit une volonté de rationalisation qui ait placé les questions de protection des données à l'arrière-plan est même particulièrement inquiétant. L'avantage qu'elle présente a suffi à justifier un traitement disproportionné des données. Il n'est pas étonnant que cette manière d'agir ait donné matière à réflexion. En 1989, le Service juridique de l'Intendance des impôts avait signalé à une commune que la divulgation de créances fiscales à une autre commune pouvait être pénalisée au titre de violation du secret de fonction. Le Bu-

reau a indiqué à l'Intendance des impôts qu'un accès disproportionné à des données par voie électronique pourrait avoir les mêmes suites pénales.

Le 18 janvier 1995

Le délégué à la protection des données: Siegenthaler