



Envoi en annexe

Conférence des directrices et directeurs des
départements cantonaux de justice et police
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3001 Bern

Votre référence :

Notre référence :

Dossier traité par :

Berne, le 22 février 2024

Projet de convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plateformes de recherche et de systèmes de bases de données communs

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir consultés au sujet de l'objet cité en titre et vous faisons part des remarques suivantes :

Remarques liminaires

La Confédération ne peut pas être partie à la convention intercantonale qui concerne avant tout les organes cantonaux. Ses dispositions ne peuvent servir de base légale suffisante pour le traitement de données personnelles par les organes fédéraux. Pour ces raisons, la prise de position du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PPPDT) se limite à des considérations générales sur la création d'un « espace national suisse de données de police ». Nous laissons les autorités cantonales de protection des données regroupées au sein de la Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données (privatim) commenter de manière détaillée les articles de la convention.

Nous nous permettons cependant de signaler que les dispositions portant sur le champ d'application de la convention sont formulées de manière très ouverte et très vague, puisqu'elles prévoient de saisir toutes les données traitées par la police lors d'enquêtes criminelles, qu'elles servent à écarter un danger pour la sécurité ou à accomplir des tâches de police administrative. Donner un champ d'application aussi large revient à supprimer le cadre dans lequel doit s'insérer le traitement des données par la police, à savoir atteindre ses objectifs de prévention et de répression, et à lui donner un blanc-seing inadmissible. Le projet brouille au surplus la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qu'impose la Constitution en matière d'autorités de poursuite pénale et des autres tâches de police.



1. Aspects constitutionnels

La Constitution attribue aux cantons la compétence de légiférer dans le domaine de la police. L'exécution des dispositions légales en matière de police est également de leur compétence. La Confédération dispose de compétences limitées et subsidiaires, par exemple la sécurité de la Confédération, la coopération entre les cantons et la Confédération et la collaboration internationale. Le rapport explicatif souligne à juste titre que le projet de convention entre en conflit avec la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons inscrite dans la Constitution. Contrairement à la CCPCS, le PFPDT conclut de cette situation que la finalité poursuivie, à savoir la création d'un « espace national suisse de données de police » ne peut être légalement mis en œuvre ni par les adaptations des lois cantonales sur la police qui sont en cours, ni par la convention intercantonale proposée. Les lois cantonales et les conventions intercantionales ne peuvent pas déroger à la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération telle qu'elle est définie par la Constitution, que ce soit de manière définitive ou transitoire. Comme l'indique à juste titre le rapport explicatif, la convention risque donc d'être annulée en cas de contrôle abstrait des normes par le Tribunal fédéral. Ce risque élevé sur un point central du projet requiert d'entrer d'autant plus dans les détails (cf. ch. 4.2).

2. Situation actuelle : assistance administrative au moyen de l'index national de police et de multiples autres applications spéciales exploitées de manière centralisée, mais pas de regroupement de toutes les données policières

Dans le cadre de la poursuite pénale, les polices cantonales ont accès non seulement à l'index national de police mais à plusieurs autres systèmes d'information fédéraux, qui permettent entre autres fonctionnalités la diffusion de données émanant des corps de police cantonaux, notamment :

- le système de traitement des données relatives aux infractions fédérales (en partie),
- le système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale,
- le système d'appui aux enquêtes menées par les cantons dans leur domaine de compétence en matière de poursuite pénale,
- le système de recherches informatisées de personnes RIPOLE et la partie nationale du système d'information Schengen N-SIS.

Il est étonnant que ces nombreux systèmes, mis en place, adaptés et perfectionnés par de nombreuses révisions de lois depuis une cinquantaine d'années, n'aient pas été mentionnés dans le rapport explicatif, lequel justifie un changement radical du système de traitement des données personnelles par les polices sans présenter la situation actuelle.

Les bases juridiques de ces systèmes se trouvent dans une multitude de dispositions légales spéciales du droit fédéral, comme le code pénal, la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP), la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États, la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, la loi sur les armes ou la future loi fédérale définissant les tâches d'exécution de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Les utilisateurs de ces systèmes accèdent en ligne aux données personnelles sans avoir à déposer au préalable auprès de l'autorité responsable du système une demande d'assistance administrative sommairement motivée pour un cas particulier.

Les polices cantonales et communales et les autorités fédérales de sécurité (Office fédéral de la police [fedpol], OFDF et Service de renseignement de la Confédération) traitent dans leurs propres systèmes

les données personnelles collectées lors de l'accomplissement de leurs tâches légales. Ces mêmes autorités se prêtent mutuellement assistance, ce qui les autorise à échanger les données personnelles nécessaires dans un cas particulier et sur la base d'une demande sommairement motivée. Afin de faciliter cette assistance administrative, fedpol gère pour les cantons, conformément à l'art. 17 LSIP, l'index national de police, qui permet aux polices cantonales et communales d'adresser leurs demandes d'assistance administrative de manière ciblée aux responsables des systèmes sources pour lesquels l'index indique l'enregistrement d'une personne concrète.

3. « Ancien » souhait de regrouper toutes les bases de données policières dans un « espace national suisse de données de police »

En raison de la répartition des compétences inscrite dans la Constitution, les législateurs de la Confédération et des cantons ont renoncé jusqu'à présent à regrouper dans un système unique toutes les données personnelles collectées par les corps de police et à les rendre ainsi accessibles à toutes les autorités de police en Suisse.

En plus des nombreux systèmes d'information de la police (RIPOL, que la Confédération exploite pour elle-même et pour les cantons, et systèmes d'information exploités par une police cantonale pour elle-même et pour d'autres polices cantonales ou communales), chaque corps de police dispose de son propre système dans lequel il traite les données personnelles qu'il recueille au contact de la population. Alors que les informations relatives à la criminalité grave et aux atteintes sérieuses à l'ordre public sont traitées dans des banques de données nationales telles que RIPOL, les systèmes de rapport des différentes polices cantonales enregistrent les incidents mineurs tels que les tapages nocturnes.

Avec le présent projet, la Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales (CCPCS) poursuit son « ancien » souhait de rendre accessibles en ligne, sans réserve, toutes les données personnelles générées dans le cadre des contacts avec la population (cantons et communes), ce qui va bien au-delà de l'assistance administrative. Les tentatives de regroupement de ces données remontent ainsi aux années 1970, avec le projet de système national d'information criminelle, avorté en 1984 après l'intervention des organes politiques de la Confédération et des cantons.

Outre le présent projet de convention, cet objectif est poursuivi parallèlement par l'extension des compétences de traitement dans les lois cantonales sur la police et par le projet de plate-forme de recherche policière (POLAP) de fedpol, qui doit permettre de rechercher de manière standardisée les données policières des cantons et celles des autorités fédérales de police.

Ce projet est particulièrement sensible du point de vue de la protection des données. Comme la CCPCS l'explique à juste titre, le projet de mise à disposition en ligne de toutes les données personnelles traitées par les autorités policières en Suisse porte gravement atteinte aux droits des personnes concernées. Comme les explications le montrent également à juste titre, l'abandon de l'exigence de l'assistance administrative pour l'accessibilité directe en ligne nécessite, en raison de la gravité des atteintes à la vie privée et à l'autodétermination informationnelle des personnes concernées, une adaptation des bases juridiques sujettes au référendum.

4. Défauts du projet

Le projet présente de graves défauts qui le rendent inadmissible tant du point de vue de l'État de droit que sous l'angle de la protection des données.

4.1 Justification insuffisante de la nécessité et de l'urgence du changement

a) Absence de présentation de la situation actuelle

Le PFPDT s'abstient de juger les objectifs poursuivis par le projet au fond. Ses critiques portent sur sa justification. Lorsque le traitement par la police de données personnelles porte une atteinte accrue aux droits fondamentaux des personnes concernées, le principe de proportionnalité demande en effet que les critères de nécessité et d'adéquation ressortent directement de la convention et du rapport explicatif et soient suffisamment motivés conformément à la jurisprudence sur le sujet.

Dans le rapport explicatif, la CCPCS relève à plusieurs reprises que l'accès facilité aux données que permet l'index national de police est insuffisant, tout comme l'échange de données personnelles entre les corps de police. C'est, selon elle, ce qui rend le projet indispensable et urgent. Elle n'en justifie la nécessité que de manière extrêmement brève, à la page 4 du rapport explicatif, en évoquant les crimes les plus graves :

« Chaque corps de police doit être approché séparément. Pour la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité transcantonale ou internationale, un processus aussi lourd et générateur de pertes de temps est aujourd'hui inapproprié et à l'origine d'importants risques pour la sécurité. »

Cette justification est peu convaincante, étant donné qu'il existe déjà un « espace commun de données policières » pour le traitement des données personnelles nécessaires aux enquêtes ou aux poursuites sur les crimes graves. Depuis des années, en effet, fedpol et l'OFDF mettent à ces fins des applications accessibles en ligne, reliées aux canaux policiers internationaux, à la disposition de tous les corps de police. Si la CCPCS invoque la lutte contre les crimes les plus graves pour justifier la convention, elle devrait au moins expliquer pourquoi ces applications ne suffisent pas ou ne peuvent être suffisamment développées. On cherche en vain ces explications dans le rapport explicatif, de même qu'une comparaison entre la situation actuelle et celle qui s'appliquerait après l'entrée en vigueur de la convention, pour en justifier la nécessité.

b) Absence de justification du point de vue criminologique

Il manque également des indications sur les insuffisances qu'entraîne le traitement actuel des données. Selon la statistique policière de la criminalité et sur le temps long, la criminalité a-t-elle augmenté de manière significative en Suisse de manière générale ou dans le domaine des cambriolages en série évoqués dans les documents mis en consultation ? Le PFPDT n'est pas spécialisé en criminologie, mais il constate sur la base de ses compétences en matière de violations de la protection des données que c'est principalement la cybercriminalité qui risque d'échapper à tout contrôle. Or, le traitement dans l'ensemble de la Suisse de données relatives à des infractions mineures qui ont été récoltées au contact avec la population pourra difficilement y remédier. On cherche en vain dans le rapport explicatif la moindre information sur l'ensemble de ces questions, alors que l'urgence d'agir y est soulignée à plusieurs reprises.

c) Absence d'informations sur la numérisation de l'assistance administrative

Dans les documents mis en consultation, la CCPCS se fonde sur la motion Eichenberger n° 18.3592, que le Conseil fédéral a proposé d'adopter le 15 août 2018. Le développement de cette intervention parlementaire ne porte nullement sur la grande criminalité mais sur les cambrioleurs en série qui échappent aux poursuites. À nouveau, la CCPCS ne dit pas dans le rapport explicatif pourquoi les instruments existants à l'échelle suisse, tels que le système de recherche national RIPOL, seraient insuffisants pour poursuivre de tels auteurs de délits en série. Il est difficile de comprendre pourquoi elle tire

d'une motion qui a pour seul exemple les cambriolages en série l'idée qu'elle donne pour mandat de rendre accessibles toutes les catégories de données traitées par les corps de police (y compris les données personnelles qui lui servent pour accomplir des tâches de police administrative).

Il est par ailleurs inquiétant de lire en particulier le passage suivant dans le rapport explicatif (p. 4), puisqu'il indique que les corps de police cantonaux ne recourent pas à des méthodes modernes de travail pour traiter les demandes d'assistance administrative qui découlent des résultats positifs des recherches effectuées dans l'index national de police :

« Les informations relatives à des personnes suspectes disponibles dans d'autres cantons ne sont accessibles aux autorités de police qu'indirectement via l'index national de police, ou de manière complexe par téléphone ou par courriel ».

On peut craindre, à lire cette phrase, que les cantons n'aient négligé de développer des processus informatiques modernes ou des réseaux en anneau sur un portail numérique afin d'assurer le traitement en temps utile des demandes d'assistance administrative diffusées par leurs centrales d'engagement. Lorsque les médias rapportent les échecs des enquêtes de police ou les plaintes qu'elle formule sur l'insuffisance des mécanismes actuels de l'assistance administrative, ils n'expliquent pas le plus souvent si les moyens actuels ont bel et bien été utilisés et si toutes les possibilités qu'ils offrent ont été épuisées.

Au vu du rapport explicatif et des préoccupations légitimes qui en ressortent, le PFPDT recommande donc à la CCPCS de lancer les travaux nécessaires à un traitement numérique standardisé moderne de l'assistance administrative entre les corps de police au lieu de la supprimer.

On pourrait ainsi imaginer une automatisation de l'assistance administrative avec l'accès en ligne : les services qui font une demande d'accès devraient indiquer au préalable dans un champ prédéfini la raison pour laquelle ils demandent un accès au système, en donnant des précisions sur l'affaire qu'ils traitent et en justifiant leur besoin de disposer des informations ; selon le caractère plus ou moins routinier de la demande, ils devraient simplement cocher une case ou motiver leur demande dans un champ ; l'autorité compétente donnerait ensuite accès aux données nécessaires au cas d'espèce plus ou moins rapidement par un accès au système, en fonction de la clarté, de la complexité et de la pertinence de la demande.

Même si l'accès au système était automatisé dans des situations standard statistiquement fréquentes et dans des cas d'urgence temporelle, l'atteinte à la sphère protégée par les droits fondamentaux des personnes concernées serait moins importante que dans le cas d'un accès direct en ligne sans assistance administrative préalable. Ceci, entre autres, parce que la justification de l'assistance administrative serait documentée et donc accessible à un contrôle ultérieur au cas par cas.

4.2 Schengen

a) Présentation insuffisante des risques

En tant que membre associé de l'accord de Schengen, la Suisse est tenue de reprendre et de respecter la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil. En vertu de son art. 27, qui prévoit la réalisation d'une analyse d'impact sous l'angle de la protection des données « préalablement au traitement », et des législations fédérales et cantonales modifiées en conséquence, les habitants de la Suisse ont droit, dans le champ d'application de la directive, à ce que les responsables de projets de traitement de données personnelles examinent et démontrent de manière appropriée avant la mise en

service les risques qui découlent du traitement. L'analyse d'impact doit aussi garantir les mesures correctives nécessaires et apporter la preuve que les bases juridiques applicables sont respectées.

Le projet de convention prévoit la création, dans chaque canton, d'une base légale soumise au référendum qui permette aux autorités de police, après la suppression de l'assistance administrative, d'accéder directement aux données policières générées lors des contacts avec des personnes en Suisse. Pour que les députés dans les parlements cantonaux et le peuple de chaque canton puissent se prononcer en connaissance de cause, il faut qu'ils soient informés tant des risques pour l'État de droit (davantage de pouvoir conféré à la police, intensification du traitement des données des citoyens) que des risques informatiques et des dommages potentiels (cyberattaques, pertes de données, etc.).

Or, on ne trouve dans le rapport explicatif aucune information sur ces risques essentiels ni sur le respect des principes de l'État de droit et de la Constitution (cf. ch. 1). Les déclarations peu motivées qu'il contient ne sont à pas à la hauteur des enjeux politico-juridiques du projet, notamment sous l'angle de la protection des données. Des aspects essentiels du traitement des données personnelles touchant aux droits fondamentaux sont laissés en suspens et délégués de manière illicite aux organes exécutifs cantonaux.

b) Indications trompeuses sur l'échange d'informations

On lit dans le rapport explicatif que « une fois les travaux concernant l'interopérabilité dans l'espace Schengen terminés, la Suisse pourra échanger avec l'Europe des données de police en plus grande quantité et beaucoup plus simplement et rapidement qu'à l'intérieur du pays, entre les cantons et entre ces derniers et la Confédération, ce qui est paradoxal ». Cette comparaison et la conclusion qui en est tirée sont trompeuses.

L'accès direct dans le domaine Schengen concerne en effet presque exclusivement le système d'information SIS et se limite par conséquent aux signalements et aux infractions qui y sont enregistrés. Tant fedpol que les polices cantonales ont déjà un accès direct (en ligne) au système. L'interopérabilité ne changera rien à ces droits d'accès, mais elle les facilitera et les améliorera. En d'autres termes, les autorités de poursuite pénale suisses continueront de disposer d'un accès direct aux mêmes données après l'introduction de l'interopérabilité. En outre, les données enregistrées dans le SIS par des autorités suisses sont également contenues dans RIPOL, système auquel tant fedpol que les polices cantonales, jusqu'aux policiers qui font des patrouilles, ont déjà un accès direct mobile en ligne.

L'échange d'informations relevant de l'assistance administrative, en plus de celles contenues dans le SIS, est soumis à d'autres règles. Il a lieu, dans le cadre de l'accord de Schengen comme pour toute assistance administrative, pour un cas particulier et dans le respect des prescriptions. En Suisse, cet échange entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et les autres États Schengen est régi par la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (RS 362.2). Tant la demande d'informations que leur transmission se font par formulaire, aussi les données doivent-elles être demandées pour chaque cas, sans accès direct (en ligne) aux données.

Le passage précité de la page 5 du rapport explicatif est donc trompeur.

5. Conclusion

Le PFPDT rejette le projet de convention de la CCPCS, car il le juge insuffisamment motivé et inadmissible du point de vue de l'État de droit et de la protection des données.

Le changement de système prévu par le projet et l'extension des compétences des corps de police en

matière de traitement de données personnelles qui en découle ne pourrait être obtenu de manière légale et crédible que par la création d'une disposition dans la Constitution, prévue par la motion 23.4311 du 10 octobre 2023 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, et par un vote obligatoire du peuple. Le résultat d'une telle votation ne saurait être anticipé en introduisant la présente convention à titre transitoire.

Au vu des demandes partiellement légitimes de la CCPCS, le PFPDT recommande à la CCDJP de développer une solution numérique moderne pour le traitement de données personnelles à l'échelle nationale dans le cadre de l'assistance administrative en matière de police et de la soumettre à une nouvelle analyse des bases légales, dans le sens des explications ci-dessus.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Adrian Lobsiger
Le préposé