



Newsletter

#02 / 2013

Chère lectrice, cher lecteur,

Notre canton dispose depuis bientôt trois ans d'une Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf). En d'autres termes, le principe de transparence inscrit dans la constitution cantonale est en application. Nombre de commentaires ont qualifié cette innovation de vrai «changement de paradigme»: en effet, d'un seul coup – comme d'ailleurs dans la majorité des autres cantons suisses – tous les documents administratifs devenaient en principe accessibles au public. Les organes publics furent nombreux à craindre une avalanche de demandes d'accès.

Or la statistique annuelle prouve qu'il n'en est rien. Une cinquantaine de demandes d'accès ont été présentées chaque année et le pourcentage des réponses positives n'a cessé d'augmenter d'année en année. Voilà qui est de bon augure et laisse entendre que le principe de transparence a pris pied dans les pratiques des organes publics fribourgeois.

Certaines demandes ont cependant essuyé un refus: cela s'explique, car la loi prévoit des exceptions à ce principe, notamment si les documents touchent un intérêt public ou privé prépondérant. Une des tâches de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données consiste à veiller à ce que l'accès à des documents ne soit différé, restreint ou refusé que dans des cas clairement justifiés. Que l'Autorité, arborant l'étendard de la transparence, soit celle-là même qui a fait caviarder de grands passages d'un rapport d'audit sur le fonctionnement d'un service, voilà qui a fortement surpris, voire déconcerté le public. A nos yeux pourtant, il y a des limites à la transparence applicable à l'activité de l'Etat, en particulier lorsque des personnes sont visées et qu'une publication risque d'atteindre gravement le droit de la personnalité.

Pour que le principe de transparence puisse se déployer plus largement encore, il faut espérer deux choses: d'abord, que de plus en plus de personnes fassent usage du droit d'accès. Ensuite, que les organes publics poursuivent et pérennisent leurs efforts d'ouverture en pratiquant une communication plus active qu'autrefois. En effet, il ne suffit pas à la longue de décompter les demandes d'accès: l'important est que citoyennes et citoyens aient le sentiment d'être bien informés sur les activités de l'Etat et qu'ils aient confiance dans les organes publics.

Je vous souhaite une agréable lecture.

Annette Zunzer Raemy
Préposée cantonale à la transparence



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Sommaire

Editorial	1
Actualités	2
«Big Data» – où des montagnes... de données s'élèvent	2
Formation continue Privatim	3
Les prises de vue faites par les microdrones doivent se faire selon les règles de la protection des données	4
Transparence: le point de vue des médias	5
Informations aux organes publics	6
Demande adressée à la commune de domicile pour connaître la date d'arrivée d'une personne	6
Réduction de prime pour la caisse-maladie	6
Accès aux documents d'une procédure	6
Accès au procès-verbal d'une séance du Conseil communal	6
Nouvelle rubrique sur notre site Internet	7

Actualités

«Big Data» – où des montagnes... de données s'élèvent

Les montagnes de données accumulées au sein de l'administration, des entreprises et libres d'accès sur Internet ne cessent de croître. Sauvegarder d'immenses quantités de données coûte de moins en moins cher. Mais qu'advient-il de ces données et quels problèmes se posent en particulier sur le plan de la protection des données? C'est le sujet auquel était consacré le 18e Symposium on privacy and Security, qui s'est déroulé à fin août 2013 à Zurich.

Lors du Symposium, Andreas Krause, professeur d'informatique à l'EPFZ, a défini les «Big Data» comme des données non structurées. A l'heure actuelle, les spécialistes développent des méthodes permettant d'analyser ce magma de données, à la recherche de structures et de modèles. Ce travail s'effectue dans ce qu'on appelle les centres de traitement des données, un réseau de divers équipements informatiques. Il s'agit, par diverses méthodes (vecteurs, algorithmes, analyses par segmentation), de dégager des modèles pertinents en termes de pré-

diction (p. ex. signaler des livres ayant des traits communs dans une librairie en ligne).

Les données à caractère personnel sont anonymisées grâce à la cryptographie qui élimine le lien avec la personne (principe de minimisation des données). Selon les informations données par Günter Karjoth, membre de l'équipe de recherche auprès d'IBM-Research, des analyses ont montré que 63-87% de la population peut être identifiée au moyen de signes distinctifs comme la date d'anniversaire, le sexe et le code postal, raison pour laquelle la transformation des données s'opère selon la méthode de la généralisation. Si l'on augmente le degré d'anonymisation, il y a baisse de la qualité des données, donc de leur utilité.

«Big Data» et protection des données

S'exprimant sur les «Big Data», Alexander Rosnagel, professeur de droit public à l'Université de Kassel, constate que cet amas de données contrevient à tous les principes juridiques de la protection des données: pesée des intérêts en jeu, transparence, consentement de l'intéressé à l'utilisation de ses données, respect du but pour lequel les

données ont été collectées, finalité, mais aussi économicité des données. Il relève en particulier que le but pour lequel les données ont été collectées n'est plus discernable.

Lorsqu'il évoque le droit de chacun à déterminer lui-même les informations qu'il est prêt à révéler, M. Rossnagel juge incertaine toute prévision des risques. A son avis, le risque est bien plus réparti entre tous les acteurs en cause: en effet, celui qui donne son accord à la divulgation de ses propres données décide pour d'autres dans la mesure où sa démarche affaiblit le droit individuel du refus de divulgation. L'utilisation à des fins de statistiques restreint la capacité d'action et de décision de l'individu: c'est l'effet «normativité de la normalité». M. Rossnagel plaide en faveur de la réduction des risques et de nouvelles mesures de prévention. S'agissant de l'analyse des risques, il préconise en particulier la mise sur pied de nouvelles règles en matière de consentement, d'utilisation et d'exploitation (durée comprise) des données stockées.

Thomas Hoeren, professeur à l'Institut de droit de l'information, des télécommunications et des médias de l'Université de Münster (Westfälische Wilhelms-Universität, WWU) a mis en garde: d'une part, les instituts actuels de droit privé sont dépassés par le volume des «Big Data» et, d'autre part, il faut répondre aux besoins dans deux domaines: créer de nouvelles règles de protection des données et des dispositions légales réglementant la circulation des données.

Formation continue Privatim

—
Le 12 septembre 2013 s'est déroulée la 3^e journée de formation continue de Privatim, à Olten. Privatim est une association qui réunit tous les préposés cantonaux à la protection des données de Suisse. Ces journées se déroulent chaque année et l'accent est mis sur un thème afin de l'approfondir. Cette année, la journée était placée sous le signe de l'aide sociale et des assurances sociales, en particulier sur le traitement de ses données à considérer comme sensibles, au sens de l'art. 3 let. c LPrD.

Il a notamment été question de la communication d'informations par rapport à une procédure AI intentée par une employée de l'Etat du canton de Berne à la

Open Government Data

Selon, Kai von Lewinski, privat-docent à la Faculté de droit de l'Université Humboldt (Berlin), la transparence induite par la cyberadministration se traduit moins par un renforcement de l'Etat que par un affaiblissement des droits des particuliers. Il diagnostique un transfert de pouvoir et une perte de contrôle pour l'Etat. Kai von Lewinski préconise la transparence applicable à la totalité des données de l'e-gouvernement, mais propose d'en réglementer et réguler l'accès en ligne.

Les «Big Data» pourraient contribuer à résoudre des problèmes se posant à l'échelle du monde et permettre entre autres de développer des instruments de prise de décision plus performants, a relevé Dirk Helbling, professeur de sociologie à l'EPFZ. Les nouvelles technologies, tout particulièrement les réseaux sociaux, permettraient aussi d'impliquer davantage les consommateurs et les citoyens. Mais pour que les «Big Data» apportent un plus à la société, leur usage doit être soumis à une Charte éthique. Le risque inhérent du recours aux «Big Data» est plutôt la discrimination que l'intrusion dans la sphère privée, selon Dirk Helbling.

Les «Big Data» sont un phénomène qui suscite des avis divers. Nous ne pouvons pas simplement ignorer ce développement nouveau. Il nous appartient en revanche de chercher des réponses pertinentes aux risques identifiés.

Commission financière du Grand Conseil par l'office du personnel. La communication avait été admise, puisqu'une base légale suffisante avait été adoptée.

S'agissant de la communication de données personnelles d'un service cantonal à l'office cantonal du travail du canton de Bâle-Campagne, le Préposé cantonal à la protection des données bâlois l'avait également déclarée admissible. En effet, en l'absence d'information de la personne concernée par rapport à la rupture des relations de travail, il a été admis que le service du personnel du service cantonal concerné transmette des informations sur la nature de la rupture des rapports contractuels, une base légale suffisante le permettant. En outre, il y a un certain devoir d'information de la personne concernée qui demande des indemnités de chômage.

Les prises de vue faites par les micro-drones doivent se faire selon les règles de la protection des données

—
La question de protéger la sphère privée devient à chaque fois plus cruciale dans la mesure où le développement technologique crée de nouveaux engins toujours plus accessibles à l'individu. Par exemple, le nouveau trend du moment : les drones. Les prises de vue faites par les microdrones doivent se faire selon les règles de la protection des données.

Les drones sont des aéronefs télécommandés à distance. Leur masse et taille varient, les plus petits ne pesant que quelques grammes alors que les plus grands atteignent plusieurs tonnes. Avant, exclusivité dans le domaine militaire, les drones commencent aujourd'hui à être utilisés dans le domaine civil, notamment dans le transport, pour la recherche scientifique, pour des prises de vue aériennes entre autres. Pourtant, malgré la grande utilité de ces engins, ils disposent d'une caméra qui peut enregistrer des images de personnes sans qu'elles s'en rendent compte.

Autorisation nécessaire

Selon les règles applicables à l'utilisation des drones, une autorisation de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est nécessaire pour exploiter les drones et les modèles réduits d'aéronefs qui excèdent un poids de 30 kg (art. 14 de l'Ordonnance du 24 novembre 1994 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS, RS 748.941) et art. 2a de l'Ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAV, RS. 748.01)). L'office fixe dans chaque cas les conditions d'admission et d'utilisation.

Par contre, pour ce qui est des avions sans occupants d'un poids allant jusqu'à 30 kg (aussi appelés microdrones), l'art. 19 OACS ainsi que l'art. 51 al. 3 de la Loi fédérale sur l'aviation (LA, RS. 748.0) disposent que les cantons peuvent édicter des prescriptions pour réduire les nuisances ainsi que le danger auquel les personnes et les biens sont exposés au sol (voir aussi le site internet de l'OFAC sur les drones et modèles réduits <http://www.bazl.admin.ch/dienstleistungen/02658/index.html?lang=fr>).

Les drones et le risque d'atteinte au droit de la personnalité

Pour le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), les prises de vue aériennes des personnes identifiables constituent un traitement des données personnelles. L'usage des drones équipés de caméras à des fins de vidéosurveillance doit respecter les principes de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS. 235.1). Il est en plus d'avis que les prises de vue aériennes, notamment par les drones, constituent un plus grand risque d'atteinte aux droits de la personnalité. En effet, alors que les caméras vidéo installées au sol permettent une surveillance très limitée dans l'espace, les prises de vue aériennes permettent par contre de surveiller les personnes au sol sans point d'attache géographique, sans limitation d'emplacement, ni limitation dans le temps. De plus, les drones peuvent fonctionner en restant largement inaperçus (13^e Rapport annuel (2005/2006), p. 23-24).

En ce qui concerne l'usage de microdrones par des personnes privées, la LPD s'applique lorsque les images enregistrées des personnes identifiables ne sont pas utilisées exclusivement pour l'usage personnel (17^e Rapport annuel (2009/2010), p. 20). Le PFPDT a recommandé à l'OFAC d'informer toute personne qui désire utiliser des microdrones équipés de caméras à des fins de surveillance, de respecter les exigences de la LPD dès lors que des personnes identifiées et identifiables sont prises dans le champ de vision de la caméra (15^e Rapport annuel (2007/2008), p. 27).

Transparence: le point de vue des médias

—
Le combat pour la transparence est-il une bataille perdue ou une bataille à mener ? Cette question a été traitée lors d'un colloque organisé par l'Académie du journalisme et des médias de l'Université de Neuchâtel. Des spécialistes européens y ont abordé les enjeux politiques, économiques et sociaux que représente le libre accès à l'information.

L'affaire Wikileaks était au cœur des échanges de vues. Aux yeux de certains intervenants, Wikileaks est considérée comme une «organisation» précurseur du libre accès à l'information et contribuant à la prise de conscience de certaines problématiques alors que d'autres intervenants font valoir le fait que la publication d'informations «volées» n'a rien à voir avec un journalisme sérieux et qu'elle ne concourt pas non plus à promouvoir la transparence.

Conséquences à long terme pour les médias

L'activité de Wikileaks n'est en soi pas du journalisme, mais en tant qu'organisation, elle a des conséquences à long terme sur le travail des médias, a déclaré Christian Christensen, professeur de journalisme à l'Université de Stockholm, ajoutant que si Wikileaks se consacrait à la collecte d'informations et à leur archivage, c'est toujours aux médias qu'il reviendrait d'assumer le travail journalistique à partir des données rassemblées.

Constatant que sur un plan global, il est certes capital de collaborer dans le contexte des cas révélés, Christensen a tout de même rappelé que les Etats, avec leurs propres bases légales, n'ont pas pour autant perdu de leur importance. Ainsi, liberté de parole, liberté de la presse ou protection des lanceurs d'alerte sont des thématiques dont le traitement est l'affaire de chaque pays.

La protection des lanceurs d'alerte

Jean-Philippe Ceppi, journaliste à la Radio Télévision Suisse, a centré son intervention sur les difficultés liées à la protection des lanceurs d'alerte en Suisse. Car le journalisme d'investigation dépend de sources de cette nature, d'autant plus, argumente-t-il, que dans la majorité des cantons il est très compliqué d'activer les lois existantes sur la transparence. « La Suisse a le gène de la confidentialité dans son ADN », dit J.-Ph. Ceppi.

Est-il légitime de garder le secret? Oui, si le secret est nécessaire du point de vue de l'intérêt public, a objecté l'intervenant Robert Picard, professeur à Oxford. Mais cette attitude a ses limites, a-t-il poursuivi, car s'en tenir à l'opacité n'est la plupart du temps pas légitime. Sans compter que l'on peut aussi pratiquer un semblant de transparence avec les médias, a-t-il ajouté: lorsqu'un journaliste reçoit des milliers de pages sur un sujet, il devient très difficile pour lui de détecter les points sensibles.

Informations aux organes publics



Demande adressée à la commune de domicile pour connaître la date d'arrivée d'une personne

Selon l'art. 17 al. 1 de la Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH), «le préposé peut, dans un cas d'espèce, communiquer à un particulier ou à une organisation privée qui rend vraisemblable un intérêt légitime les nom, prénom(s), sexe, date de naissance, état civil, profession, adresse et date d'arrivée, ainsi que, le cas échéant, la date de départ et la destination d'une personne déterminée.» En conséquence, un époux divorcé qui demande à une commune la date d'arrivée de son ex-épouse a un intérêt légitime à connaître cette date pour faire valoir ses propres droits.

Réduction de prime pour la caisse-maladie

Une personne aux études s'est adressée à notre Autorité pour savoir si la caisse de compensation était habilitée à exiger la déclaration d'impôt de ses parents et si cette démarche était légale sous l'angle du droit de la protection des données.

L'Etat accorde des réductions de primes aux assurés, aux couples et aux familles de condition économique modeste (art. 10 al. 1 de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie; LALAMal 842.1.1). S'agissant de personnes mineures, d'apprenti(e)s et de personnes de moins de 25 ans en cours de formation initiale, le droit à une réduction de prime s'établit à partir des revenus et de la fortune des parents (art. 14 LALAMal), raison pour laquelle la demande de réduction de prime en faveur de jeunes adultes dans cette situation est présentée au nom des parents ou du représentant légal (art.11, al. 2, LALAMal). La caisse de compensation est donc habilitée à demander la déclaration d'impôt des parents.

Accès aux documents d'une procédure

La Préposée cantonale à la transparence a publié une recommandation relative à l'information et l'accès aux documents, consultable sur la page Internet (<http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/publications/transparence/recommandations.htm>). Les documents à l'origine de la recommandation avaient été produits et reçus dans le cadre d'une procédure introduite par le requérant contre la commune de Châtel-St-Denis. Cette procédure a débouché dans un premier temps sur un refus prononcé par le Préfet

du district de la Veveyse. Dans un deuxième temps, le Préfet du district de la Veveyse a envoyé la majorité des documents demandés au requérant, mais a refusé l'accès à quelques-uns des autres documents demandés.

Dans sa recommandation, fondée sur les échanges écrits entre les parties, la Préposée cantonale à la transparence a attiré leur attention sur le fait que la majorité des documents souhaités avait été rédigée avant le 1^{er} janvier 2011, date de l'entrée en vigueur de la LInf. En conséquence, ces documents ne relevaient pas du champ d'application du droit d'accès. Les organes publics sont libres d'accorder le droit d'accès aux documents, ce qui, en l'occurrence, n'a pas été le cas.

La Préposée cantonale à la transparence a recommandé l'octroi du droit d'accès pour trois documents supplémentaires. Il s'agissait d'abord des notes manuscrites prises lors d'une séance réunissant le Préfet, le Syndic de la commune de Châtel-St-Denis et des tiers. Elle recommandait ensuite d'octroyer l'accès à un courrier électronique adressé au Secrétaire général de la Commune par un médecin scolaire, compte tenu du caviardage de deux mots. Quant au troisième document, il s'agissait d'un courrier électronique que le citoyen avait déjà reçu une fois et qu'il suffisait donc de lui renvoyer. La préfecture a suivi la recommandation de la Préposée à la transparence.

Accès au procès-verbal d'une séance du Conseil communal

Un citoyen a demandé l'accès au procès-verbal d'une séance du Conseil communal au cours de laquelle un projet le concernant indirectement avait été discuté. Suite à cette demande, la Commune a demandé à la Préposée cantonale à la transparence si elle était tenue d'octroyer l'accès au procès-verbal. La Préposée à la transparence a alors indiqué que, conformément à la Loi sur l'information et l'accès aux documents, les procès-verbaux de séances non publiques ne tombent pas sous le coup du droit d'accès (art. 29 al. 1 let. b). Mais elle a relevé que la Loi du 25 septembre 1980 sur les communes prévoit en son article 103bis al. 2 let. a que le Conseil communal peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances, des séances des commissions de l'assemblée communale et des séances de ses commissions administratives. Elle a ajouté qu'il convenait alors, le cas échéant, de caviarder d'éventuelles données personnelles de tiers.

Nouvelle rubrique sur notre site Internet

—

Notre page Internet comprend une nouvelle rubrique qui présente des cas concrets ayant trait au principe de la transparence et la réponse à ces questions apportée par la Préposée. Il s'agit par là de proposer aux organes publics une première direction à donner à leur réponse aux demandes d'accès à des documents. Jetez-y un coup d'œil: <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/communes.htm> et <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/faq/transparence.htm>.



Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD

Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg

T. +41 26 322 50 08, secretariatatprd@fr.ch

-

www.fr.ch/atprd

-

Novembre 2013