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

Autor(en): **Siegenthaler**

Objekttyp: **Article**

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 ...**

Band (Jahr): **- (1996)**

Heft [2]: **Rapport de gestion : rapport**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-544967

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

3.1 Introduction

3.1.1 1996 en bref

Le recours à de nouveaux auxiliaires informatiques (réseaux, téléphonie, Internet) a amené différents services cantonaux à prendre conscience des problèmes concrets qui y sont liés (nouvelles possibilités de contrôle, glissements au niveau du pouvoir). En matière de sécurité des données, les progrès accomplis dans certains domaines ne font que souligner l'ampleur des risques existant ailleurs. Vers la fin de l'année, plusieurs cas de traitement illicite des données ont été signalés.

3.1.2 Collaboration avec le Préposé fédéral à la protection des données, troisième Conférence suisse des commissaires à la protection des données

La Conférence suisse des commissaires à la protection des données a été organisée pour la première fois par un canton, à savoir celui de Zurich. Sa troisième édition a eu lieu le 2 octobre 1996 à Zurich. Les participants ont demandé dans une résolution que la communication des données médicales soit limitée au strict minimum, que le traitement de telles données ne soit confié qu'à des personnes soumises au secret médical et que leur conservation soit limitée dans le temps. Deux problèmes – qui revêtent chacun de l'importance pour le canton de Berne – sont à l'origine de cette résolution: le traitement des patients provenant d'un autre canton (garantie de participation aux frais fournie par le canton de domicile) et les statistiques médicales de la Confédération en préparation. L'édition d'un registre suisse des détenteurs de véhicules automobiles sur CD-ROM illustre bien les chevauchements pouvant se produire entre la protection des données de droit public cantonal d'une part et de droit privé d'autre part: d'après les renseignements en possession du Bureau au moment de l'impression du présent rapport, l'éditeur privé du répertoire s'est procuré les données relatives aux détenteurs de véhicules dans des listes publiées sur papier avec l'accord des autorités cantonales. A cet égard, le droit fédéral ne permet que la communication du nom des détenteurs de véhicules sur la base du numéro d'immatriculation. Le CD-ROM, qui recenserait trois millions de détenteurs, permet toutefois aussi d'obtenir les numéros d'immatriculation à partir des noms. Le Bureau a attiré sur ce point l'attention du Préposé fédéral à la protection des données, qui est intervenu auprès de l'éditeur privé du répertoire. Le canton de Berne doit être conscient du fait que des publications sur papier respectant sa loi sur la protection des données peuvent aisément être transférées sur supports électroniques, notamment au moyen d'un scanner. Or, la consultation d'un répertoire électronique porte une atteinte nettement plus grave aux droits de la personnalité que celle d'un répertoire traditionnel. Dans sa prise de position adressée aux instances fédérales compétentes, le canton de Berne a souligné, dans la perspective des recensements de la population à venir, le caractère irréaliste d'une limitation stricte de la collecte de données à des fins statistiques compte tenu du nombre élevé de petites communes. Rien ne permet en effet d'empêcher en particulier la comparaison des données du contrôle des habitants et celles du recensement, en tout cas «dans la tête du secrétaire communal». Vis-à-vis des citoyens, il serait donc plus honnête d'autoriser expressément l'utilisation des données à d'autres fins dans la législation relative aux recensements, tout en y ancrant l'interdiction d'en tirer des conséquences au détriment des personnes concernées, telles qu'amendes ou impôts supplémentaires.

3.1.3 Internet

La Cour suprême souhaite transmettre des informations par le biais d'Internet (circulaires et recueil des arrêts); il en va de même à la Direction de l'instruction publique et à la Chancellerie d'Etat, où des projets sont en cours d'élaboration. Les communes du district de l'Oberhasli ayant reçu une offre de création d'une page d'accueil comprenant des informations les concernant (liste des autorités avec adresses privées), le Bureau leur a précisé que la transmission de données personnelles par le biais d'Internet ne serait admissible qu'à condition que les personnes concernées y aient expressément consenti après avoir été informées des risques encourus. Les problèmes soulevés par Internet sont également abordés au chiffre 3.7.4.

3.2 Description des tâches, priorités, moyens à disposition

3.2.1 Priorités

Les particuliers et les services administratifs dont les questions ne sont pas traitées hors rôle et nécessitent certaines recherches doivent attendre la réponse plus de 14 mois, ce qui est trop. Aucune amélioration ne se dessine à cet égard puisque le volume des affaires est en augmentation, mais que les ressources disponibles restent inchangées. Les affaires traitées hors rôle – en particulier des projets informatiques en phase d'élaboration ou d'autorisation – sont celles qui échapperaient à l'influence du Bureau si ce dernier n'intervenait pas rapidement. Les priorités sont donc les suivantes: 1) les projets informatiques (projets partiels compris), 2) la législation générale plutôt que la législation spéciale, 3) les directives générales plutôt que les cas particuliers, 4) les conseils et l'instruction plutôt que les inspections, 5) les problèmes concernant un grand nombre de personnes plutôt que ceux touchant quelques rares individus et risquant peu de se reproduire. La place donnée aux inspections ne satisfait pas au mandat légal, mais l'ordre des priorités ne saurait être modifié au vu du travail considérable que requiert un contrôle efficace, notamment des grands systèmes informatiques (cf. ch. 3.2.3).

3.2.2 Responsabilité propre des services

Le nombre des services qui se sont préalablement renseignés sur l'admissibilité du traitement de certaines données a augmenté en 1996. Les efforts consentis en matière d'information et de perfectionnement sont tout à fait réjouissants. Rolf Schatzmann, chef du Service de sécurité de l'administration fédérale, a fourni des précisions relatives à la sécurité des données à l'occasion de l'apéritif des cadres du mois d'avril, en réponse à l'invitation de l'Office

d'organisation (cf. ch. 3.2.3 pour ce qui est des autres démarches de ce dernier en matière de sécurité des données). La Direction de l'instruction publique a effectué avec succès des tests au cours desquels des décomptes de frais médicaux cryptés ont été transférés par le biais du réseau de l'Université. La brochure publiée par la Chancellerie d'Etat sous le titre «Le principe de la publicité: un bilan après 365 jours» fournit des renseignements concernant l'application de la législation sur l'information et notamment les questions de protection des données.
Il n'en reste pas moins que tous les cadres ne vouent pas la même attention aux problèmes relevant de la protection et de la sécurité des données, et force est de constater que ce sont sans doute avant tout les personnes d'ores et déjà sensibilisées à ces questions qui ont suivi l'exposé de Monsieur Schatzmann. Les cas décrits au chiffre 3.9 soulèvent également des questions sur le rôle des cadres en la matière.

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

Selon les renseignements fournis par l'Office d'organisation, les investissements dans le domaine informatique se sont montés à 23 millions de francs en 1996, alors que 108 millions de francs ont été consacrés à l'exploitation des auxiliaires de TED. Il est toutefois réjouissant de constater que des montants destinés avant tout à la sécurité des données ont pu être inclus dans les coûts précités (projets AIS: création d'un CD-ROM consacré à la formation de l'ensemble du personnel dans le domaine de la sécurité en informatique, BEMAIL: cryptage du courrier électronique, BEWAN: sécurité au niveau de l'accès au réseau). Quant au coût total du Bureau, il s'est maintenu à quelque 0,25 million de francs. La collaboration du délégué à la protection des données au sein d'un groupe de travail institué par son homologue zurichois dans le but de mettre au point des méthodes et des documents relatifs aux inspections a en particulier montré que les ressources affectées aux contrôles en matière de protection et de sécurité des données ne suffisent pas à concrétiser les mandats contenus dans la loi sur la protection des données, surtout en ce qui concerne les grands systèmes informatiques.

3.2.4 Registre

Le registre contient exactement les mêmes données qu'en 1995, ce qui signifie que le mandat légal de base (saisie de tous les fichiers) n'est toujours pas rempli, et que les informations relatives aux 810 fichiers enregistrés n'ont été ni contrôlées sous l'angle juridique, ni mises à jour.

3.3 Sécurité des données

La situation n'a pas non plus évolué en matière de sécurité des données. La classification des applications informatiques exigée par l'arrêté du Conseil-exécutif 4637 du 9 décembre 1992 (avec un délai initialement fixé à fin 1994) n'existe toujours pas à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (qui n'a produit qu'une estimation) et n'a pas été établie dans la forme prescrite par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (qui dispose toutefois d'un rapport sur la sécurité allant plus loin que ne le demande l'ACE). L'exactitude des classifications fournies par les autres Directions et par la Chancellerie d'Etat n'a toujours pas fait l'objet d'un examen, pas plus que la mise en œuvre des mesures prévues. Quant au comité de sécurité (ou autre institution semblable) envisagé dans la réponse du Conseil-exécutif à l'intervention Galli, il n'a toujours pas vu le jour.

3.4 Projets informatiques

Dans le cadre du projet Besis II, il s'est agi de souligner l'impérieuse nécessité de crypter les données dans la perspective de l'utilisation d'une partie du réseau BEWAN pour leur transfert (décomptes de frais psychiatriques). Il convient par ailleurs de tenir compte des derniers progrès réalisés en matière de sécurité (cryptage) même lors du renouvellement partiel d'une portion de réseau. En présence de tout projet partiel, il y a lieu d'étudier la possibilité d'adapter à un coût raisonnable l'ensemble du système en fonction des techniques les plus récentes (cryptage point à point). A cet égard, il serait inadmissible de renoncer, lors de l'agrandissement d'un réseau, à recourir aux mesures de sécurité les plus pointues au motif que d'autres portions du réseau n'en bénéficient pas (cf. ch. 3.2.3 au sujet du cryptage du courrier électronique). Dans le cas du projet «Bourses 97» de la Direction de l'instruction publique, il s'est agi d'attirer l'attention sur l'absence de base légale pour la procédure d'appel préexistante, sur les exigences à remplir en matière de sécurité des communications, ainsi que sur la nécessité d'étendre l'obligation de garder le secret aux entreprises privées participant au projet. Dans le cadre du projet informatique KOBI, le Commandement de la police a testé le recours à un ordinateur (portable ou non) permettant aux collaborateurs de la police d'interroger en une seule opération, c'est-à-dire sans répéter la procédure d'identification, les données concernant une personne précise contenues dans plusieurs banques de données (ABI de la Police cantonale, SUSA de l'Office de la circulation routière, de même que RIPOL et ZAR de la Confédération). Le Bureau a attiré l'attention sur la violation des règles imposant le traitement séparé des données de certaines banques (p.ex. RIPOL) rendue possible par le système KOBI. En effet, la combinaison automatique de possibilités d'interrogation reposant individuellement sur une base légale suffisante représente pour les personnes concernées une atteinte nettement accrue à leur droit fondamental à la protection des données, et cette atteinte requiert à son tour une base légale. Un tel système pose des problèmes de sécurité (mot de passe universel) et viole certaines prescriptions spécifiques en la matière. En conséquence, une base légale fixant des conditions précises doit être créée préalablement à l'exploitation du système KOBI. Enfin, le principe de la proportionnalité devrait se traduire ici par une limitation de l'utilisation de ce système à des circonstances particulières (p. ex. contrôles portant sur des personnes très dangereuses, contrôles faisant immédiatement suite à des faits graves).

3.5 Consultation des dossiers

Pour la première fois, une personne a demandé à consulter toutes les données traitées par le canton la concernant. Comme il fallait s'y attendre, une telle démarche s'est révélée très fastidieuse pour la personne qui l'a entreprise. En effet, lorsque les contacts avec des services cantonaux remontent à de nombreuses années, il n'est guère possible de déterminer quel est le service désormais compétent, en particulier si des réorganisations ont eu lieu. Il n'en reste pas moins – et c'est un fait réjouissant – que de nombreux services ont réagi promptement et se sont montrés très coopératifs. D'autres par contre étaient visiblement confrontés pour la première fois à une telle demande. Certaines données qui auraient dû

être détruites depuis longtemps ont également pu être consultées. Enfin, il s'est avéré que plusieurs services éprouvent une extrême difficulté à trouver toutes les données traitées par leurs soins, même si des indications précises leur sont fournies en vue des recherches.

3.6 Législation

3.6.1 Actes législatifs cantonaux

Dans les domaines des œuvres sociales et de l'école obligatoire, il a été possible de préparer des projets de lois déliant certains services cantonaux de la nouvelle obligation d'informer lorsqu'ils ont connaissance d'un crime. Il est également prévu d'étendre cette dérogation aux conseillers d'orientation professionnelle. Le projet de loi en question permet aux écoles professionnelles de renseigner les entreprises employant des apprentis sur les prestations scolaires de ces derniers.

3.7 Séparation informationnelle des pouvoirs et surveillance du personnel

3.7.1 Séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire: nouvelle subordination de collaborateurs du service informatique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Le nouveau Code de procédure pénale exclut lui aussi les procédures pendantes du champ d'application de la loi sur la protection des données. Cette dernière s'applique en revanche aux procédures closes de même qu'aux affaires qui ne font pas encore l'objet d'une procédure. Ces circonstances ont amené un tribunal de district à attirer l'attention du Bureau sur les vastes possibilités d'influence dont disposent les informaticiens, exclusivement soumis à l'exécutif, suite à la mise en réseau de toutes les administrations de district et de tous les tribunaux. En effet, ces collaborateurs peuvent en tout temps accéder aux données d'un tribunal, les modifier ou les détruire. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques s'est ralliée à ces arguments après avoir consulté la Commission de surveillance des tribunaux. Les deux pouvoirs se sont ensuite entendus sur la mesure à prendre: il est prévu de créer une base légale subordonnant directement à la Cour suprême certains collaborateurs du service informatique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. La Cour suprême sera par ailleurs habilitée à évaluer les journalisations – qui devront être à l'abri de toute manipulation – des accès aux données par des collaborateurs du service informatique en question. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs incombe avant tout, en l'espèce, aux pouvoirs exécutif et judiciaire, et non au Bureau. En tout état de cause, il est frappant de constater que des glissements (auxquels il va être remédié) se sont produits au niveau du pouvoir suite à la seule introduction de nouveaux auxiliaires informatiques.

3.7.2 Relevé des données relatives aux conversations téléphoniques

La mise en place d'un nouveau central téléphonique dans une administration de district a soulevé la question (qui se pose dans les mêmes termes pour l'administration centrale) de savoir si le tribunal ou la préfecture doivent avoir accès au programme permettant le relevé de toutes les données relatives aux conversations téléphoniques. Le problème n'a pas uniquement trait à la séparation des pouvoirs, mais aussi au secret de fonction: le tribunal ne doit pas savoir à qui s'adressent les appels téléphoniques lancés de la préfecture, et inversement. Il s'agit une fois encore d'un cas où la mise en place d'une installation technique suffit à remettre en question des limites jusqu'ici intangibles. Les entités concernées édicteront des directives communes sur l'utilisation des données relevées automatiquement par le central téléphonique, directives qui soumettront sans doute l'accès au programme à un double contrôle. Il s'agira ensuite de veiller à ce que chaque entité ne puisse accéder qu'à ses propres données. Il n'en reste pas moins que cet accès soulève lui aussi des problèmes, comme le montre le chapitre suivant.

3.7.3 Surveillance du personnel par le biais de mesures techniques

L'ordonnance sur le personnel exige que les collaborateurs soient préalablement informés, le cas échéant, des mesures destinées à vérifier leur comportement et leurs prestations à l'aide de moyens techniques. Quant à la Constitution cantonale, elle garantit non seulement la liberté personnelle, mais précise expressément que toute personne a droit au respect des relations qu'elle établit au moyen des télécommunications. Les conversations téléphoniques privées des agents cantonaux depuis leur lieu de travail étant autorisées (contre paiement), il est inadmissible, en l'absence d'une base légale formelle, d'exploiter les données y relatives (du moins en dehors d'une procédure). Les nouveaux centraux téléphoniques permettent également de déterminer les coûts imputables à chaque appareil. Le simple relevé des coûts des communications respecte certes la sphère privée des collaborateurs, mais constitue une indication qui ne satisfait pas au principe de l'exactitude et de l'exhaustivité des données et peut facilement susciter de fausses impressions.

3.7.4 Exploitation des données de serveurs d'accès à Internet

La Direction de l'instruction publique a soumis au Bureau les directives sur l'utilisation des auxiliaires informatiques élaborées par l'Université. Ces directives ont fourni l'occasion d'établir la règle selon laquelle les limites posées à la surveillance des collaborateurs (et, en l'espèce, des étudiants) dans le domaine de la téléphonie sont également applicables aux «traces» que laisse l'utilisateur d'un serveur d'accès à Internet, lesquelles peuvent être bien plus révélatrices que les données d'un central téléphonique. En résumé, il est aujourd'hui interdit d'exploiter, en dehors d'une procédure, les données fournies par un serveur d'accès à Internet ou un central téléphonique au sujet d'un collaborateur.

3.8. Collectivités de droit communal

En 1996, sept nouveaux règlements sur la protection des données ont été approuvés, de sorte qu'à la fin de l'année, 205 communes disposaient de leur propre règlement. Le nombre de recherches faisant suite à des demandes émanant d'autorités de collectivités de droit communal a augmenté. Le Bureau a en outre été sollicité, avant tout par de grandes communes, dans le domaine de la formation du personnel. Il y a par ailleurs lieu de se référer au chiffre 3.1.3 pour ce qui est de la diffusion par Internet de données relatives aux autorités communales.

3.9 Remarques particulières

3.9.1 Accès de l'Intendance des impôts à la banque de données de l'Office de l'agriculture

Dans son rapport précédent, le Bureau indiquait au chiffre 3.5 que l'Intendance des impôts avait renoncé à un raccordement en ligne à la banque de données GELAN de l'Office de l'agriculture, raccordement devant permettre de contrôler par sondages les déclarations d'impôt des agriculteurs par un accès limité aux décisions concernant le versement de subventions. Après la publication du rapport, la Direction des finances a indiqué qu'une procédure d'appel avait malgré tout été mise en place. Or, une telle procédure (principe du libre service) requiert une base légale (en l'espèce une ordonnance) de même qu'une limitation aussi stricte que possible de l'accès (proportionnalité). L'Intendance des impôts a certes prévu une telle limitation, mais l'accès aux données n'est toujours pas ancré dans une ordonnance. Il semble que l'Intendance des impôts ait mal interprété les conclusions d'un entretien. En revanche, l'avis du Bureau était partagé par la Direction de l'économie publique, de sorte que son accord à la mise en place de la procédure d'appel ne laisse pas de surprendre. Les recherches menées par le Bureau ont révélé que le service informatique compétent s'était finalement contenté de l'assurance donnée par le service informatique de l'Intendance des impôts selon laquelle plus rien ne s'opposait au projet du point de vue juridique. La direction de l'office n'a jamais donné son accord, ni par écrit, ni oralement, et le service juridique n'a été informé à aucun moment de la mise en place de la procédure d'appel. Ce cas est révélateur de la liberté dont jouissent les services informatiques, et montre à quel point les entités hiérarchiquement supérieures (direction de l'office et service juridique) sont mal informées des changements de grande portée juridique qui interviennent au niveau des applications informatiques.

3.9.2 Centrale des amendes d'ordre

Le rapport précédent indiquait au chiffre 3.2.1 que le système informatique choisi par la centrale des amendes d'ordre conduisait, pour des motifs comptables, à un enregistrement illicite des débiteurs d'amendes, mais que le Commandement de la police avait assuré que le programme serait modifié. Une offre a été demandée; elle chiffrait l'adaptation du programme à 25000 francs, et la direction générale du projet a refusé de débloquer le crédit nécessaire. Il semble certes que le remplacement de l'ensemble du système soit prévu, du moins à moyen terme. Toutefois, aucun élément concret ne permet d'affirmer que ce remplacement (d'ailleurs possible au plus tôt en 1998) aura bel et bien lieu. Au moment de l'impression du présent rapport, le Bureau n'était pas parvenu à rétablir une situation conforme au droit, même après une intervention auprès de la Direction de la police et des affaires militaires dont dépend le Commandement de la police. Or, il est inadmissible qu'un service tel que la centrale des amendes d'ordre continue à utiliser un système aboutissant au traitement illicite de données, et ce d'autant plus que le nombre de personnes concernées est supérieur à 100000 et qu'il s'agit de données particulièrement dignes de protection.

3.9.3 Cas particuliers

La Caisse de pension bernoise a adressé à une personne assurée une lettre au dos de laquelle figurait la liste du revenu assuré de 55 personnes. Cet incident résulte de l'habitude qu'avait la Caisse de pension (qui l'a abandonnée depuis) d'utiliser comme papier de brouillon des documents provenant d'une société d'informatique avec laquelle elle collabore.
L'Office de l'administration et des exploitations militaires a fourni à une société privée éditant un périodique la liste des officiers d'un régiment d'infanterie, en violation des prescriptions militaires. Une recommandation du Bureau l'a amené à faire en sorte que la liste soit détruite. De sa propre initiative, il a ensuite informé une nouvelle fois son personnel au sujet des règles à respecter en matière de protection des données.
Enfin, la communauté tarifaire «Bäre Abi» a effectué un sondage par le biais d'un formulaire assurant que les prescriptions relatives à la protection des données seraient bien évidemment strictement respectées. Or, ce questionnaire omettait de mentionner les bases légales, ce qui est en soi déjà contraire aux dispositions de la loi sur la protection des données.

Le 23 janvier 1997

Le délégué à la protection des données: *Siegenthaler*