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: - (1993)

Heft: [2]: Rapport de gestion : rapport

Artikel: Rapports d'activité du Bureau pour la surveillance de la protection des données pour 1992/1993

Autor: Siegenthaler

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-418214

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: 15.07.2025

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

3. Rapport d'activité du Bureau pour la surveillance de la protection des données pour 1992/1993

3.1 Introduction

3.1.1 Période couverte par le rapport

Le 28 janvier 1992, le Grand Conseil a pris connaissance du Troisième rapport d'activité du délégué à la protection des données, rapport qui couvrait une période allant jusqu'en octobre 1991. L'article 37 de la loi sur la protection des données prévoyant la publication d'un rapport annuel, le quatrième rapport d'activité aurait dû paraître en octobre 1992. Or, à cette époque, le poste du délégué était vacant: Urs Belser avait quitté le service du canton à la fin juillet 1992 et Markus Siegenthaler ne devait entrer en fonction que le 1er décembre de la même année. L'intérim était assuré par Paul Häusler qui, en plus de son cahier des charges ordinaire de coordinateur des affaires législatives, parait au plus pressé au Bureau pour la surveillance de la protection des données. C'est parce que le Bureau a fonctionné au ralenti en 1992 qu'on a jugé bon d'attendre la fin 1993 pour présenter un nouveau rapport d'activité.

3.1.2 Nouvelle conception du rapport

Le 14e rapport d'activité du délégué allemand à la protection des données comporte 216 pages pour deux ans. Le Conseil-exécutif a arrêté le 17 mars 1993 la Nouvelle conception du rapport de gestion qui intègre à ce dernier le rapport du Bureau pour la surveillance de la protection des données. Par arrêté du 17 novembre 1993, le Conseil-exécutif a fixé à six pages la longueur de ce rapport d'activité. Autant dire qu'il va falloir se concentrer sur l'essentiel, ce qui pour le lecteur est un avantage. Si le Grand Conseil souhaite néanmoins des précisions, le Bureau est disposé à les lui fournir.

3.1.3 Changement de délégué

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données a vécu son premier changement de délégué. La transmission des dossiers a pris une demi-journée aux deux intéressés; le démissionnaire s'est en outre mis à la disposition de son successeur qui a pu lui téléphoner. Le nouveau délégué a trouvé un service très bien organisé. Grâce au contrôle informatisé des affaires et à la possibilité d'interroger le système par mot-clé, le nouveau délégué a pu effectuer un premier survol.

3.1.4 Entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des données

La loi fédérale est entrée en vigueur le 1er juillet 1993; elle oblige les cantons à se doter d'un organe de surveillance qui contrôle la mise en œuvre du droit fédéral. La première conférence suisse des délégués à la protection des données, organisée le 8 octobre 1993 par le Préposé fédéral, a permis un premier échange de vues entre les cantons. Les premiers avis exprimés par le Préposé fédéral ont retenu toute l'attention des intéressés. Lorsque le droit cantonal laisse des questions en suspens, la loi fédérale sur la protection des données et ses ordonnances d'application peuvent être mises en œuvre à titre supplétif.

3.1.5 Droit international

Le droit international peut aussi avoir une incidence sur le canton de Berne: c'est ainsi que le Bureau a dû donner son avis, conjointement avec la Direction de la police et des affaires militaires, sur la révision éventuelle de la Recommandation no (87) 15 du Conseil de l'Europe sur l'utilisation des données personnelles à des fins policières. C'est le droit fédéral qui règle le transfert de données à l'étranger. La loi bernoise sur la protection des données est muette à ce sujet. Toutefois, c'est en vertu du droit bernois et du droit bernois exclusivement qu'il a fallu trancher la question de savoir si un institut de la faculté de médecine de l'Université de Berne pouvait mettre sur pied un fichier informatisé d'adresses de chercheurs pouvant être interrogé par les chercheurs du monde entier.

3.2 Description des tâches, priorités, moyens à disposition

3.2.1 Dénonciation à l'autorité de surveillance concernant le resencement

Par lettre du 6 août 1992, la Commission de gestion du Grand Conseil a pris position au sujet d'une dénonciation adressée à l'autorité de surveillance concernant le resencement de la population (le recourant faisait grief d'une absence de contrôle cantonal sur la protection des données). Dans sa lettre, la Commission de gestion déclarait être consciente du fait que, compte tenu des effectifs réduits à sa disposition, le délégué à la protection des données n'était nullement en mesure d'assumer toutes les tâches que la loi lui impartit. Elle ajoutait que le Grand Conseil ayant rejeté en août 1991 une motion réclamant l'augmentation des effectifs du délégué, il était exclu d'espérer un changement pendant la législature en cours.
En rendant cet avis, la Commission de gestion a interprété les articles 33 et 34 de la loi sur la protection des données: la mission du Bureau n'est pas d'assurer un contrôle sans faille de la protection des données, mais plutôt de renforcer cette dernière par des interventions ponctuelles. Le Bureau n'est donc pas tenu pour responsable des insuffisances chroniques qui sont les siennes. Mais en contrepartie, il doit concentrer son action sur les secteurs qui en ont le plus besoin. Ce qui revient à dire que la responsabilité principale incombe aux services qui traitent les données.

3.2.2 Phase d'initiation

Fraîchement nommé, le délégué se voit confronté à une difficulté: comment régler les problèmes stratégiques sans connaître les questions de détail?

3.2.3 Priorités

Compte tenu de ce contexte et, partant, de la nécessité d'accorder la priorité aux problèmes ayant une large incidence, le Bureau a choisi premièrement de traiter la législation générale plutôt que la législation spéciale, deuxièmement d'examiner les directives générales plutôt que les cas particuliers, troisièmement de se consacrer au conseil et à l'instruction plutôt qu'aux inspections et quatrièmement d'aborder les problèmes concernant un grand nombre de personnes plutôt que ceux touchant peu d'individus et ayant peu de chances de se reproduire. L'option de la troisième priorité présuppose que les services qui traitent les données connaissent l'essentiel des impératifs de protection des données et qu'ils aient la volonté de les respecter. Enfin, le Bureau s'est consacré en dernière priorité aux domaines que les services traitant les données gèrent eux-mêmes dans leur propre intérêt. La sécurité des données entre dans une certaine mesure dans cette catégorie: toute unité administrative ou presque est tributaire de la disponibilité des données.

3.2.4 Soutien de la Direction de la justice

En ce qui concerne les travaux de dactylographie en rapport avec les données personnelles particulièrement dignes de protection, le Bureau a dû donner des consignes particulières aux secrétaires de la Direction de la justice. Les travaux concernant les avis relatifs aux lois et aux règlements communaux, le registre des fichiers de données ou les questions juridiques ne mentionnant pas l'identité des personnes concernées peuvent être confiés sans problème au personnel mis à disposition par la Direction de la justice. A tous les échelons, un maximum de soutien a été offert au Bureau.

3.3 Problèmes de compétences

La loi fédérale sur la protection des données est applicable aux services de l'administration fédérale et aux particuliers. A la différence de ce qui était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale, le fait pour un service ou un particulier de fournir la preuve qu'il n'assume aucune tâche cantonale ou communale ne le dispense pas de respecter la législation sur la protection des données. En outre, il ne suffit plus que le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données se déclare incompétent, il faut aussi que son homologue fédéral se déclare compétent. Autrement dit le partage des compétences entre la Confédération et le canton a été actualisé. La question se pose notamment pour les entreprises de distribution d'électricité, les entreprises de transport et les caisses privées de compensation. Enfin, le Préposé fédéral a confirmé que la Caisse cantonale de compensation comme les caisses communales étaient par principe soumises à la surveillance des données cantonale et communale.

3.4 Registre

A la mi-1993, le Bureau a été équipé d'un ordinateur personnel performant. Le programme «Sisyphus» a été chargé sur l'ordinateur en décembre. On a ainsi pu enfin commencer la saisie des fichiers de l'administration cantonale (l'équivalent de cinq classeurs fédéraux) communiqués durant l'été 1990 au Bureau en vertu d'un arrêté du Conseil-exécutif. L'essentiel de ce travail de saisie est effectué par la chancellerie de la Direction de la justice. Avec la réforme structurelle menée depuis 1990, une bonne part des autorités à enregistrer ont été rebaptisées. Les fichiers communiqués montrent que c'est avec un zèle variable que les services concernés se sont conformés au mandat imparti par le Conseil-exécutif. Mais on constate également que certains services ont travaillé très consciencieusement.
Aux termes de l'article 18, 3e alinéa de la loi sur la protection des données, les fichiers qui n'ont été constitués que pour une courte durée doivent néanmoins être déclarés. Les systèmes de traitement de textes modernes devront être déclarés. Or le Bureau n'a reçu aucune déclaration de ce genre.

3.5 Sécurité des données

Le 9 décembre 1992, le Conseil-exécutif a adopté un arrêté sur les exigences minimales à respecter en matière de sécurité des données (ACE 4637). Les services qui traitent des données par ordinateur sont tenus de classifier leurs applications informatiques et de prendre des mesures de sécurité données. On a franchi ainsi un pas décisif vers la garantie de la sécurité des données.
De nombreux correspondants informatiques ayant déjà fait l'expérience pratique des virus, il est inutile d'insister sur le bien-fondé des directives de 35 pages publiées à ce sujet par l'Office d'organisation de la Direction des finances. Les vols commis dans les bâtiments administratifs sont en augmentation. Et quand bien même les auteurs de ces méfaits ne sont pas attirés par les archives et les renseignements détenus sur des personnes par les services administratifs, il ne saurait être question de nier le fait que les données en cause sont menacées. Il importe dans bien des cas de repenser le contrôle des entrées et les systèmes de fermeture.

3.6 Législation

3.6.1 Répercussions de la loi fédérale sur la protection des données

Deux points ont donné matière à friction entre la loi fédérale et la loi cantonale:

a) Application de la loi sur la protection des données en procédure administrative de première instance
A la différence du droit bernois, la loi fédérale s'applique également aux procédures administratives de première instance. C'est la pratique qui montrera dans quelle mesure les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives relatives à la protection des données satisferont aux exigences minimales à respecter en ce qui concerne la mise en œuvre du droit fédéral.

b) Informations collectées durant des enquêtes
Le projet de loi sur la police prévoyait, en relation avec le projet de révision du Code de procédure pénale, de déléguer l'entière surveillance de la protection des données collectées durant des enquêtes à la Chambre d'accusation de la Cour suprême. Par données collectées durant des enquêtes, on entend celles qui servent à la prévention des actes punissables (police préventive) ou à leur poursuite (police judiciaire). Etant donné que la poursuite des actes punissables est en grande partie régie par le Code pénal

suisse et par des actes législatifs fédéraux, il s'agit pour la police judiciaire d'appliquer le droit fédéral. Consulté par le Bureau, le Préposé fédéral à la protection des données a constaté que la désignation de la Chambre d'accusation comme unique autorité de surveillance de la protection des données en cas d'enquêtes policières était contraire au droit fédéral. Selon lui, la Chambre d'accusation étant un organe de la police judiciaire, elle n'a pas l'indépendance que le droit fédéral exige de l'organe assurant le contrôle de la protection des données. Le Préposé fédéral n'a pas limité sa critique aux deux projets de loi, il a également formulé des remarques concernant la loi sur la protection des données: contrairement à la loi fédérale, l'article 4 exclut les procédures d'enquête menées par la police du champ d'application de la loi cantonale. Pour le Préposé fédéral, cette réglementation est incompatible avec la nouvelle loi fédérale, dans la mesure où il en va de l'application du droit fédéral. La loi fédérale en effet n'exclut de son champ d'application que les procédures pénales en cours et pas les procédures policières de recherche. Enfin, le Préposé fédéral a confirmé que le droit fédéral est bel et bien applicable aux données collectées pendant une enquête menée sur mandat de la Confédération au titre de la sécurité de l'Etat et qu'il est impossible d'exclure l'intervention d'un organisme cantonal indépendant de surveillance de la protection des données. Les services responsables recherchent actuellement une solution conforme au droit fédéral qui puisse être intégrée aux projets de loi sur la police et de révision du Code de procédure pénale. Ce qui fournit l'occasion de repenser d'une manière générale la réglementation de la protection des données en ce qui concerne les données collectées pendant des enquêtes.

3.6.2 Autres actes législatifs cantonaux

Les propositions faites par le Bureau au sujet des autres projets d'actes législatifs ont été bien accueillies. A cet égard, la réglementation prévue à l'article 28 de l'ordonnance sur le régime applicable aux mineurs délinquants est exemplaire: si des dossiers pénaux de mineurs ne sont pas détruits à l'échéance du délai de conservation mais versés aux archives à des fins historiques, ils ne peuvent être rendus au service du vivant des intéressés qu'avec l'assentiment de ces derniers.

3.7 Information

A ce titre, il convient de mentionner les exposés présentés par l'ancien délégué et par l'actuel (p.ex. celui présenté par Urs Belser à l'occasion du déjeuner des cadres).
Les communes font régulièrement appel aux vérificateurs des comptes pour assumer la fonction de surveillants de la protection des données. Une notice leur a été remise lors des cours organisés par la Direction des affaires communales dans le but d'améliorer leur information.

3.8 Corporations de droit communal

Cette année, ce sont 175 règlements communaux de protection des données qui ont été approuvés (dont 7 pour le Laufonnais). Compte tenu du fait que les dispositions sur la protection des données peuvent également être intégrées au règlement d'organisation, ce chiffre peut paraître élevé. Mais il ne faut pas se leurrer: 65 pour cent des communes bernoises comptent 1000 habitants et moins. Si les autorités de surveillance de la protection des données des grandes et très grandes communes ont fourni du bon et même de l'excellent travail, force est de constater que celles des communes de taille moyenne sont restées passives. A preuve, le fait que des membres de ces autorités ne savent même pas quelle tâche leur incombe en matière de protection des données. Le canton devra intervenir en fournissant une information brève et ciblée.
Les syndicats hospitaliers traitent un volume important de données personnelles particulièrement dignes de protection. Or, six ans après l'entrée en vigueur de la loi, ils sont encore nombreux à n'avoir pas désigné l'autorité de surveillance qu'exige la loi. La lettre de rappel envoyée en janvier 1993 aux syndicats hospitaliers a suscité des réactions diverses: le palmarès revient à l'hôpital régional de Thoune qui s'est doté de son propre règlement de protection des données et qui a désigné un délégué à fonction accessoire (il s'agit d'un avocat-notaire). On peut également se réjouir des efforts déployés par les petits syndicats hospitaliers. Le syndicat hospitalier de Berne par contre n'a toujours pas sa propre autorité de surveillance.

3.9 Remarques particulières

3.9.1 Admissions dans les hôpitaux

En vertu de l'article 68 de la loi sur œuvres sociales, les hôpitaux peuvent déclarer l'admission des patients à leurs communes de domicile respectives. Dans son Troisième rapport d'activité, le délégué à la protection des données signalait déjà que ces déclarations sont dans bien des cas inutiles. Des communes ayant dans certains cas refusé de prendre les frais d'hospitalisation en charge en invoquant l'absence de déclaration, l'Hôpital de l'Ile s'est mis à partir de l'été 1992 à déclarer toutes les admissions sans exception (30000 par an) et pas seulement les urgences comme le prévoit la loi sur les œuvres sociales. Et quand au 1er janvier 1993, l'Hôpital de l'Ile a passé un contrat avec les caisses-maladie pour s'assurer que ces dernières règleraient directement les factures, il s'en est néanmoins tenu à cette pratique illicite de la déclaration systématique des admissions. Il a attendu la fin mai 1993 pour changer d'attitude, après que le Bureau pour la surveillance de la protection des données eut réclamé des mesures immédiates conformément à l'article 35, 4e alinéa de la loi sur la protection des données. A cette occasion, l'Hôpital de l'Ile a signalé qu'il incombait en premier lieu à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale – l'autorité dont il dépend – de préciser les dispositions relatives aux admissions figurant dans la circulaire DOS no 65. Cette dernière a été révisée le 15 juillet 1993. Le Bureau est lui aussi d'avis que la révision de cette circulaire aurait dû moins traîner en longueur. D'autres grands hôpitaux ont adopté une attitude similaire à celle de l'Hôpital de l'Ile. Les questions adressées au Bureau émanaient toutes de collaborateurs d'autorités communales de prévoyance sociale qui avaient reçu des déclarations les concernant ou concernant leurs proches. Si le patient «moyen» est totalement ignorant de ce système de la déclaration, c'est qu'il n'y a pas eu recrudescence des réclamations. Non seulement les déclarations étaient le plus souvent inutiles, mais elles contenaient également des informations sans rapport avec la prise en charge des frais. Cette pratique aujourd'hui abandonnée constituait non seulement une violation de la loi sur la protection des données, mais elle est aussi un

exemple flagrant de travail administratif inutile et absorbant. Il semble nécessaire de réviser l'article 68 de la loi sur les œuvres sociales.

3.9.2 Police

Le Commandement de police a été le premier service à prendre contact avec le nouveau délégué. Il a tenté d'exposer ouvertement les problèmes souvent très délicats qui se posent à la police en matière de protection des données. Le délégué a consacré une journée et demie à visiter des postes de police, deux moyens et un grand. Mentionnons ici deux grands problèmes que le Commandement de police souhaite régler:
Dans les trois postes de police, plus de la moitié des collaborateurs effectuant des travaux de dactylographie utilisaient leur propre ordinateur – donc du matériel n'appartenant pas au canton. Des données particulièrement dignes de protection sont donc mémorisées sur des ordinateurs qui sont la propriété des collaborateurs. Le délégué comme le Commandement de police pensent que cette situation ne peut pas durer. Première condition: équiper les agents de police en conséquence. Deuxièmement, il faut édicter des instructions sur l'utilisation des ordinateurs privés. Les travaux sont actuellement en cours. Dans le plus grand des trois postes de police visités par le délégué, le fichier le plus ancien – avec des photos – datait de 1943; il était consigné sous la rubrique police administrative comme outil de travail en usage. Ce fichier avait été ouvert à l'occasion de la réintégration d'une jeune fille de 17 ans dans un foyer. Comme le Commandement de police, le délégué pense que l'essentiel du fichier en question doit être détruit lorsque le système informatique «ABI» sera introduit. La même remarque vaut pour le fichier de contrôle des affaires classé par ordre alphabétique et qui concerne des individus; on y trouve par exemple la fiche d'un homme aujourd'hui âgé de 40 ans et qui avait été porté disparu par ses parents alors qu'il avait 15 ans. Si le système «ABI» ne peut pas être mis en service dans des délais raisonnables, et partant, ces vieux fichiers détruits, il faudra impérativement les éplucher pour les mettre à jour, un travail très absorbant. Le Commandement de la police invite en outre le délégué à participer aux séances importantes en rapport avec l'introduction des nouvelles applications informatiques.

3.9.3 Ecole

Les critiques sont rares en ce qui concerne l'école. Mandaté par la Direction de l'instruction publique, Urs Hauert, directeur d'école à Thoune, a présenté un rapport consacré à la protection des données à l'école. La Direction de l'instruction publique est à l'œuvre pour traduire en faits les recommandations du rapport. La méthode choisie à cet égard est exemplaire.

3.9.4 Transfert du Laufonnais

Le contrôle des conventions rédigées en rapport avec le transfert du Laufonnais a fourni l'occasion au Bureau d'effectuer des comparaisons. Grâce aux remarques formulées, des solutions identiques ont pu être proposées pour des questions identiques (copies, dossiers) dans les différentes conventions administratives.

Berne, le 2 février 1994

Le délégué à la protection des données: Siegenthaler