



Préposé à la protection des données et à l'information

Rapport d'activité 2009 - 2010

Préposé à la protection des données
et à l'information du Canton de Vaud
Place de la Riponne 5
CP 5485
1002 Lausanne
Tél. : 021 316 40 64 – Fax : 021 557 08 92
info.ppdi@vd.ch

Selon l'article 40 de la loi sur la protection des données personnelles, le préposé à la protection des données et à l'information établit chaque année un rapport d'activité public. Le présent rapport couvre la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010. Il est disponible sur le site internet du préposé : www.vd.ch/ppdi

Table des matières

1. Introduction	4
2. Bases légales et tâches du préposé	4
3. Organisation et ressources	5
4. Survol des activités 2009-2010	6
5. Principes en matière de protection des données	6
6. Principes en matière de transparence de l'administration	7
7. Objectifs 2011	7
8. Thèmes choisis	8
Registre des fichiers	8
Schengen et Dublin	8
Harmonisation des registres	9
Vidéosurveillance	9
Traitement des données en milieu hospitalier – eHealth	9
Procédure d'appel	10
Publications sur internet	10
Protection de l'Etat	11
Case management	11
9. Exemples tirés de la pratique	11
Reportage dans un hôpital	11
Accès aux données fiscales	12
Numéro d'immatriculation	12
Transmission de listes par les contrôles communaux des habitants	12
Accès à la messagerie électronique des collaborateurs	13
Publication de la liste des propriétaires de chiens	13
10. Procédures de conciliation	14
11. Jurisprudence	15
12. Evaluation de la loi sur l'information	16
13. Consultations	16
14. Cours, formations et conférences	17
15. Collaborations	18
privatim	18
Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence	18
16. Statistiques	18

1. INTRODUCTION

La protection des données n'est pas une thématique nouvelle. Le canton de Vaud avait fait œuvre de pionner en adoptant en 1981 déjà une loi sur les fichiers informatiques et la protection des données. Les défis et les dangers se sont toutefois accrus en même temps que le prodigieux développement des moyens informatiques. De très nombreuses données – textes, images, vidéos – sont aujourd'hui traitées sous format numérique par des outils aux puissances de calcul et de stockage toujours plus importantes. Les facilités de transmission, en particulier, accroissent les possibilités d'utilisation illicite des données.

Afin d'adapter le cadre légal aux besoins actuels, ainsi que pour faire droit aux obligations internationales de la Suisse, le législateur vaudois a adopté le 11 septembre 2007 une nouvelle loi sur la protection des données personnelles. Cette loi institue la fonction de préposé à la protection des données et à l'information, dont le premier titulaire est entré en fonction le 1^{er} janvier 2009. Le présent rapport est le reflet de ses deux premières années d'activité.

Le champ d'action du préposé ne se limite toutefois pas à la protection des données. Il a aussi des compétences en matière de transparence de l'administration et d'accès aux documents officiels. Il se trouve ainsi au cœur de l'articulation entre deux principes qui peuvent s'opposer : transmission d'informations au nom de la transparence, d'une part, refus de la transmission de documents contenant des données personnelles, d'autre part. Il s'agit le plus souvent d'opérer des appréciations au cas par cas pour trouver des solutions qui fassent droit aux deux finalités : protéger les citoyen-ne-s contre l'utilisation abusive de données qui les concernent et favoriser la libre formation de l'opinion publique grâce à la transparence des activités des autorités.

Pour opposés qu'ils puissent paraître, les principes de transparence et de protection des données ont en commun d'être essentiels pour un fonctionnement des institutions qui soit respectueux des droits des personnes.

2. BASES LEGALES ET TACHES DU PREPOSE

La loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD) vise à protéger les personnes contre l'utilisation abusive des données personnelles les concernant. La loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003, a quant à elle pour objectif de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique.

Afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs légaux, la LPrD instaure la nouvelle fonction de préposé à la protection des données et à l'information. Le préposé est en poste depuis le 1^{er} janvier 2009.

Ses tâches sont décrites dans chacune des lois.

S'agissant de la protection des données¹, le préposé :

- surveille l'application des prescriptions relatives à la protection des données ;
- promeut la protection des données dans le canton ;
- informe les responsables de traitement sur les exigences posées en matière de protection des données ;
- renseigne les personnes concernées sur les droits découlant de la loi ;
- est consulté lors de l'élaboration de lois, règlements, directives ou autres normes impliquant le traitement de données personnelles ;
- intervient, sur demande des responsables de traitement ou des personnes concernées, afin de résoudre des questions soumises à la loi ;
- est informé des projets relatifs à l'installation de systèmes de vidéosurveillance et donne son accord à la mise en fonction ;
- tient à jour le registre des fichiers ;
- collabore avec les autres autorités compétentes en matière de protection des données des autres cantons, de la Confédération ou de l'étranger ;
- mène la procédure de conciliation de l'article 32 LPrD.

S'agissant de l'accès aux documents officiels basé sur la LInfo, le préposé est chargé :

- de la procédure de recours prévue à l'article 21 de la LInfo ;
- d'informer, d'office ou à la demande de particuliers ou d'entités, des modalités d'accès à des documents officiels.

3. ORGANISATION ET RESSOURCES

Le préposé exerce son activité de manière indépendante (art. 35 LPrD). Afin de garantir cette indépendance, il est nommé par le Conseil d'Etat pour une durée de six ans. Il est rattaché administrativement à la Chancellerie d'Etat.

Le préposé travaille à un taux d'activité de 80 %. Il a bénéficié de l'appui administratif du secrétariat de la Chancellerie d'Etat jusqu'au 15 octobre 2010. A partir de cette date, il a partagé des ressources avec le Bureau cantonal de médiation administrative.

¹ Il convient de préciser que le préposé n'est pas compétent pour le traitement des données par des personnes privées (sauf si elles accomplissent une tâche publique cantonale ou communale). Les traitements par des personnes privées sont de la compétence du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, sur la base de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1).

Avec les ressources à sa disposition, le préposé peine à répondre aux exigences de la loi². En ces deux premières années d'activité, il a avant tout répondu aux nombreuses sollicitations qui lui sont parvenues. Le manque de moyens a entraîné des délais de réponse qui doivent être raccourcis et n'a pas permis de mener à bien des missions centrales comme la surveillance ou l'information des entités soumises à la LPrD et du public. Des ressources supplémentaires, sous la forme d'un-e secrétaire à 50 % et d'un-e adjoint-e à 70 % lui permettront de mieux faire face à ces tâches.

4. SURVOL DES ACTIVITES 2009-2010

Le préposé, dès son entrée en fonction le 1^{er} janvier 2009, s'est attelé à créer le cadre dans lequel insérer cette nouvelle fonction et les processus qui y sont liés.

La nouvelle LPrD contenant des principes généraux, il a fallu les confronter aux demandes concrètes et articuler des concepts qui sont parfois contradictoires (transparence voulue par la LInfo et protection des données).

Le préposé a également remplacé l'ancienne Commission restreinte de médiation, en charge jusqu'à fin 2008 de la procédure de médiation prévue par la LInfo.

Mi-octobre 2010, le préposé a quitté les locaux de la Chancellerie d'Etat pour rejoindre les locaux du Bureau cantonal de médiation administrative. Le but de ce déménagement était d'une part de marquer l'indépendance du préposé en ne se trouvant plus physiquement dans les locaux d'un service de l'Etat, d'autre part de créer des synergies avec une entité en lien direct avec le public. S'il est impossible de faire un bilan définitif en l'état, on peut d'ores et déjà affirmer qu'après deux mois, la cohabitation de ces deux entités s'avère très positive et remplit les objectifs fixés.

5. PRINCIPES EN MATIERE DE PROTECTION DES DONNEES

Le but de la LPrD est de protéger les personnes contre l'utilisation abusive des données personnelles les concernant. A l'ère de la numérisation et du transfert de plus en plus aisé des données, il est essentiel que les collectivités se donnent les moyens de participer à ce but.

Le législateur a posé des garde-fous au traitement des données en adoptant la LPrD, qui impose aux autorités le respect de certains principes. Les autorités doivent impérativement se poser les questions ci-dessous, entre autres, lorsqu'elles traitent des données personnelles :

² Dans un article récent, les ressources nécessaires aux cantons pour se conformer aux exigences imposées par le droit européen ont été évaluées (Rudin, Beat, Die datenschutzrechtliche Umsetzung von Schengen in den Kantonen, in: Breitenmoser, Stephan / Gless, Sabine / Lagodny, Otto (Hrsg.), Schengen in der Praxis – Erfahrungen und Ausblicke, Zürich/St. Gallen 2009, p. 213-255). Appliquant divers critères de pondération, l'auteur estime à 7 ETP les besoins du Canton de Vaud (contre 0,8 à fin 2010). Sans se prononcer sur ce chiffre, il apparaît que 0,8 ETP sont insuffisants.

- le traitement des données est-il expressément prévu par la loi ou sert-il à l'accomplissement d'une tâche publique (principe de légalité, art. 5 LPrD)?
- les données sont-elles traitées uniquement dans le but pour lequel elles ont été collectées (principe de finalité, art. 6 LPrD)?
- seules les données nécessaires à l'accomplissement de la tâche sont-elles traitées et le traitement envisagé est-il vraiment nécessaire (principe de proportionnalité, art. 7 LPrD)?
- les personnes concernées savent-elles que des données les concernant sont traitées, et dans quel but (principe de transparence, art. 8 LPrD) ?

La LPrD confère aux personnes des droits, en particulier celui d'accéder aux données les concernant. Toute demande fondée sur la LPrD doit faire l'objet d'une décision formelle de la part de l'autorité, sujette à un recours soit au Tribunal cantonal, soit au préposé, qui doit tenter la conciliation.

6. PRINCIPES EN MATIERE DE TRANSPARENCE DE L'ADMINISTRATION

Le but de la loi sur l'information est de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique. Sans transparence, un véritable débat démocratique ne peut pas avoir lieu. La loi a introduit un changement de paradigme, passant du principe du secret de l'activité des autorités (la transparence étant l'exception) à celui de la transparence (le secret devenant l'exception).

La LInfo oblige les autorités à rendre des décisions formelles en cas de refus (total ou partiel) d'accès à des documents. Une voie de recours est ouverte contre ces décisions.

La transparence n'est toutefois pas absolue, et elle peut être limitée lorsque la divulgation d'informations se heurte à un intérêt public ou privé prépondérant. La loi prévoit ainsi une articulation avec la protection des données, qui ne doit pas être vidée de son sens par une application sans discernement de la loi sur l'information. Une personne concernée par la divulgation d'informations peut ainsi faire valoir ses intérêts à ce que les informations ne soient pas diffusées.

7. OBJECTIFS 2011

L'année 2011 sera marquée par la mise en œuvre d'un registre des fichiers (voir le chapitre 8 ci-dessous). Le lancement de cette application demandera des ressources importantes lors de la phase de démarrage. Cette activité sera prioritaire durant toute l'année.

Instrument de communication destiné à la population, le registre des fichiers devra être accompagné d'autres mesures d'information destinées à orienter les administré-e-s sur leurs droits en matière de protection des

données. Le site internet notamment devra être revu et alimenté plus régulièrement.

2011 sera marqué également par des contrôles qui seront effectués auprès d'entités soumises à la loi et par la finalisation d'un programme des contrôles, fixant en particulier les critères utilisés pour déterminer les organismes qui méritent d'être soumis à un audit.

Enfin, un accent particulier sera mis sur le respect de délais de réponse les plus brefs possibles, que ce soit pour répondre aux entités soumises à la loi ou aux particuliers qui désirent être renseignés.

8. THEMES CHOISIS

On trouvera ci-dessous quelques exemples de thèmes qui ont occupé le préposé en 2009 et 2010 et qui demeureront d'actualité.

Registre des fichiers

La LPrD impose au préposé la gestion d'un registre des fichiers. Celui-ci doit contenir des informations sur les fichiers exploités par les entités soumises à la loi. Il s'agit de présenter des fiches signalétiques des divers fichiers exploités, sans qu'il soit possible d'accéder à des données personnelles par l'intermédiaire de ce fichier.

L'application pourra être utilisée progressivement dès avril 2011. Elle permettra aux entités soumises d'annoncer leurs fichiers par le biais d'un formulaire informatique, dont les données seront directement reprises pour être publiées sur un site internet public. Les administrés pourront ainsi savoir quels types de données personnelles sont traitées par les entités soumises à la loi.

Schengen et Dublin

L'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen / Dublin oblige la Confédération et les cantons à assurer le respect de standards minimums en matière de protection des données. Les cantons doivent notamment être dotés d'autorités de surveillance indépendantes et disposant de suffisamment de ressources. Ces autorités doivent contrôler l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS). Il revient au préposé d'organiser de tels contrôles, qui devront avoir lieu régulièrement.

Le préposé, comme tous les préposé cantonaux, fait partie du groupe de coordination des autorités chargées des contrôles de l'utilisation du système SIS. Il a contribué aux travaux d'un groupe de travail restreint ayant adopté un document de base sur la méthodologie des contrôles.

Harmonisation des registres

Le législateur vaudois a adopté, le 2 février 2010, la loi d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR ; RSV 431.02). Elle prévoit la création d'une base de données cantonale, le Registre central des personnes (RCPers), regroupant les données de l'ensemble des habitant-e-s du canton. Cette base de données est alimentée par les bureaux communaux du contrôle des habitants. Le RCPers sera accessible à un grand nombre de collaborateurs du canton et des communes. Si cela peut permettre de simplifier des processus administratifs, un tel registre n'est pas sans comporter des risques du point de vue de la protection des données.

Le préposé a été sollicité pour donner son avis sur de la mise en œuvre du RCPers, s'agissant notamment de la transmission des données aux communautés religieuses reconnues. Cette mise en œuvre devra être suivie de près pour s'assurer qu'elle respecte les obligations en matière de protection des données.

Vidéosurveillance

L'article 22 alinéa 1^{er} LPrD permet d'installer un système de vidéosurveillance dissuasive sur le domaine public ou le patrimoine administratif cantonal ou communal. Certaines communes possèdent déjà de telles installations, d'autres réfléchissent à la possibilité d'en adopter. Pour qu'une installation soit licite, elle doit notamment reposer sur une base légale et obtenir une autorisation du préposé.

Afin d'aider les communes qui désirent se doter des bases légales nécessaires, un règlement type sur la vidéosurveillance a été mis à disposition sur le site internet du préposé, ainsi qu'un aide-mémoire. Une quarantaine de communes ont déjà adopté un règlement, ou sont sur le point de le faire, sans qu'elles aient forcément de projet concret d'installation de vidéosurveillance.

Fin 2010, des demandes formelles d'autorisation concernant six communes avaient été déposées. Ce chiffre va probablement augmenter sensiblement, au vu des processus législatifs en cours dans les communes.

Traitement des données en milieu hospitalier – eHealth

La Confédération a adopté une « Stratégie Cybersanté Suisse », qui implique la création d'un dossier patients informatisé. De tels dossiers électroniques sont déjà une réalité dans les hôpitaux vaudois. Le traitement des ces données, en particulier leur communication entre les prestataires de soins, soulève de nombreuses questions juridiques. Un groupe de travail réunissant des représentants du Service de la santé publique, du CHUV, de la Fédération des Hôpitaux Vaudois Informatique (FHVi) et le préposé a été institué pour réfléchir au cadre légal nécessaire pour encadrer les modes

de traitement des données prévus par la stratégie cybersanté dans le canton de Vaud.

Procédure d'appel

Les divers services de l'Etat et des communes exploitent souvent des bases de données indépendantes les unes des autres. Or on constate une tendance grandissante à vouloir interconnecter ces bases de données, ou à tout le moins permettre l'accès aux bases de données par le biais d'une procédure d'appel. Celle-ci permet à une entité d'accéder aux informations gérées par une autre entité qui octroie une autorisation générale d'accès. Ce faisant, le responsable du fichier perd toute maîtrise des informations auxquelles des tiers accèdent. On peut penser par exemple à l'accès dont bénéficie la Police cantonale au registre des détenteurs de véhicules géré par le Service des automobiles et de la navigation.

La LPrD permet l'octroi d'accès par procédure d'appel. Les principes de la loi doivent toutefois être respectés, notamment la proportionnalité et la finalité. Ainsi, les données ne doivent pas être utilisées dans un but incompatible avec celui pour lequel elles ont été collectées. La procédure d'appel se fera souvent en contradiction avec ce principe. La seule commodité conférée par l'accès direct à une information, sans avoir à formuler de demande précise, ne saurait justifier une procédure d'appel. Il faut pouvoir établir un réel besoin, notamment quantitatif, d'accéder aux données.

Publications sur internet

Internet est un outil extraordinaire de diffusion des informations. L'Etat et les communes l'ont bien compris et développent des sites toujours mieux faits et plus fournis. Grâce à internet, il est beaucoup plus facile de répondre aux exigences d'information de la LInfo. L'Etat et les communes ont en effet l'obligation d'informer sur leurs activités d'intérêt général et de développer les moyens de communication propres à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi que de faciliter les échanges avec le public (art. 3 LInfo).

On doit toutefois se montrer très prudent dès que l'on publie sur internet des données personnelles. Cela s'applique tant aux personnes privées qu'aux autorités. Il faut en particulier tenir compte de la puissance phénoménale des moteurs de recherche. Ils permettent de centraliser des informations qui paraissent anodines prises isolément, mais peuvent conduire à établir de véritables profils de la personnalité une fois mises ensemble. Ils font aussi ressortir d'anciennes informations qui n'ont plus vraiment de pertinence. Par exemple : l'information, dans la version électronique d'un agenda communal publié sur internet, selon laquelle un citoyen fait partie du comité d'organisation d'une fête de la bière, n'est pas problématique. Mais il pourra paraître légitime que dit citoyen ne veuille plus que cette information soit accessible lorsqu'il se trouve en recherche d'emploi quelques années plus tard. Une réflexion est en cours dans divers pays sur la notion

du droit à l'oubli numérique. Une attitude prudente en amont, au moment de la publication, contribue déjà maintenant à la réalité d'un tel droit.

Protection de l'Etat

La Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales a rendu, le 30 juin 2010, un rapport sur le traitement des données par le Service de renseignement de la Confédération. Ce rapport a eu des effets dans les cantons, en ce qu'il a suscité des questions de députés sur le traitement de données liées à la protection de l'Etat cantonal. Il est ainsi apparu que la Police cantonale vaudoise gère un fichier contenant de telles données.

Le préposé considère que l'exploitation d'un tel fichier nécessite une base légale permettant expressément le traitement des données qu'il contient. Or, cette base légale fait actuellement défaut. Le préposé procédera en 2011 à un contrôle du fichier en question.

Case management

L'Etat de Vaud, par son Service du personnel, a mis sur pied un secteur case management dont le but est de soutenir les collaboratrices et les collaborateurs atteints durablement dans leur santé et de coordonner les actions des divers intervenants. Les données traitées dans ce cadre sont par essence sensibles, car liées à l'état de santé des personnes concernées.

La mise en œuvre d'une telle procédure n'est pas sans soulever des questions du point de vue de la protection des données : Qui peut traiter les données ? A qui et comment sont-elles transmises ? Le secteur case management bénéficie-t-il de toute l'indépendance nécessaire ? Les employé-e-s sont-ils suffisamment informés sur la protection des données ? Les droits d'accès aux dossiers sont-ils assurés ? Ces questions ont été débattues de manière constructive avec les responsables de ce dossier. Une appréciation régulière de la mise en œuvre devra être faite pour s'assurer du respect des prescriptions en matière de protection des données.

9. EXEMPLES TIRES DE LA PRATIQUE

Reportage dans un hôpital

Un hôpital du canton a été approché par une chaîne de télévision désirant faire un reportage sur les jeunes personnes amenées à l'hôpital en état de coma éthylique. Il a sollicité l'avis du préposé.

Le fait de filmer des personnes constitue de manière générale un traitement de données. Si les images donnent de plus des indications sur l'état de santé, il s'agit de données sensibles. Une autorisation de filmer dans un hôpital ne doit ainsi être octroyée qu'avec la plus grande prudence. Si les personnes concernées sont reconnaissables, elles ne doivent être filmées que si elles ont expressément donné leur autorisation. S'agissant de personnes inconscientes, un tel consentement ne peut être obtenu. On doit ainsi considérer que, de manière générale, le fait de filmer les urgences

hospitalières n'est possible que si les personnes qui arrivent ne sont pas reconnaissables. Le fait d'être filmé ne peut pas non plus être imposé à l'équipe soignante. Leur consentement exprès doit être obtenu. Si certaines personnes acceptent d'être filmées, mais désirent par exemple être floutées, cela doit également être respecté.

Accès aux données fiscales

Un avocat a approché le préposé pour savoir dans quelle mesure un contribuable vaudois peut demander qu'aucune donnée fiscale ne soit portée à la connaissance de tiers. L'article 184 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI ; RSV 642.11) prévoit que toute personne peut consulter le résultat de la taxation des contribuables. Le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêté que le revenu net et la fortune imposable des particuliers peuvent être communiqués, moyennant un émolument de 50 francs. Au vu des bases légales en vigueur et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il paraît douteux qu'un contribuable vaudois puisse faire valoir un droit à ce que la confidentialité des données le concernant soit assurée. On peut toutefois se poser la question de la pertinence, au regard des principes régissant la protection des données personnelles, du maintien de la publicité absolue prévue par l'article 184 LI.

Numéro d'immatriculation

Plusieurs personnes ont demandé au préposé dans quelle mesure il est possible, dans le canton de Vaud, d'obtenir les coordonnées d'une personne à partir du numéro de plaque d'immatriculation d'une voiture. Dans certains cantons, on peut obtenir quasiment instantanément ces informations, par le biais de téléphones portables. Dans le canton de Vaud, la situation est différente. On ne peut en règle générale obtenir ces informations que sur la base d'une demande écrite et moyennant un émolument de 20 francs. Cette pratique est à saluer, la transmission immédiate posant des problèmes du point de vue de la protection des données et ne répondant pas à un intérêt public ou privé suffisant.

Transmission de listes par les contrôles communaux des habitants

Les communes sont régulièrement confrontées à des demandes de transmission de listes d'habitants, que ce soit à des clubs sportifs, des partis politiques, des groupements de parents, des sociétés de marketing, etc. Une analyse au cas par cas doit être faite sur la base des critères contenus à l'article 22 de la loi sur le contrôle des habitants (LCH). Cet article interdit la communication systématique de données à des fins commerciales ou publicitaires. Il autorise toutefois les municipalités à transmettre des renseignements à des organismes privés pour permettre la réalisation de travaux d'intérêt général. C'est au cas par cas qu'il faut se déterminer.

Une responsable d'association a par exemple demandé à un contrôle des habitants d'obtenir des listes des habitants étrangers afin de pouvoir les contacter en vue de leur proposer des aides à l'intégration. Il a été répondu

à la municipalité qu'elle a la compétence de diffuser une telle liste, sur la base de la LCH, l'association poursuivant dans ce cas un but d'intérêt général non commercial. Dans un tel cas, l'autorité doit toutefois effectuer une pesée des intérêts en présence. On peut ainsi s'interroger sur la pertinence de fournir la liste de tous les habitant-e-s étrangers, alors que seule une minorité, probablement, ressentira le besoin de recourir aux services de l'association. Celle-ci pourrait trouver d'autres moyens de toucher le public cible qu'elle cherche à sensibiliser, par exemple en faisant passer ses informations par d'autres associations. On ne peut pas non plus exclure un effet boule de neige : si l'on donne l'information à une association, il faudra en faire autant pour toute autre en situation similaire.

On signalera par ailleurs la possibilité de signaler que l'on s'oppose à la transmission de données personnelles (art. 28 LPrD).

Accès à la messagerie électronique des collaborateurs

Un-e employé-e de l'Etat de Vaud peut-il se voir imposer l'accès à sa messagerie professionnelle en cas d'absence ? Il est préférable de laisser aux collaboratrices et aux collaborateurs la possibilité de refuser l'accès à leur messagerie par un tiers, charge à eux de prévoir un message automatique d'absence indiquant que la messagerie n'est pas relevée. Une instruction prévoyant que tous les collaborateurs d'un service doivent désigner un suppléant ayant accès à la messagerie paraît disproportionnée. Toutefois, pour certaines fonctions, en particulier lorsqu'il est impératif que des réponses immédiates puissent être apportées aux messages entrants, un accès par un tiers peut être imposé, à condition que le collaborateur concerné en ait été informé suffisamment à l'avance afin qu'il puisse, autant que besoin, adapter l'usage qu'il fait de sa messagerie dans cette perspective (en rappelant ici que l'usage de la messagerie à titre privé est autorisé, à certaines conditions). La confidentialité des messages privés doit être maintenue dans tous les cas, le suppléant devant être informé des conséquences d'éventuels abus, en raison du fait que l'ouverture de courrier privé constitue une violation de la personnalité du travailleur.

Ainsi, si une collaboratrice ou un collaborateur refuse d'octroyer un accès à sa messagerie en son absence, seule une analyse du besoin d'un tel accès pourra trancher l'admissibilité de le lui imposer ou non. Si, au vu de la fonction exercée, on doit conclure qu'un message d'absence est suffisant, l'accès par un tiers ne peut pas être imposé. Si au contraire la fonction justifie, selon ce qui est exposé ci-dessus, un accès par un suppléant, le refus par l'employé-e pourra être considéré comme une violation de ses obligations.

Publication de la liste des propriétaires de chiens

Une commune a demandé dans quelle mesure il était possible de publier sur internet une liste des propriétaires de chiens. Le but de cette démarche était d'inciter les propriétaires de chiens à s'annoncer auprès des services compétents. La publication d'une telle liste est problématique du point de

vue de la protection des données et devrait être prévue par la loi, ce qui n'est pas le cas.

10. PROCEDURES DE CONCILIATION

Tant en matière de protection des données (LPrD) qu'en matière d'accès à des documents officiels (LInfo), le préposé fonctionne comme autorité facultative de conciliation. Il peut à ce titre être saisi comme instance de recours par les personnes concernées³. Le préposé a été saisi d'un recours à cinq reprises en 2009, trois fois pour des demandes d'accès à des documents officiels, et deux fois en application de la LPrD. Dans trois cas, le préposé a été amené à rendre une décision; une autre affaire a été suspendue, alors que la dernière s'est close par un retrait de la demande. En 2010, le préposé a été saisi à dix reprises (six fois sur la base de la LInfo, quatre fois sur la base de la LPrD); quatre décisions ont été rendues, une conciliation a abouti et cinq affaires sont encore pendantes. Les décisions rendues par le préposé seront accessibles sous forme anonymisée dans le courant 2011, en lien avec l'objectif de développement du site internet. Certaines sont résumées ci-dessous :

- La Fédération des sociétés de fonctionnaires vaudois (FSF) a saisi le préposé suite à la transmission aux chefs de service, par le Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV), de listes de personne ayant recouru contre leur classification obtenue suite à la procédure de reclassification des fonctions au sein de l'Etat de Vaud (DECFO / SYSREM). Le préposé a considéré que cette transmission ne tombait pas sous le coup de la LPrD, mais de la loi sur la procédure administrative; la transmission étant par conséquent licite. Il a toutefois demandé au SPEV de détruire les copies de recours en sa possession et aux autorités d'engagement de retirer toute mention de recours dans les dossiers des collaborateurs ayant retiré leur recours. Le Tribunal cantonal, saisi d'un recours, a réformé cette décision en ce sens que seuls les recours retirés pouvaient faire l'objet d'une décision sur la base de la LPrD, le préposé n'étant pas compétent pour ordonner la destruction des copies de recours encore pendants. Les listes et mentions des recours retirés devaient par contre tous être détruits. Ce jugement a été confirmé par le Tribunal fédéral.

- La Police cantonale a refusé de transmettre à une journaliste une note interne sur le transfert des détenus, au motif que le Conseil d'Etat devait se prononcer sur une interpellation parlementaire concernant dite note. Le préposé a considéré que cet état de fait n'était pas de nature à perturber sensiblement le processus de décision au sein du Conseil d'Etat ou le fonctionnement des autorités (art. 16 al. 2 LInfo). Le fait que le Conseil d'Etat

³ On notera que dans le cadre de la LInfo, le préposé ne fonctionne comme autorité de recours que contre des décisions prises par l'administration cantonale (et non communale).

doive se prononcer politiquement sur un document existant ne constitue pas un motif suffisant permettant de différer sa communication.

- Un journaliste a demandé au Service de l'emploi (SDE) à pouvoir accéder à tous les documents liant ce service à une société privée active dans le remplacement de personnes en recherche d'emploi. Le SDE, pour motiver son refus, a invoqué principalement le secret commercial. Le préposé a analysé les documents litigieux et a considéré qu'ils pouvaient être transmis pour leur plus grande part, dans la mesure où ils ne faisaient que reprendre des documents types utilisés par le SDE. Le préposé a toutefois considéré que la communication de certaines parties des documents, soit celles contenant des indications financières et celles présentant la méthodologie de travail de la société concernée, entraîneraient une atteinte au secret commercial ; ces parties ne devaient par conséquent pas être transmises. Cette décision a fait l'objet d'un recours, pendant auprès du Tribunal cantonal, de la part du journaliste.

- Un journaliste a demandé à l'Administration cantonale des impôts (ACI) à pouvoir accéder à la liste des personnes morales exonérées d'impôt. L'ACI a notifié un refus basé sur le fait qu'une telle divulgation, non prévue par la loi, violerait le secret fiscal. Le préposé a suivi les arguments de l'ACI, la loi sur les impôts directs cantonaux exigeant une base légale – qui fait défaut – pour la divulgation d'une liste de ce type.

- Un administré a sollicité du Service des eaux, sols et assainissement (SESA) des renseignements complémentaires sur un tableau d'analyse des eaux publié sur internet. Le SESA a refusé de fournir des explications supplémentaires. Le litige portait ainsi sur une demande de renseignement, et non sur l'accès à un document officiel. Le préposé a considéré que la LInfo va plus loin que la loi fédérale sur la transparence, et que d'autres lois cantonales, dans la mesure où le droit d'accès s'étend non seulement aux *documents officiels*, mais encore aux *renseignements et informations* détenus par les autorités. Les demandes basées sur la LInfo peuvent ainsi porter tant sur des renseignements que sur des documents détenus par les autorités.

11. JURISPRUDENCE

Le Tribunal cantonal a rendu plusieurs arrêts en matière de protection des données et de transparence, qui sont publiés sur le site de la Cour de droit administratif et public⁴. On trouvera les liens vers ces arrêts sur le site du préposé (www.vd.ch/ppdi).

⁴ www.jurisprudence.vd.ch

12. EVALUATION DE LA LOI SUR L'INFORMATION

L'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) a publié en 2010 une évaluation de la mise en œuvre de la LInfo dans le canton de Vaud, réalisée par Philomène Meillard. Il s'agit d'un travail précieux qui effectue un bilan huit ans après l'entrée en vigueur de la loi et formule des recommandations pour en améliorer la mise en œuvre. L'étude montre que contrairement aux craintes suscitées lors de son élaboration, la LInfo n'a déclenché que peu de requêtes auprès des administrations. Elle est au contraire faiblement utilisée. L'auteur de l'étude recommande à l'Etat de poursuivre la sensibilisation des collaboratrices et des collaborateurs de toutes les entités soumises à la LInfo et d'améliorer l'accessibilité des informations pertinentes sur le site internet de l'Etat.

Les résultats de l'évaluation sont corroborés par la pratique du préposé, dont l'activité n'a porté que marginalement sur la mise en œuvre de la LInfo. D'une part, les missions légales du préposé sont moins larges qu'en matière de protection des données. D'autre part, il est vrai qu'un effort supplémentaire d'information tant aux citoyen-ne-s qu'aux entités soumises à la loi doit être fourni.

13. CONSULTATIONS

Le préposé est consulté lors de l'élaboration de lois, règlements, directives ou autres normes impliquant le traitement de données personnelles. Dans le cadre de cette mission, le préposé a répondu à des demandes de consultation, dont par exemple :

- *Consultations fédérales*

- utilisation de l'infrastructure électronique de la Confédération ;
- indépendance des autorités de surveillance en matière de protection des données;
- Convention internationale sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées;
- révision totale de la loi sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication;
- introduction de données biométriques dans titre de séjours pour étrangers;

- *Consultations cantonales*

- avant-projet de loi sur l'archivage;
- projet de convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye;
- loi sur l'enseignement obligatoire.

14. COURS, FORMATIONS ET CONFERENCES

Lors des deux premières années d'activité, il était important que le préposé aille à la rencontre des personnes intéressées afin de présenter son action et les nouveautés introduites par la LPrD. Il a ainsi donné les formations et les exposés suivants en matière de protection des données :

- quatre séances de cours aux communes, dans le cadre du Centre d'éducation permanente (CEP) ;
- quatre sessions de cours aux apprentis de l'Etat de Vaud ;
- conférence organisée par l'Association vaudoise des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP) ;
- présentations à quatre assemblées régionales de l'Association vaudoise des contrôles des habitants ;
- présentation devant les autorités communales du district de la Broye ;
- présentation devant les collaboratrices et collaborateurs d'une institution prenant en charge les personnes dépendantes ;
- présentation dans le cadre d'un séminaire organisé par la Fédération des hôpitaux vaudois informatique (FHVi) ;
- présentation aux employés du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) ;
- demi journée de cours à l'Université de Lausanne (faculté de droit) ;
- exposé à la Fondation du Levant ;
- présentation sur la vidéosurveillance à des représentants de communes ;
- présentation sur la vidéosurveillance devant le corps préfectoral.

Le préposé a également effectué des présentations sur la loi sur l'information :

- lors des journées de formation de l'association vaudoise des secrétaires municipaux ;
- lors de deux sessions de cours aux communes, dans le cadre du CEP ;
- aux délégués départementaux à la communication ;
- lors d'une assemblée des syndicats du district de Nyon.

15. COLLABORATIONS

privatim

Les préposés à la protection des données de Suisse sont réunis, à l'exception du Préposé fédéral, au sein d'une association. Celle-ci effectue un important travail de coordination et permet notamment d'alléger le travail des préposés cantonaux en adoptant des prises de positions. privatim a ainsi pris position en 2009 sur divers projets de lois fédérales. L'association publie également des recommandations et divers documents d'information.

Le préposé vaudois à la protection des données et à l'information fait partie du comité de l'association depuis l'été 2009, qui se réunit environ six fois par an. Cela permet d'assurer une présence romande au sein du comité et de disposer d'informations utiles sur la protection des données dans les autres cantons.

Un groupement des préposés latins à la protection des données a par ailleurs vu le jour, dans le but de mettre en commun les expériences et les informations en français.

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Le Préposé fédéral est chargé de coordonner les contrôles liés à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS). Il a créé un groupe de coordination dont font partie tous les préposés cantonaux à la protection des données.

16. STATISTIQUES

Toutes les demandes formulées auprès du préposé sont consignées dans une base de données de suivi des affaires. Chaque demande conduit à l'ouverture d'un dossier, quel que soit la complexité de son traitement. Les chiffres ci-dessous incluent tant des demandes satisfaites par une simple réponse au téléphone que des demandes nécessitant des opérations plus complexes sur une certaine durée. Des améliorations devront être apportées à la base de suivi des dossiers afin d'affiner ces statistiques.

Le premier tableau renseigne sur l'origine des demandes.

Tableau 1 : origine des demandes

	Administration cantonale	Ordre judiciaire	Communes	Prestataires de tâches publiques	Personnes privées	Presse	Autres	D'office	Total
2009	87	0	83	19	78	7	21	14	309
2010	104	3	122	15	61	4	3	9	321

Le second tableau indique les entités concernées par les demandes déposées.

Tableau 2 : responsable du traitement / autorités concernées

	Administration cantonale	Ordre judiciaire	Communes	Prestataires de tâches publiques	Personnes privées	Confédération	Autres	Total
2009	118	1	108	30	34	16	2	309
2010	135	5	128	15	26	7	5	321

Les deux derniers tableaux répartissent les dossiers entre les diverses missions légales du préposé.

Tableau 3 : classification selon les missions en matière de protection des données

	Renseignements aux privés	Informations aux responsables du traitement	Médiation	Promotion	Recours	Consultations	Surveillance	Vidéo-surveillance	Registre des fichiers	Divers	Total
2009	49	134	6	24	2	17	0	31	5	1	269
2010	37	139	11	23	4	12	1	52	1	1	281

Tableau 4 : classification selon les missions en matière de transparence

	Information	Promotion	Recours	Total
2009	35	2	3	40
2010	34	0	6	40