



Rapport

du

Préposé cantonal à la gestion de l'information

Exercice 2010

RESUME

La nouvelle autorité intitulée préposé cantonal à la gestion de l'information a commencé ses activités le 1^{er} février 2010. Elle n'est constituée que d'un préposé à 50 % et d'un poste de secrétariat à 30 % qui devrait être occupé dès ce printemps.

Les trois-quarts de ses activités ont consisté à répondre aux questions de l'administration et de la population neuchâteloise concernant majoritairement la protection des données. Peu de place est restée pour ses autres tâches, telles que la promotion, la sensibilisation et la surveillance, surtout que de nombreuses démarches, plus ou moins lourdes, ont dû être entreprises pour mettre en place l'autorité.

Les décisions suivantes en matière de protection des données ont notamment changé la pratique des autorités:

- le Service cantonal des automobiles a restreint l'accès au nom des détenteurs de véhicules;*
- les transferts immobiliers, le nom des recourants en grâce et la liste des personnes naturalisées ne sont plus publiés sur internet;*

En matière de transparence, il a été rappelé qu'il est possible d'obtenir anonymement des documents officiels s'ils sont transmissibles et qu'il n'est pas possible d'obtenir la prise de position d'un parti politique, devant figurer dans la brochure accompagnant le bulletin de vote, avant que cette dernière ne soit distribuée.

Les 80 avis rendus ont tous été suivis par les personnes concernées et ils concernaient majoritairement la communication de données personnelles entre services ou à des tiers.

Le bilan global de la première année d'activité est positif et, en 2011, l'accent sera mis sur quelques objectifs, tels que la mise en place d'une autorité commune aux cantons de Neuchâtel et Jura, l'augmentation de la visibilité de l'autorité et la mise en conformité de certains traitements de données dites sensibles.

1. AUTORITÉ

1.1. Base légale

La loi sur la protection des données (LCPD) adoptée par le Grand Conseil le 30 septembre 2008, entrée en vigueur le 1^{er} novembre de la même année, a institué une nouvelle autorité intitulée préposé cantonal à la gestion de l'information (PCGI), ci-après le préposé.

Elle a remplacé la loi cantonale sur la protection de la personnalité qui avait institué l'autorité de surveillance LCPP.

1.2. Tâches et titulaires

La nouvelle autorité s'occupe non seulement de la protection des données personnelles de la population neuchâteloise détenues par les autorités cantonales et communales¹, mais aussi de la transparence des activités étatiques.

Elle est principalement chargée dans ces deux domaines de:

- répondre aux questions de la population neuchâteloise et des autorités¹;
- informer activement la population neuchâteloise et les autorités de leurs droits et obligations;
- concilier lorsqu'il est saisi d'une requête contre une décision négative de l'administration;
- rendre une décision si la conciliation n'aboutit pas;
- surveiller activement les autorités pour vérifier qu'elles appliquent correctement la loi et émettre des recommandations lorsqu'il est constaté un manquement (exclusivement en matière de protection des données).

Monsieur Laurent Margot, juge au tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers, a occupé ad intérim le poste de préposé depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 31 janvier 2010. Il a été remplacé depuis le 1^{er} février 2010 par Monsieur Christian Flueckiger, avocat, docteur en droit et chargé d'enseignement à l'Université de Neuchâtel.

Ce dernier a également pour tâche de collaborer aux travaux visant à mettre en place une autorité de protection des données et de transparence commune aux cantons du Jura et de Neuchâtel. Le projet de convention (CPDT-JUNE) pour la créer a été mis en consultation jusqu'au 31 décembre 2010. Il sera prochainement proposé aux législatifs des deux cantons.

1.3. Organisation

Le préposé est nommé par le Conseil d'Etat, mais il s'acquitte de ses tâches de manière totalement autonome et n'est rattaché qu'administrativement à la chancellerie d'Etat. Il dispose de son propre budget.

Son taux d'activité est de 50 % et il dispose d'un poste à 30 % pour le secrétariat, dont la procédure d'engagement du/de la titulaire est en cours. Son bureau est situé dans la Tour Espacité à La Chaux-de-Fonds.

¹ Par autorités cantonales et communales, il faut comprendre le Grand Conseil, son bureau et les commissions qui en dépendent; le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les commissions qui en dépendent; le pouvoir judiciaire; les Conseils généraux et communaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent; les établissements et corporations de droit public cantonaux et communaux, leurs administrations ainsi que les commissions qui en dépendent; les personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels une autorité détient une participation majoritaire; les personnes privées, lorsqu'elles accomplissent une tâche de droit public sur délégation d'une autorité; les groupements d'autorités.

1.4. Mise en place de la nouvelle autorité

La précédente autorité de surveillance LCPP était assumée par un juge qui bénéficiait de la structure administrative de son tribunal. Mais la LCPD instaurant une autorité autonome, il a fallu créer de toutes pièces une nouvelle entité.

L'organisation de l'envoi et la réception du courrier, l'obtention de mobilier, du matériel de bureau et des ressources informatiques, ainsi que la mise en place de la gestion des dossiers et de la comptabilité ont notamment occupé le préposé durant ses premières semaines d'activités.

Des cours de formation pour utiliser les outils informatiques spécifiques à l'administration neuchâteloise ont également dû être suivis.

Bien que l'autorité ait néanmoins été opérationnelle dès le premier jour, elle n'a pas cessé de chercher la meilleure efficacité possible afin de garantir des prestations de qualité. Pour ce faire, des processus formels sont en cours de mise en place.

Le projet de créer un préposé à la protection des données et à la transparence commun aux cantons de Neuchâtel et du Jura ralentit quelque peu l'avancement de la mise en place. Certaines décisions ne valent pas la peine d'être prises tant et aussi longtemps que les autorités législatives des deux cantons n'auront pas adopté la convention CPDT-JUNE.

2. ACTIVITÉS PRINCIPALES

2.1. Procédures législatives

Seuls les projets de la loi cantonale sur les actes pour cause de mort (LACDM), la loi cantonale sur la statistique (LStat), le règlement cantonal du service financier, la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE) et la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunications ont été soumis au préposé.

Le réflexe de soumettre au préposé les actes législatifs ayant un impact sur la protection des données n'est pas encore totalement en place. Il sera stimulé par l'envoi d'une note distribuée aux chefs de services par l'intermédiaire des secrétaires généraux.

2.2. Avis et conseils

Les trois-quarts de l'activité du préposé ont consisté à répondre aux questions de l'administration et de la population neuchâteloise. Le sujet de la protection des données provoque plus de questions que celui de la transparence des activités étatiques, comme les statistiques présentées ci-après peuvent le montrer (point 2.10).

Le préposé tient à souligner que la protection des données ne doit pas être comprise comme un frein à l'accomplissement des tâches, ni au développement, mais comme une nécessité de pondérer les différents intérêts en présence et permettre un accès légitime à l'information tout en préservant les droits des individus. Le cadre légal doit être suffisant pour assurer l'équilibre entre les besoins des utilisateurs, respectivement les intérêts publics, et le respect de la vie privée des personnes concernées.

2.2.1. Exemples d'avis et conseils rendus

Le préposé a notamment été d'avis que :

(Ordre arbitrairement choisi)

- Le service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN) devait restreindre la communication du nom et de l'adresse des détenteurs de plaques minéralogiques.
- le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) était en droit de communiquer la liste des femmes nées entre 1940 et 1960 afin de faire une campagne de sensibilisation contre le cancer du sein.
- le service des contributions (SCCO) était en droit de communiquer les données fiscales des personnes de plus de 60 ans pour la réalisation d'une statistique.
- la Ville de La Chaux-de-Fonds était en droit de communiquer la liste des personnes ayant déménagé en France, ou inversement, pour la réalisation d'une statistique.
- la liste des personnes naturalisées ne devait plus être publiée sur internet ou dans la feuille officielle.
- la police cantonale est en droit de communiquer la liste des hooligans déjà condamnés aux services de sécurité privés des organisateurs de manifestations sportives.
- Billag SA est en droit d'obtenir des données du registre des habitants, conformément au droit fédéral.
- le nom des recourants en grâce ne doit pas figurer dans les documents publiés sur internet.
- la publication sur internet des noms et adresses des présidents d'associations sportives neuchâteloises par le service cantonal des sports (SSPO) doit être autorisée par le CE.
- un conseiller communal est en droit d'obtenir des informations du service des ressources humaines (SRH) si elles lui sont indispensables pour l'accomplissement d'une tâche publique.
- la caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC) n'est pas en droit de divulguer directement à l'employeur des informations reçues d'un demandeur d'emploi, même s'il est constaté que ce dernier a un comportement à tout le moins immoral.
- une mère devant s'acquitter de contributions d'entretien pour un enfant majeur a le droit, à certaines conditions, d'obtenir des informations du service des formations post-obligatoires (SFPO) pour vérifier si celui-ci poursuit ses études.
- les autorités² n'ont pas le droit d'être automatiquement informées, par l'intermédiaire du logiciel SAP que le destinataire d'une prestation payante est en retard dans le paiement de montants dus à l'État, tant et aussi longtemps que cette information ne sera pas supprimée immédiatement après que le débiteur se sera acquitté de ses dettes.
- Hôpital neuchâtelois (HNE) doit mieux vérifier l'utilisation du "vieux papier" comme feuilles de brouillon, afin d'éviter qu'une personne reçoive des informations sur le lieu où elle doit se rendre au dos d'une feuille d'un dossier médical contenant le nom d'un patient et des données médicales.
- HNE doit modifier les en-têtes des services figurant dans les fenêtres des enveloppes, afin d'éviter une violation du secret médical. La mention "consultation spécialisée d'infertilité" donne trop d'indications sur le contenu du courrier.
- les photos des collaborateurs d'une autorité³ ne doivent pas figurer sur internet ou intranet sans leur consentement et si cela n'est pas nécessaire pour l'accomplissement d'une tâche publique.

² Voir note en base de page n°1.

³ Voir la note en base de page n°1.

- une école publique est en droit de communiquer la confession des élèves à l'EREN, pour autant que ceux-ci aient pu choisir librement de l'indiquer ou pas.
- une personne privée n'est pas en droit de filmer le domaine public.
- un parti politique n'est pas en droit d'obtenir la prise de position d'un autre parti destinée à être publiée dans la brochure d'information pour un vote communal.
- la Fondation Borel n'est pas autorisée à communiquer directement des informations sur une pensionnaire à son père qui n'a pas l'autorité parentale.
- il est possible de demander des documents officiels anonymement, pour autant que la demande ne conduise pas l'autorité requise à devoir rendre une décision.
- le service de la géomatique et du registre foncier (SGRF) n'est pas en droit de publier la liste des transferts immobiliers sur internet sans créer une base légale.
- le service des migrations (SMIG) est en droit de communiquer à l'enfant concerné le résultat d'un test en paternité, effectué dans le cadre d'une demande de regroupement familial déposée par le père, pour autant que soient cachées les informations ne le concernant pas.
- l'Université de Neuchâtel est tenue de répondre aux questions du SMIG à propos d'étudiants étrangers qui fréquentent ses cours.
- le SIEN est en droit de communiquer des données de la base de données des personnes (BDP) au service cantonal de la santé publique pour qu'il effectue une statistique sur la vaccination.
- le service de surveillance et des relations de travail (SSRT) n'a pas le droit de communiquer directement à l'avocate d'un époux si l'épouse figure dans le registre des prostituées du Canton de Neuchâtel, même si une procédure de mesures protectrices est en cours.

Les avis du préposé ont toujours été suivis et en cas de besoin, les mesures idoines de protection des données ont été mises en place par les entités concernées/maîtres de fichiers concernés. Par exemple, le SCAN a décidé de ne plus publier le livre des détenteurs de véhicules et qu'il n'est possible d'obtenir leur nom qu'en passant par le Guichet unique.

2.3. Informations

Les vecteurs principaux d'information du préposé sont son site internet (www.ne.ch/PCGI) et les articles de presse.

Le premier a été mis à jour en avril 2010 pour qu'il soit conforme à la nouvelle loi sur la protection des données du 1^{er} novembre 2008. Il nécessite néanmoins d'être mieux vulgarisé et que la rubrique "actualité" soit beaucoup plus dynamique et mieux alimentée. La personne qui sera engagée durant l'année 2011 devrait permettre d'atteindre ces objectifs.

Le second dépend du premier car il suffira de rendre la presse attentive aux nouveautés qui seront publiées sur le site.

2.4. Procédures de conciliation

La loi prévoit que le préposé s'efforce d'amener les parties à un accord lorsqu'il est saisi d'une requête reprochant à une autorité de ne pas avoir respecté la loi sur la protection des données ou sur la transparence des activités étatiques.

Seules quatre requêtes ont été déposées :

- deux relatives à l'accès à des données personnelles détenues par l'OAI (conciliées);
- une relative à divers documents officiels relatifs à l'usage du domaine public (conciliée);

- une relative à l'accès à un courrier reçu par le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds (non conciliée, procédure de recours contre la décision du préposé en cours).

2.5. Surveillances

Le préposé a pris l'initiative de vérifier le respect des règles de la protection des données dans diverses situations. Ses investigations l'ont conduit, par exemple, à :

- constater qu'il n'est plus transmis les adresses de la population neuchâteloise, contenues dans la base de données personnes, à la société anonyme Bureau d'Adresses de Neuchâtel qui les utilisent à des fins marketing;
- demander à la police cantonale de ne plus notifier les amendes d'ordre directement à l'employeur d'un frontalier, lorsque les notifications par les voies ordinaires avaient échouées. Les personnes reçoivent désormais un courrier à leur intention à l'adresse de leur employeur avec la mention confidentiel;
- demander à l'ECAP de ne pas dévoiler à la presse des informations sur leurs assurés;
- vérifier que la police cantonale neuchâteloise ne possédait pas un fichier enregistrant les avertissements sur les amendes d'ordre, suite aux affirmations divulguées dans la presse à propos d'un tel fichier qui aurait été créé par la police cantonale jurassienne.

D'autres surveillances ont été effectuées, mais les dossiers n'étant pas clos, il n'est pas encore possible de les mentionner.

2.6. Recommandations

Les autorités cantonales et communales respectant les avis rendus par le préposé, il n'a pas été nécessaire de les contraindre à respecter la loi sur la protection des données par l'intermédiaire de l'outil de la recommandation.

Une recommandation impose aux autorités de décider si elles entendent se soumettre ou non aux injonctions du préposé. Ce dernier peut recourir au Tribunal cantonal contre les décisions de refus.

2.7. Collaboration intercantonale et avec la Confédération

Le préposé a des contacts formels et informels avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, par exemple sur les accords de Schengen-Dublin, notamment pour la mise en place des contrôles sur les utilisateurs du Système d'information Schengen (SIS) et la procédure y relative. Un groupe de coordination des autorités suisses de protection des données s'est doté des règles nécessaires à son activité légale.

Sur des questions générales d'importance internationale, nationale ou intercantonale, l'autorité a pu profiter des travaux effectués dans le cadre de Privatim, l'association regroupant les préposés cantonaux. Cette collaboration est très utile, voire indispensable pour se former des opinions et prendre des positions si possibles coordonnées. La croissante complexité des questions soumises aux autorités cantonales, qui sont souvent en grande partie identiques ou du moins similaires dans les cantons (par ex. en matière de hooligans et hôpitaux), nécessite une collaboration étroite.

Une collaboration informelle entre les préposés des cantons latins a également été mise sur pied. Plusieurs projets de mise en commun des ressources sont en cours de traitement. Pour ce faire, il est prévu des réunions trimestrielles.

2.8. Conférences

Les travaux de mise en place de l'autorité et les demandes d'avis et d'informations de la population neuchâteloise, ainsi que des autorités cantonales et communales n'ont permis de faire qu'une conférence lors du colloque extra-muros du Département de l'économie. Des interventions devant d'autres départements sont prévues en 2011, compte tenu qu'elles permettent aux responsables des services de découvrir les activités du préposé et de susciter de nombreuses questions.

2.9. Conférence de presse

Pour l'instant une seule conférence de presse a été mise sur pied dans le but de présenter à la population la nouvelle autorité. L'impact n'a pas été aussi grand que prévu.

2.10. Statistiques

L'application de gestion des dossiers étant en cours de perfectionnement afin d'être la plus efficace possible et de répondre au mieux aux besoins de l'autorité, l'outil statistique n'est pas encore totalement au point et fiable. Les chiffres ci-dessous sont présentés uniquement à titre indicatif, comportant une marge d'erreur non évaluée.

Compte tenu que les ressources de l'autorité précédente étaient sans comparaison avec celles octroyées à la nouvelle autorité, il n'a pas été jugé pertinent de comparer les chiffres 2010 avec les années précédentes.

Par contre, les critères des statistiques fribourgeoises sont très similaires aux neuchâteloises. Or, à titre de comparaison, 100 dossiers ont été traités dans le Canton de Neuchâtel en 2010, comprenant une population de 172'000 personnes, alors que 190 dossiers l'ont été dans le Canton de Fribourg en 2009, comprenant une population de 273'000 personnes.

	Procédures de conciliation		Avis et conseils		Arrêtés	Procédures législatives		Contrôles	Conférences		Recours effectués		Recommandations	Surveillances	Totaux		Total LCPD + LTAE
	LCPD	LTAE	LCPD	LTAE		LCPD	LCPD		LTAE	LCPD	LCPD	LTAE			LCPD	LCPD	
2010	1	3	69	7	3	8	0	4	1	0	0	0	0	4	90	10	100
%	1.1%	30.0%	76.7%	70.0%	3.3%	8.9%	0.0%	4.4%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.4%	90%	10%	100%

Initiateurs de l'ouverture d'un dossier				
	Particuliers	Autorités	Journalistes	Préposé
2010	24%	57%	3%	16%

Moyens de saisie utilisés					
	Courriers	Emails	Fax	Requêtes	Téléphones
2010	8%	61%	0%	3%	27%

Répartition des dossiers par autorité											
	Communes	CCFI	CHAN	DJSF	DEC	DGT	DSAS	DECS	Autres autorités	Justice	Total
2010	13%	0%	3%	21%	14%	0%	4%	12%	30%	3%	100%

Sujets des dossiers						
	Accès aux données personnelles	Transparences des activités étatiques	Communications de données personnelles	Projets de loi	Informations générales	Statistiques
2010	8%	10%	55%	9%	14%	4%

3. BILAN DE CETTE PREMIERE ANNEE D'ACTIVITES

Le nombre de sollicitations est plus élevé que les prévisions les plus optimistes. La nouvelle visibilité de l'autorité a sans doute contribué à ce constat. Cet "engouement" est très encourageant pour la protection de la personnalité de la population neuchâteloise, même si les réponses à toutes les questions ont prêté les autres activités du préposé, telles que la promotion, la sensibilisation et la surveillance.

Le préposé a systématiquement cherché à donner des réponses rapides et aussi claires que possible, de manière à ce que le demandeur puisse mettre en œuvre l'avis reçu sans trop se torturer l'esprit.

La prise en compte quasi systématique par les autorités des avis rendus par le préposé permet de voir l'avenir avec optimisme et de penser que les ressources octroyées ne serviront pas à conduire des procédures judiciaires ralentissant l'efficacité de la protection des données.

4. OBJETCTIFS 2011

En l'an 2011, le préposé prévoit de mettre particulièrement l'accent sur les tâches suivantes:

- mise en place de l'autorité en matière de protection des données et de la transparence des activités étatiques commune aux Cantons du Jura et Neuchâtel. L'objectif sera qu'elle soit pleinement opérationnelle pour les deux cantons dès l'entrée en vigueur de la convention

CPDT-JUNE; beaucoup de questions pratiques restent à résoudre, surtout en matière informatique.

- faire découvrir plus largement les activités du préposé auprès des autorités concernées; des réunions avec les chefs de service seront agendées, pour autant que les autres sollicitations le permettent.
- améliorer l'attractivité du site internet en introduisant régulièrement les prises de position et des informations sur l'actualité juridique de la protection des données et de la transparence;
- élaborer des aide-mémoires dans divers domaines et plus particulièrement ceux de la vidéosurveillance et du droit d'accès;
- développement des processus de contrôle interne pour assurer la meilleure qualité possible;
- élaborer les bases légales nécessaires à la police cantonale pour qu'elle puisse légalement traiter toutes les données dont elle a besoin.
- recenser et évaluer les risques en matière de traitement de données.

5. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION

Le préposé souhaite remercier toutes les autorités pour la collaboration développée durant l'année, ainsi que l'attitude positive qu'elles manifestent envers leurs obligations de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et la transparence des activités étatiques; ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes qu'il sollicite pour l'aider dans l'accomplissement de ses tâches.

La Chaux-de-Fonds, le 31 janvier 2011

Le préposé cantonal à la gestion de l'information,

C. Flueckiger

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	1
1. AUTORITÉ	2
1.1. Base légale	2
1.2. Tâches et titulaires.....	2
1.3. Organisation.....	2
1.4. Mise en place de la nouvelle autorité	3
2. ACTIVITÉS PRINCIPALES	3
2.1. Procédures législatives.....	3
2.2. Avis et conseils	3
2.2.1. Exemples d'avis et conseils rendus.....	4
2.3. Informations	5
2.4. Procédures de conciliation.....	5
2.5. Surveillances.....	6
2.6. Recommandations	6
2.7. Collaboration intercantonale et avec la Confédération	6
2.8. Conférences.....	7
2.9. Conférence de presse	7
2.10. Statistiques	7
3. BILAN DE CETTE PREMIERE ANNEE D'ACTIVITES	8
4. OBJETCTIFS 2011	8
5. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION	9