

I 114-2010
I 154-2010

Numéro de l'intervention: 114-2010
Type d'intervention: **Interpellation**
Déposée le: 13.07.2010
Déposée par: Schär (Lyss, PS) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente:
Date de la réponse: 9.2.2011
Numéro de l'ACE 230-2011
Direction: POM

Scandale des fiches: le canton de Berne concerné?

La Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) du Parlement fédéral a découvert, lors de son enquête, que les services de renseignement avaient récolté illégalement des données. Des fiches ont été créées alors que les données en question n'avaient aucune pertinence juridique. Selon la DélCdG, 1 800 citoyens et citoyennes bernois sont également concernés. Les données du canton de Berne ont été livrées par la Police cantonale bernoise (POCA).

Dans l'interpellation Arm 187/2008, l'auteur demandait si des membres du Grand Conseil bernois avaient été fichés. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif avait fait observer que la POCA avait une mission et un devoir d'information envers le Service d'analyse et de prévention (SAP). Or, le SAP n'a manifestement pas respecté les prescriptions légales régissant la collecte de données. C'est pourquoi je demande au Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes au sujet du devoir d'information en question :

1. La POCA a-t-elle livré des données qui dépassaient sa mission légale ?
2. Si oui, selon quels critères les données ont-elles été transmises ?
3. Comment le contrôle parlementaire et la haute surveillance sur les données collectées par la POCA sont-ils assurés ?
4. Comment le Conseil-exécutif garantit-il la conformité des données demandées par le SAP aux prescriptions légales ?
5. Comment le Conseil-exécutif peut-il protéger les citoyens et citoyennes du canton de Berne d'un fichage arbitraire ?
6. Comment le Conseil-exécutif pourrait-il intervenir auprès des services fédéraux responsables afin que les droits des Bernois et des Bernoises illégalement fichés soient respectés ?
7. Qui finance la collecte des données bernoises destinées à la Confédération ?



Numéro de l'intervention: 154-2010
Type d'intervention: **Interpellation**

Déposée le: 07.09.2010

Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 8

Urgente:

Date de la réponse:
Numéro de l'ACE
Direction: POM

Scandale des fiches, version 2.0

Dans son rapport sur le traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DÉlCdG) décrit le système de protection de l'Etat ou plus exactement les pratiques du Service d'analyse et de prévention (SAP). Lors de l'introduction de la banque de données ISIS-NT en 2005, 76 000 personnes étaient fichées.

Aujourd'hui, en 2010, ce sont 200 000 personnes qui menaceraient la sécurité de la Suisse (extrémisme, transfert interdit de technologie, etc.). Les champs couverts par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) sont le terrorisme, le service de renseignements prohibé, l'extrémisme violent, le commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi que le transfert illégal de technologie. Lorsqu'une personne est fichée, c'est toujours en rapport avec un événement particulier, comme par exemple si elle participe à une manifestation extrémiste.

Le jugement de la DÉlCdG est sans appel : elle a « des doutes quant à l'exactitude et la pertinence des données d'ISIS-NT ». Le SAP, aujourd'hui intégré au nouveau Service de renseignement de la Confédération (SRC), « n'a en aucune manière satisfait aux exigences légales en matière d'assurance qualité » des données. La DÉlCdG brosse le tableau d'un système de protection de l'Etat échappant à tout contrôle, doublé de surcroît par les systèmes des cantons et ne se souciant en rien de la qualité et du contrôle des données. Pourtant, tels étaient les objectifs que devait atteindre la réforme de la protection de l'Etat engagée après le scandale des fiches en 1989/1990.

Le canton de Berne est également concerné puisque le rapport fait état, outre du SRC, des services cantonaux de sûreté, Bâle, Berne et Genève par exemple, qui comptent 84 postes. Berne et Genève disposent en outre de leur propre banque de données. On n'a pas de chiffres précis sur ces fichiers cantonaux. Selon Markus Siegenthaler, le délégué à la protection des données, « on dénombrait 1800 fichiers il y a deux ans dans le canton de Berne, mais les personnes fichées sont certainement plus nombreuses que cela » (trad., *Sonntagszeitung* du 4.7.2010). L'essentiel de ces 1800 fichiers remonte manifestement à l'époque de la Police de la Ville de Berne.

1. Le canton de Berne a-t-il ses propres fichiers ? Dans l'affirmative, sur quelles bases et à quelles fins ont-ils été constitués ? Ces banques de données existent-elles toujours ?
2. Quel est le nombre de données enregistrées (nombre de personnes et d'organisations fichées) ?

3. Les services du canton de Berne recensent-ils d'autres données que ceux de la Confédération ? Quels sont les critères de recensement des données qui ne sont pas retransmises au SRC ?
4. Comment la protection des données est-elle assurée ? Le délégué à la protection des données est-il impliqué pour garantir que les dispositions de la LMSI sont respectées ?
5. Quelles mesures le Conseil-exécutif prend-il sur la base des recommandations de la DélCdG ?
6. Le délégué à la protection des données a-t-il la compétence de contrôler les banques de données même sans l'accord de la Confédération ? Comment le Conseil-exécutif garantit-il que le droit de consulter les fichiers soit accordé aux personnes qui en font la demande ?
7. Quel est l'état d'avancement des travaux du groupe de travail « Sécurité intérieure » composé des délégués cantonaux à la protection des données ?
8. Comment la surveillance (administrative) de la sûreté est-elle assurée au sein de la Direction de la police pour garantir le respect des dispositions de la LMSI ?

Réponse commune du Conseil-exécutif

La loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) règle la protection de l'Etat et également, de manière explicite, le cadre dans lequel la Confédération et les cantons, sur mandat de celle-ci, peuvent recueillir des informations. La protection de l'Etat se limite aux secteurs suivants: terrorisme, service de renseignements prohibé, extrémisme violent et commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi que transfert illégal de technologie.

Le canton de Berne ne dispose d'aucun service de protection de l'Etat autonome; la Police cantonale bernoise (POCA) agit seulement sur mandat de la Confédération ou de son service de renseignement (SRC) en se fondant sur la LMSI. Le service de la POCA chargé de mettre en œuvre les tâches relatives à la LMSI est le Domaine spécialisé Protection de l'Etat rattaché à la Police judiciaire. Outre les tâches relevant de la LMSI, ce service assume en particulier celles touchant à la lutte contre le hooliganisme, dont la compétence est cantonale et dont la base légale est réglée dans le Concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives.

En matière de protection de l'Etat, le canton de Berne n'accomplit aucune tâche dépassant le champ d'activité de la LMSI, mais exécute uniquement le mandat qui lui est confié par la Confédération. S'agissant des données transmises au SRC, aucune déclaration ne peut être faite quant au contenu, étant donné qu'il s'agit là de données relevant de la Confédération et non du canton. Pour la même raison, il n'est pas possible d'interpréter plus en détail le rapport de la DélCdG du Parlement fédéral pour ce qui est du contenu des données collectées.

Interpellation 114/2010 Schär (PS, Lyss)

1. Pour le personnel de la POCA actif au sein du Domaine spécialisé Protection de l'Etat, la LMSI constitue le cadre légal pour l'exécution des tâches qui lui sont déléguées par la Confédération. Il n'existe aucune base légale permettant d'obtenir des informations en dehors du mandat de la Confédération, et donc aucune activité correspondante.

Comme le relevé des données en question est effectué sur mandat de la Confédération, le Conseil-exécutif n'a pas le droit de s'exprimer quant au contenu des données livrées. On peut toutefois souligner que la POCA n'a jusqu'ici encore jamais reçu de la part du SRC ou de l'autorité de surveillance de la Confédération de réaction qui aurait permis de conclure que les données qu'elle avait transmises n'avaient aucune pertinence en termes de protection de l'Etat ou qu'elles avaient été collectées illégalement.

2. La LMSI constitue la base de la collecte et de la transmission des données au SRC. Au reste, il convient de se référer aux explications ci-dessus.
3. Les données collectées sur la base de la LMSI sont en principe soumises à la surveillance de la Confédération. Comme l'exécution de ce mandat fédéral est confiée au personnel de la POCA, le directeur de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) est chargé de la surveillance hiérarchique cantonale. Celle-ci permet de vérifier si les processus administratifs respectent les prescriptions légales et si les données relatives à la protection de l'Etat sont traitées séparément des autres informations en matière de police. Elle permet également de contrôler – en se fondant sur une liste correspondante des mandats confiés par la Confédération – comment le Domaine spécialisé Protection de l'Etat exécute les mandats, où et comment il obtient les informations et si les exigences relatives au droit de la protection des données sont observées. Consulter librement les données relevées n'est toutefois pas admissible.

Etant donné que la surveillance cantonale ne peut être exécutée de manière pertinente que si, outre l'examen des processus et réglementations, la consultation des données est possible, l'autorité de surveillance cantonale peut désormais faire appel à l'organe de surveillance fédéral. Celui-ci peut donc autoriser la consultation des données et ainsi permettre d'exercer effectivement la surveillance cantonale. La réglementation de la surveillance cantonale ainsi que la possibilité de faire appel à l'organe fédéral compétent remontent à la révision de l'ordonnance du 4 décembre 2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS 121.1; art. 35 et 35a), qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2010. Cette révision est le résultat d'une solution élaborée entre les cantons (CCDJP) et la Confédération (DDPS) pour améliorer la surveillance cantonale se fondant sur la LMSI.

Conformément à l'article 35, alinéa 1 OSRC, les cantons peuvent également engager un organe de contrôle distinct de l'organe d'exécution cantonal; cet organe de contrôle pourrait exercer les fonctions de surveillance mentionnées à la place du directeur de la POM, le cas échéant de concert avec la surveillance fédérale. La création d'un tel organe de contrôle soulève toutefois la question de savoir si les connaissances techniques et organisationnelles nécessaires sont réunies. Le directeur de la POM devrait en outre, en sa qualité de conseiller d'Etat compétent, être informé et sollicité s'il s'avérait nécessaire de procéder à des rectifications.

Vu son domaine de compétence, le directeur de la POM connaît en revanche déjà les procédures et processus et peut recourir au savoir-faire de son état-major. Ce savoir-faire et les connaissances organisationnelles déjà disponibles facilitent considérablement la surveillance. En tant que supérieur politique de la POCA, le directeur de la POM peut en outre directement exercer son influence s'il se révèle nécessaire de procéder à des rectifications. Au vu de ces réflexions, le Conseil-exécutif est d'avis que le maintien de la surveillance cantonale par le conseiller d'Etat compétent est plus efficace que la création d'un nouvel organe de contrôle distinct.

La haute surveillance de l'administration par le parlement reste inchangée, puisque le Conseil-exécutif et ses membres rendent compte au Grand Conseil de l'activité de l'administration. S'agissant de la protection de l'Etat, le Grand Conseil a pour la dernière fois été informé lors de la discussion avec la Commission de haute surveillance (CHS) du Grand Conseil en octobre 2010. A cette occasion, le conseiller d'Etat compétent a informé la CHS des activités en la matière.

4. Les données collectées sur mandat du SRC sont des données fédérales soumises en principe à la surveillance fédérale et non cantonale. Les possibilités du Conseil-exécutif se limitent aux explications précitées concernant la surveillance cantonale. La révision de l'OSRC, qui est le résultat de la solution commune élaborée par la CCDJP et le DDPS, a permis de créer une base solide destinée à préserver une surveillance efficace de l'activité portant sur la protection de l'Etat.

Dans le canton de Berne, le directeur de la POM exerce la surveillance hiérarchique comme suit: il procède au moins une fois par an à un contrôle en application des articles 35 et 35a OSRC. Selon la situation, il peut pour ce faire recourir au SRC, afin par exemple de vérifier également au plan matériel l'application conforme de la LMSI dans le canton en procédant à des contrôles au hasard. Au cas par cas, il peut en outre effectuer d'autres contrôles au vu de la situation et en faisant appel au SRC.

Si l'on considère le nombre des collaborateurs du Domaine spécialisé Protection de l'Etat et la quantité des données saisies, un contrôle supplémentaire paraît disproportionné.

5. Voir les explications figurant ci-dessus.

6. La réglementation mentionnée, qui prévoit la collaboration entre la surveillance cantonale et la surveillance fédérale compétente concernant l'examen matériel des données recueillies, permet d'examiner si l'obtention d'informations relevant de la protection de l'Etat répond aux bases légales.

Toute personne peut demander au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit dans le système d'information du SRC. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence communique au requérant une réponse au libellé toujours identique selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement ou que, dans le cas d'une éventuelle erreur dans le traitement des données, il a adressé au SRC la recommandation d'y remédier (art. 18 LMSI). Cette communication n'est pas sujette à recours. La personne concernée peut demander que le président de la cour du Tribunal administratif fédéral qui est compétente en matière de protection des données examine la communication du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ou l'exécution de la recommandation qu'il a émise (art. 18, al. 2 LMSI).

7. Etant donné que la POCA ne fait qu'exécuter des tâches fédérales en matière de protection de l'Etat, la Confédération finance entièrement cette activité. L'exécution des tâches relatives à la LMSI qui lui sont déléguées n'engendre pas de frais supplémentaires pour le canton de Berne. La Confédération ne dédommage pas le canton pour d'éventuels coûts supplémentaires liés à la surveillance hiérarchique cantonale ou à un éventuel organe de contrôle cantonal distinct.

Interpellation 154/2010 Imboden (Berne, Les Verts)

1. En matière de protection de l'Etat, la POCA agit uniquement sur ordre de la Confédération et sur la base de la LMSI. Les données réunies dans l'exécution de cette tâche sont conservées séparément des autres données de police. Comme les données récoltées sont exclusivement fédérales et non cantonales, ce fichier de données relève de la compétence de la Confédération et se fonde sur l'article 16 LMSI.

Actuellement, un nouveau système automatique d'information est introduit pour remplacer le fichier de données existant. Le nouveau système présente plusieurs avantages. Il détruit automatiquement les données passé le délai de conservation et enregistre l'accès aux données, ce qui permet de savoir qui a consulté ou mis à jour les informations en question et à quel moment.

Outre le contrôle des affaires usuel, une telle banque de données a pour objectif d'améliorer la disponibilité des données en vue d'un traitement ultérieur. Conformément à la LMSI, chaque canton dispose ainsi de sa propre banque de données pour exécuter les tâches confiées par la Confédération. Celle-ci doit approuver les banques de données cantonales. Le règlement d'exploitation indispensable au système d'information relatif à la protection de l'Etat de la POCA a été établi et approuvé par le SRC, par la surveillance du SRC ainsi qu'en dernière instance par le DDPS.

Selon les renseignements obtenus auprès de la Confédération et de différents cantons, aucune base légale cantonale particulière n'est nécessaire pour exploiter la banque de données contenant exclusivement des données fédérales au sens de la LMSI. La plupart des cantons ont ainsi obtenu l'approbation de leur règlement d'exploitation.

2. Le Domaine spécialisé Protection de l'Etat de la POCA dispose de quelque 1100 données concernant des personnes et d'une centaine concernant des organisations; ces données sont exploitées dans le cadre de tâches relatives à la LMSI. Le nombre de données est inférieur à celui publié antérieurement. D'une part, certaines données ayant atteint la limite de conservation ont été effacées, d'autre part, des clarifications ont permis d'en supprimer d'autres qu'il n'était plus nécessaire de conserver.
3. La protection de l'Etat dans le canton de Berne se fonde sur la LMSI qui combat les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent, au commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi qu'au transfert illégal de technologie. Le personnel de la POCA collecte uniquement des données relatives à ces domaines. Les données sont examinées, le cas échéant dépouillées, puis annoncées pour être reprises dans la banque de données fédérale du système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS). S'il s'avère qu'elles n'ont aucune pertinence au sens de la LMSI, elles sont effacées. Environ 70 à 80 pour cent des données saisies à l'échelle cantonale ont été transmises au SRC. La part restante est constituée de données dont la pertinence selon la LMSI est encore analysée et qui seront soit effacées soit transmises ultérieurement au SRC selon leur degré de pertinence.

Dans tous les cas, les données sont détruites au plus tard à l'expiration de leur durée de conservation, soit après cinq ans, conformément à l'article 34 de l'ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (OSI-SRC; RS 121.2).

4. Conformément à l'article 18 LMSI, toute personne peut demander au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit dans le système d'information du SRC (cf. point 6 de l'interpellation Schär).

Le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données exerce à ce jour une fonction de surveillance organisationnelle. Ainsi, tous les six mois, un entretien concernant le traitement des données de la POCA a lieu avec la responsable du Service juridique du Commandement de la police. A cette occasion, celui-ci a rempli le questionnaire de l'Association des commissaires suisses à la protection des données (PRIVATIM). Ainsi, le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données a obtenu des informations concernant le déroulement, le volume et l'organisation du traitement des données du SRC.

Un examen du contenu des données n'a à ce jour pas eu lieu. Pour ce faire, le SRC doit donner son aval conformément à l'article 35a OSRC.

Dans une première phase de mise en place d'ISIS, le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données a été sollicité pour établir un rapport d'examen préalable. Suite aux renseignements obtenus auprès de la Confédération, qui considère la LMSI comme la seule base légale indispensable à la gestion d'une banque de données cantonale contenant exclusivement des données fédérales, le canton a renoncé à élaborer d'autres bases. D'autres cantons ont agi de même, puisqu'aucune procédure législative particulière n'est prévue à l'échelle cantonale. En complément à la LMSI, l'exploitation des systèmes d'information cantonaux se fondera sur le règlement modèle de la Confédération, qui sera adapté aux besoins respectifs.

5. Le règlement d'exploitation concernant la banque de données cantonale informatisée relative à la protection de l'Etat prévoit une solution commune entre les cantons (CCDJP) et la Confédération (DDPS) qui assure une meilleure coordination de la surveillance cantonale. Cette réglementation découle directement des recommandations

formulées dans le rapport de la DélCdG des Chambres fédérales. Le règlement d'exploitation a été élaboré par le commandant de police en collaboration avec le conseiller d'Etat concerné et a entretemps été approuvé par le SRC, la surveillance du SRC ainsi qu'en dernière instance par le DDPS.

Comme le Conseil-exécutif l'a évoqué en réponse à la question 3 de l'interpellation Schär, une surveillance cantonale adéquate suppose que l'examen puisse, si nécessaire, également porter sur les données et ne se limite pas aux processus et réglementations. C'est pourquoi le règlement d'exploitation prévoit la possibilité de consulter l'organe de surveillance du SRC compétent. L'organe de surveillance fédéral peut ainsi donner sur place son accord à la consultation des données.

6. Conformément à l'article 35a OSRC, le délégué cantonal à la protection des données ne peut pas consulter les données relatives à la protection de l'Etat sans l'aval du SRC.

Les données traitées par le SRC sont de par la loi des données fédérales. Seul le droit indirect au renseignement décrit à l'article 18 LMSI s'applique. Les personnes souhaitant consulter les fichiers doivent s'adresser au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

7. Au vu de l'article 33a de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD; RSB 152.04), l'autorité cantonale de surveillance accomplit de manière indépendante les tâches que lui attribue cette même loi. Sur demande du Conseil-exécutif, l'autorité cantonale de surveillance l'a informé que le groupe de travail "Sécurité intérieure" de PRIVATIM procède actuellement à la clarification des aspects juridiques quant à la licéité et à la procédure à suivre pour consulter des données relatives à la protection de l'Etat. Le groupe de travail soumettra les résultats de son étude au comité directeur de PRIVATIM.
8. Cf. la réponse à la question 3 de l'interpellation Schär et la réponse à la question 5 de la présente interpellation.

Au Grand Conseil