



Rapport annuel 2019 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 28 janvier 2020

[Extrait du chapitre 4.9]

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2019 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et dégage les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux suites données aux recommandations des commissions et de la délégation.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

28 janvier 2020

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales :

Le président de la CdG-N,
Erich von Siebenthal

La présidente de la CdG-E,
Maya Graf

4.9 Requête déposée par « droitsfondamentaux.ch »

Le 21 mai 2019, l'association « droitsfondamentaux.ch » a soumis une requête à la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), dans laquelle elle reproche au Service de renseignement de la Confédération (SRC) d'enfreindre la loi en collectant des informations sur des partis politiques et des mouvements sociaux qui ont pourtant pleinement respecté les règles démocratiques et le cadre légal dans l'exercice de leurs droits politiques. À l'appui de sa requête, l'association a notamment fait parvenir à la DélCdG les réponses du SRC aux demandes de droit d'accès de différents partis. Le 27 mai 2019, la DélCdG a informé l'association concernée qu'elle donnait suite à sa requête en conduisant sa propre enquête et qu'elle lui en communiquerait le résultat en temps voulu.

Dans le cadre de ses investigations, la DélCdG a compilé de nombreux dossiers du SRC, auquel elle a demandé des informations complémentaires. Elle l'a notamment prié de lui remettre tous les documents relatifs aux personnes qui, selon l'association « droitsfondamentaux.ch » et selon certains articles de presse, lui avaient adressé une demande de droit d'accès.

En août 2019, la DélCdG a consulté les nombreux documents qu'elle avait chargé le SRC de rassembler durant l'été, et elle a lancé des investigations complémentaires. À sa séance du 23 octobre 2019, elle a pris acte des éléments obtenus et les a évalués sous l'angle juridique. Parallèlement, elle a décidé, d'une part, d'informer la cheffe du DDPS des résultats de ses travaux et de la nécessité, selon elle, de prendre des mesures, et, d'autre part, de s'entretenir avec elle à ce sujet le 25 novembre 2019. Le 15 novembre 2019, le président de la DélCdG a eu un entretien préliminaire avec la cheffe du DDPS.

À la suite de l'entretien du 25 novembre 2019, la DélCdG a décidé de publier les principales conclusions de ses investigations dans son rapport annuel. Le 28 novembre 2019, elle a informé le public de cette démarche dans un communiqué de presse¹²⁹.

4.9.1 Restrictions prévues à l'art. 5 LRens : cadre juridique

L'art. 5, al. 5, LRens interdit la recherche ou le traitement d'informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en Suisse. Cette interdiction ne s'applique cependant pas si l'organisation ou la personne en question utilise ces droits pour préparer ou exécuter des activités terroristes, des activités d'espionnage ou des activités relevant de l'extrémisme violent. En vertu de l'art. 5, al. 8, LRens, les informations visées à l'al. 5 peuvent néanmoins être recherchées ou traitées lorsqu'elles se rapportent à une organisation ou à un groupe inscrit sur la liste d'observation, ou à l'un de ses principaux représentants, si

¹²⁹ Traitement de la requête déposée par « droitsfondamentaux.ch », communiqué de presse de la DélCdG du 28.11.2019.

ces informations permettent d'apprécier la menace que représente cette organisation ou ce groupement.

L'art. 5 LRens contient essentiellement les dispositions de l'ancien art. 3 LMSI. Or, il ressort du message relatif à la LMSI du 7 mars 1994 que la levée des restrictions prévues à l'art. 3 LMSI devait permettre de se faire « une idée générale »¹³⁰ d'une organisation figurant sur la liste des organismes à surveiller. De l'avis de la DélCdG, le législateur n'a par contre jamais eu l'intention de donner aux autorités les moyens de se faire aussi une idée générale des personnes considérées comme étant les principaux représentants d'une telle organisation.

La recherche d'informations sur les activités d'une personne est donc autorisée uniquement si ces informations peuvent servir à l'évaluation d'une organisation figurant sur la liste d'observation. Dans le cas d'une personne ayant une position dirigeante dans une telle organisation, ce critère s'applique vraisemblablement à la majorité de ses activités politiques. Dans le cas de personnes qui n'apparaissent qu'en marge d'une organisation inscrite sur la liste d'observation, par contre, cela ne signifie pas que toutes leurs autres activités politiques puissent elles aussi automatiquement être surveillées. Une telle surveillance générale serait admissible uniquement si les activités de la personne en question laissaient apparaître des indices concrets permettant d'évaluer la menace représentée par l'organisation observée (cf. art. 5, al. 8, LRens).

Les garde-fous dressés à l'art. 5 LRens ne s'appliquent qu'à la collecte d'informations « saisies avec une référence nominale » (cf. art. 5, al. 6, LRens). Lorsque le SRC avait consulté la DélCdG en 2015 au sujet de l'introduction de la recherche plein texte dans le système ISIS, la DélCdG lui avait répondu, par courrier du 4 novembre 2015, que les communications soumises aux restrictions prévues à l'art. 3 LMSI ne devaient pas être accessibles au moyen d'une recherche plein texte. Cela signifie, en d'autres termes, que toutes les informations pouvant être trouvées par recherche plein texte sont considérées de par la loi comme ayant été « saisies avec une référence nominale ». Cette interprétation a été explicitement confirmée dans un avis de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 2 juin 2009 se rapportant à l'art. 3 LMSI. Il est en outre ressorti d'un autre avis de l'OFJ du 21 septembre 2015, que la DélCdG a commandé dans le contexte de ses investigations sur la recherche plein texte, que le droit d'accès et l'effacement des données dans le cadre du contrôle de qualité s'appliquaient aussi aux données personnelles pouvant être trouvées par recherche plein texte.

En vertu de l'art. 5 LRens, les restrictions précédemment prévues à l'art. 3 LMSI s'appliquent maintenant à tous les systèmes d'information du SRC, ce qui avait déjà été relevé dans une lettre que la DélCdG avait adressée à l'ancien directeur du SRC le 27 octobre 2016.¹³¹ Le fait que les données personnelles se trouvant dans ces systèmes soient saisies dans un objet de la base de données ou puissent être trouvées au moyen d'une recherche plein texte, par exemple d'après le nom d'une personne, est donc sans incidence sur l'applicabilité de l'art. 5 LRens à ces systèmes.

¹³⁰ Message du Conseil fédéral du 7.3.1994 concernant la LMSI (FF **1994 II** 1123 1171)

¹³¹ Rapport annuel 2016 des CDG et de la DélCdG du 26.1.2017, ch. 4.3.1 (FF **2017** 3525 en l'occurrence 3571).

4.9.2 Évaluation du traitement des données au SRC à la lumière des art. 5 et 6 LRens

Par ailleurs, partant de la requête à l'autorité de surveillance mentionnée précédemment, la DélCdG s'est penchée sur le traitement des données au SRC du point de vue de sa compatibilité avec les tâches du SRC selon l'art. 6 LRens ainsi qu'avec les restrictions prévues à l'art. 5 LRens. La DélCdG a identifié les problèmes suivants, qu'elle considère comme étant pertinents au-delà du cas spécifique :

- La plupart des articles de presse, des communiqués d'agences ainsi que des contenus de sites Internet rassemblés par le SRC n'auraient dû être ni recueillis ni traités par le service. La compétence thématique au sens de l'art. 6 LRens fait généralement défaut et les dispositions de l'art. 5 LRens ne sont souvent pas respectées.
- Pratiquement tous les aperçus quotidiens des événements établis par le Service fédéral de sécurité (SFS) que la DélCdG a analysés contenaient des communiqués ne répondant pas aux critères définis dans la LRens. S'agissant des communications du SFS qui contreviennent aux restrictions visées à l'art. 5 LRens, il faut partir du principe qu'elles ne respectent pas non plus les restrictions visées à l'art. 23*b*, al. 3, LMSI. En effet, sur le fond, cette disposition est identique à l'art. 5, al. 5 et 6, LRens, ces deux alinéas reprenant les dispositions de l'ancien art. 3, al. 1, LMSI.
- Parmi les informations recueillies figuraient notamment des rapports provenant d'organes d'exécution cantonaux (services de renseignement cantonaux [SRCant]). Si presque aucune violation de l'art. 5 LRens n'a été constatée en l'occurrence, il faut, selon la DélCdG, que le SRC attire l'attention des SRCant sur les restrictions prévues à l'art. 5, al. 5, LRens, en particulier en ce qui concerne la liste d'observation. En outre, le SRC doit toujours tenir compte de l'art. 5 LRens lorsqu'il obtient des informations de ses sources.
- C'est le fichage de personnalités politiques d'origine kurde dans le contexte des élections de 2004 au Grand Conseil de Bâle-Ville qui est à l'origine de l'inspection ISIS à laquelle la DélCdG a procédé de 2008 à 2010.¹³² Dans le sillage de cette inspection, les informations à ce sujet auraient dû être effacées. Or, la DélCdG a constaté que, à l'été 2019, soit 15 ans après les faits, il était toujours possible de retrouver de tels rapports au SRC.
- En ce qui concerne les données de la PES (présentation électronique de la situation), le SRC a lui-même reconnu les problèmes relevant de l'art. 5 LRens à la suite des renseignements demandés par la DélCdG et a entamé des mesures pour y remédier : le but est d'anonymiser les informations de la PES de telle sorte qu'elle ne se trouve plus en porte-à-faux avec l'art. 5 LRens.

¹³² Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010, ch. 3.2 (FF 2010 7003 en l'occurrence 7043)

- De l’avis de la DélCdG, les cas dans lesquels des interventions parlementaires ont été traitées par les SRCant ne sont pas problématiques.
- Il est incontesté que le service de renseignement a pour tâche d’apporter son soutien aux autorités fédérales ou cantonales dans l’exercice de leurs missions de police de sûreté en anticipant les risques des manifestations publiques. L’évaluation hebdomadaire du SRCant Berne en est un bon exemple. Il est probablement inévitable que ces activités défont les limites définies à l’art. 5 LRens. Comme ce genre d’informations n’est utile que pendant un court laps de temps, il devrait toutefois être possible de trouver une solution pragmatique à ce problème dans le cadre de l’art. 5, al. 7, LRens.

Dans certaines de ses réponses aux requérants, mais aussi dans sa note du 23 mai 2019 à la cheffe du DDPS, le SRC a souligné que le traitement des données des personnes intéressées avait toujours eu lieu en conformité avec la loi. La DélCdG ne partage pas cette opinion et estime que des mesures s’imposent à différents égards.

4.9.3 Problèmes relatifs à la saisie des données

Se fondant sur son analyse des données traitées, la DélCdG conclut que le SRC n’accorde pas suffisamment d’importance aux restrictions imposées par l’art. 5 LRens lors de la saisie des données. Ce problème est directement lié aux directives du SRC du 31 août 2017, qui régissent la saisie et l’anonymisation des informations assujetties aux restrictions de l’art. 5 LRens.

Les directives n’interdisent la saisie électronique d’une communication que si celle-ci contient uniquement des informations non conformes à l’art. 5 LRens. En revanche, si la communication contient ne serait-ce qu’une seule information relevant du domaine de compétence du SRC (cf. art. 6 LRens) sans pour autant être assujettie aux restrictions de traitement de l’art. 5 LRens, le SRC saisit le contenu de la communication dans son intégralité. Selon les directives, il est donc sans importance que la communication en question puisse aussi contenir d’autres informations que le SRC n’aurait pas été autorisé à saisir en raison des restrictions prévues à l’art. 5 LRens.

Ce n’est qu’au moment où une telle communication est saisie en lien avec un objet de base de données se trouvant dans IASA-EXTR SRC ou dans IASA SRC que la totalité du contenu est examinée du point de vue de sa conformité avec l’art. 5 LRens. Les données personnelles dont le traitement est en porte-à-faux avec l’art. 5 LRens sont alors anonymisées. Comme il est fréquent que le SRC enregistre des articles de presse, des revues de presse ou des listes d’événements dans IASA SRC sans créer de lien avec un objet de base de données, il ne peut pas garantir que ces données sont bien conformes à l’art. 5 LRens.

Selon l’analyse de la DélCdG, cette pratique problématique du SRC s’explique par le fait que les responsables du service ont interprété la notion de « saisie avec une référence nominale » de manière erronée lorsque, en 2016, la recherche plein texte a été introduite au SRC sous la forme du système SIDRED (art. 6 OSIS-SRC). Dans sa lettre du 31 juillet 2019 à la DélCdG, le directeur du SRC défend également l’avis selon lequel il n’y a saisie avec référence nominale qu’à partir du moment où un lien

a été créé entre une information et un objet de base de données relatif à la personne en question. Cette définition ne pourrait toutefois s'appliquer que dans IASA-EXTR SRC et dans une infime partie des millions de communications contenues dans IASA SRC. S'agissant de toutes les autres données se trouvant dans ses systèmes, le SRC néglige de fait de veiller au respect des restrictions imposées par l'art. 5 LRens.

Jusqu'à maintenant, la DélCdG et l'OFJ étaient d'avis qu'il y avait aussi saisie avec une référence nominale lorsque des informations pouvaient être trouvées au moyen d'une recherche plein texte. Cette interprétation a été exprimée par le TAF dans sa lettre au SRC relative à une demande de vérification au sens de l'art. 65 LRens du mois d'août 2018 et s'agissant d'un cas particulier. Le TAF part ainsi du principe que des données ont été saisies avec une référence nominale lorsque la personne qui effectue la recherche retrouve les données personnelles se rapportant à une personne déterminée sans efforts disproportionnés, ce qui est notamment le cas d'une recherche plein texte. La direction de la division Gestion de l'information du SRC a toutefois considéré que cette interprétation juridique n'était pas convaincante au regard de la LRens et a attiré l'attention, dans un courriel interne, sur les conséquences problématiques qu'aurait une telle interprétation pour la pratique du service en matière de traitement des données. Il a relevé qu'il serait par exemple tout bonnement impossible de garantir l'évaluation du contenu de milliers de communiqués de presse selon les critères de l'art. 5, al. 5, LRens dans le portail ROSO.

Aux yeux de la DélCdG, ces discussions internes sont révélatrices du fait que le SRC a organisé son traitement des données de telle sorte qu'il lui est impossible, faute de ressources humaines suffisantes, de satisfaire aux exigences résultant de l'art. 5 LRens pour la recherche plein texte. La DélCdG se demande d'ailleurs pourquoi le SRC collecte des milliers de articles de presse que personne, manifestement, n'a le temps de traiter.

4.9.4 Problèmes en rapport avec le droit d'accès au sens de l'art. 63 LRens

En règle générale, le droit d'accès s'applique à toutes les données du SRC qui ont été saisies avec une référence nominale (cf. remarques aux ch. 4.9.1 et 4.9.3). Cela inclut toutes les données personnelles qui peuvent être retrouvées par une recherche dans une base de données ou par une recherche plein texte.

Selon l'art. 63, al. 1, LRens, le droit d'accès aux données saisies dans les systèmes d'information PES et Quattro P, dans le portail ROSO ou dans les systèmes d'information distincts visés aux art. 58 LRens et 36, al. 5, LRens, et aux données administratives enregistrées dans le système GEVER SRC, est régi par la LPD¹³³. Conformément à l'art. 8 LPD, les requérants doivent, en principe, obtenir des renseignements sur toutes les données les concernant ou être informés que le SRC ne traite pas d'informations à leur sujet. En vertu de l'art. 9 LPD, le SRC peut néanmoins restreindre le droit d'accès ou en différer, voire en refuser l'octroi, si un intérêt public prépondérant ou les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent ou si la communication

¹³³ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1)

des renseignements risquerait de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction.

Lorsque le SRC estime ne pas avoir de raisons de restreindre le droit d'accès, celui-ci s'étend également, selon la LPD, aux systèmes IASA SRC, IASA-EXTR SRC, INDEX SRC et SICO, au système de stockage des données résiduelles ainsi qu'au système GEVER SRC (art. 63, al. 2, LRens). Si aucune donnée n'est traitée au sujet d'une personne, celle-ci n'en est toutefois informée qu'au terme d'un délai pouvant atteindre trois ans (art. 63, al. 5, LRens).

Si les intérêts d'un tiers ou les intérêts du SRC au maintien du secret sont prépondérants, la communication du renseignement peut, aux termes de l'art. 63, al. 4, LRens, être différée jusqu'à ce qu'il ne soit plus nécessaire de maintenir le secret, mais tout au plus jusqu'à l'expiration du délai de conservation des données. Une restriction du droit d'accès au sens de l'art. 9 LPD n'est alors possible que si un intérêt lié au maintien du secret continue d'exister après l'expiration du délai de conservation, à savoir après que l'information a été effacée. L'art. 8, al. 7 LSIP¹³⁴ était plus précis sur ce point.

Lorsque le renseignement est différé, le requérant peut demander au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) de vérifier si les données le concernant sont traitées conformément au droit et si le report est justifié. La réponse du PFPDT et la mise en œuvre de la recommandation qu'il a émise peuvent ensuite être examinées par le TAF, qui, dans sa décision, peut ordonner au SRC de remédier aux erreurs constatées.

L'art. 63 LRens contient une énumération exhaustive des systèmes d'information assujettis au droit d'accès. Certains systèmes du SRC n'y figurent cependant pas, notamment celui utilisé pour l'enregistrement de données particulièrement sensibles selon l'art. 7 OSIS-SRC et le répertoire de fichiers SiLAN. Il semblerait que le SRC octroie habituellement des renseignements complets au sujet des données figurant dans le répertoire de fichiers SiLAN. L'exploitation de ces deux systèmes d'information est contraire aux prescriptions de la LRens et la réglementation concernée du droit d'accès fait défaut.

Aux termes de l'art. 44, al. 3, LRens, le SRC est libre de transférer des données d'un système à l'autre ou de les enregistrer simultanément dans différents systèmes. La DélCdG estime que cette disposition est problématique sous l'angle du droit d'accès, car elle peut conduire à une situation dans laquelle une seule et même information est assujettie à des procédures d'accès différentes.

La procédure de report du renseignement aux termes de l'art. 63, al. 2 à 5, LRens est inspirée de la première procédure d'accès selon l'art. 8 LSIP, qui avait été prévue pour le système JANUS de la Police judiciaire fédérale (PJF). Conformément à l'ordonnance, la durée de conservation était alors d'au moins huit ans et pouvait être prolongée graduellement en fonction des exigences de l'enquête. Ces règles en matière de durée de conservation ne s'appliquaient toutefois pas aux informations individuelles, mais à l'ensemble des informations relatives à une personne ainsi qu'aux opérations enregistrées à son sujet au fil de l'enquête.

¹³⁴ Loi fédérale du 13.6.2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP ; RS 361)

Lors de la révision des dispositions de l'art. 18 LMSI sur le droit d'être renseigné en 2011, le législateur avait repris la réglementation de l'art. 8 LSIP pour l'appliquer au Système d'information relatif à la protection de l'État ISIS. À ce moment-là, les données contenues dans ISIS étaient toutes rattachées à une personne par un objet de base de données et ne pouvaient pas être retrouvées d'une autre manière, par exemple par une recherche plein texte. Les différentes informations relatives à une personne étaient alors effacées à la suite des contrôles de qualité périodiques ou dès que leur durée de conservation maximale (15 ans) était atteinte. Dans les cas où les données relatives à une personne avaient toutes été effacées, l'objet de base de données dans ISIS était lui aussi supprimé. Par analogie avec la réglementation selon la LSIP, le terme du délai de conservation était donc lui aussi défini.

La procédure d'accès selon l'art. 18 LMSI a été reprise dans la LRens. Elle ne s'applique cependant plus à une seule base de données, mais aux six systèmes mentionnés à l'art. 63, al. 2, LRens. Or, la durée de conservation maximale des données est très différente d'un système à l'autre, puisqu'elle varie entre 5 et 45 ans. De plus, les données avec référence nominale enregistrées dans ces systèmes peuvent aussi être retrouvées par une recherche plein texte. Dans ces conditions, la procédure de renseignement, conçue à l'origine dans le contexte de la LSIP, est problématique sous différents points de vue.

D'abord, il n'existe pas de durée de conservation uniforme pour les données contenues dans les six systèmes du SRC. Ensuite, les données pouvant être retrouvées exclusivement par une recherche plein texte ne peuvent souvent pas être rattachées à un objet de base de données. Dans ce cas, il n'est plus possible de déterminer leur durée de conservation comme le prévoyait l'art. 18 LMSI. Il est donc légitime de se demander si le SRC ne devrait pas renseigner le requérant chaque fois qu'une communication est effacée. De l'avis de la DélCdG, la LRens ne constitue en effet pas une base légale suffisante pour un report du renseignement jusqu'au moment où plus aucune donnée se rapportant au requérant ne figure dans les systèmes mentionnés à l'art. 63, al. 2, LRens. Cela vaut en particulier dans le cas de personnes pour lesquelles il n'existe pas d'objet de base de données dans un des systèmes d'information visés à l'art. 63, al. 2, LRens.

La possibilité de refuser ou de différer l'octroi d'un renseignement est, au fond, destinée à permettre de maintenir secrètes des informations spécifiques qui sont importantes pour le fonctionnement du SRC. Un report du renseignement au sens de l'art. 63, al. 2, LRens ne touche toutefois pas seulement une information spécifique jugée sensible, mais aussi toutes les autres informations se rapportant au requérant contenues dans les cinq autres systèmes du SRC. La présence dans IASA-EXTR SRC d'une communication originale qui mérite d'être protégée et qui contient le nom d'une personne n'étant pas elle-même dans le collimateur du SRC entraîne aussi, par exemple, le report des renseignements sur tous les articles de presse ayant un rapport avec cette personne et se trouvant dans IASA SRC.

Cet état de fait est particulièrement problématique parce que le contenu des systèmes pour lesquels un renseignement peut être différé en vertu de l'art. 63, al. 2, LRens est très hétérogène. Début octobre 2019, le SRC a informé la DélCdG que le système IASA SRC contenait 3,3 millions d'articles de presse remontant à plus de deux ans et que le directeur du SRC avait décidé de les faire effacer avant la fin du mois.

La DélCdG estime que le report d'un renseignement au sujet d'informations accessibles au public ne se justifie en principe pas une fois le délai de conservation échu. À cet égard, il lui apparaît par ailleurs opportun que le SRC informe en temps utile tous les requérants pour lesquels la communication d'un renseignement a été différée jusqu'ici et qui sont mentionnés dans les 3,3 millions de fichiers du système IASA SRC qui ont été effacés de la suppression des articles de presse concernés.

Du point de vue de la DélCdG, il serait judicieux non seulement de reconsidérer le concept même du droit d'accès au SRC, mais aussi d'envisager une refonte de ses systèmes dans un souci de simplification. Il importe donc d'éviter absolument que le SRC ne crée des systèmes d'information additionnels.

4.9.5 Évaluation des renseignements fournis par le SRC

La DélCdG a comparé les renseignements donnés à différents requérants par le SRC avec les données dont le SRC disposait au moment où les renseignements ont été communiqués :

- Dans tous les cas étudiés, le SRC a accordé le droit d'accès sans restrictions, conformément à l'art. 8 LPD, pour les données figurant dans les systèmes visés par l'art. 63, al. 1, LRens. Dans les trois cas où le SRC a limité sa réponse à ces systèmes, les renseignements fournis correspondaient aux données que le SRC avait traitées à propos de ces personnes.
- Dans trois des cas étudiés, le SRC a, en plus, accordé le droit d'accès selon l'art. 8 LPD pour des données enregistrées dans les systèmes visés par l'art. 63, al. 2, LRens. Bien que les renseignements aient été communiqués en vertu de l'art. 8 LPD, la DélCdG constate qu'ils étaient incomplets dans chacun des cas.
- Dans le cas d'une conseillère nationale, le SRC a également fourni des renseignements sur les données contenues dans les systèmes selon l'art. 63, al. 2, LRens. Il a cependant restreint la communication des informations sur le contenu et l'origine de trois documents enregistrés dans IASA SRC. Ce procédé aurait été conforme à l'art. 9 LPD si les informations s'étaient trouvées dans un système assujéti à l'art. 63, al. 1, LRens. Comme les documents étaient cependant enregistrés dans IASA SRC, du point de vue de la DélCdG, le SRC n'était pas autorisé à restreindre la communication de l'information au sens de l'art. 9 LPD, mais aurait dû différer sa réponse, conformément à l'art. 63, al. 2, LRens, pour tous ces documents.

Sur le plan de la forme, les exigences en matière d'octroi du droit d'accès selon la LPD et de communication du report de la réponse selon l'art. 63, al. 3, LRens ont été remplies à des degrés divers :

- Dans le cas des renseignements communiqués sur la base de la LPD, le SRC a négligé d'indiquer le but du traitement des données ainsi que les catégories de destinataires (cf. art. 8, al. 2, LPD). Les informations relatives à l'origine des données étaient en outre lacunaires. Dans le cas d'une communication de renseignements complète, il n'est pas nécessaire que celle-ci soit assortie

d'une justification ou d'une indication des voies de recours, contrairement à la communication de renseignements restreinte au sens de l'art. 9 LPD.

- Dans toutes les communications dans lesquelles il a annoncé le report de l'octroi du droit d'accès, le SRC a, conformément à l'art. 63, al. 3, LRens, attiré l'attention du requérant sur la possibilité d'une vérification par le PFPDT. Comme les communications de ce type ne sont pas sujettes à recours (art. 66, al. 2, LRens), elles ne sont pas assorties d'une indication des voies de recours.

Selon la DélCdG, il pourrait être approprié que le SRC notifie séparément le renseignement selon la LPD et la décision de report de l'octroi au sens de l'art. 63, al. 2, LRens. Cela permettrait de mieux faire ressortir les différences de nature entre les communications selon l'art. 63, al. 3, LRens et les renseignements fournis en vertu de la LPD et de respecter dans chaque cas les exigences de forme respectives.

4.9.6 Fiabilité de la recherche plein texte

Les recherches approfondies auxquelles le SRC a procédé à l'intention de la DélCdG révèlent qu'il est souvent difficile de retrouver toutes les informations pertinentes se rapportant à une personne dans les systèmes du SRC. Cette difficulté s'explique par le fait que la proportion des données reliées à un objet de base de données a tendance à diminuer au profit de la recherche plein texte, que le SRC privilégie de plus en plus souvent pour retrouver les données personnelles qu'il a enregistrées.

Le résultat d'une recherche plein texte dépend directement des termes de recherche utilisés, mais aussi, en définitive, du temps investi. Les réglages personnalisés du moteur de recherche SIDRED, qui s'adaptent systématiquement aux habitudes du collaborateur qui l'utilise, ont également une influence sur le résultat de la recherche.

Les différentes lacunes constatées dans les renseignements du SRC ne sont pas le résultat d'un acte volontaire de rétention d'informations, mais reflètent les faiblesses de la recherche plein texte, qui ne permet tout simplement pas de garantir l'exhaustivité du résultat. Dans le sillage de l'introduction de la recherche plein texte par le SRC, la DélCdG s'était déjà adressée par écrit au directeur d'alors, le 4 novembre 2015, pour souligner la nécessité de garantir le droit d'accès sous le nouveau régime.¹³⁵

4.9.7 Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG en matière de traitement des données au SRC

L'analyse des données relatives aux personnes et aux organisations qui ont présenté une demande de renseignement au SRC a révélé des dysfonctionnements divers et parfois fondamentaux dans le traitement des données par le SRC. C'est au DDPS qu'il incombe de remédier à ces lacunes.

¹³⁵ Rapport annuel 2015 des CDG et de la DélCdG du 29.1.2016, ch. 4.3.4 (FF 2016 6021 en l'occurrence 6097).

En sa qualité d'organe de haute surveillance, la DélCdG a proposé à la cheffe du DDPS six mesures immédiates destinées à résoudre les problèmes juridiques identifiés en lien avec le traitement de données spécifiques, dont les principales sont les suivantes :

1. Toutes les communications provenant de l'ancien Service d'analyse et de prévention (SAP) et du Service de renseignement du canton de Bâle-Ville (SRCant Bâle-Ville) et se rapportant aux élections de 2004 au Grand Conseil de Bâle-Ville doivent être contrôlées. Il convient également de vérifier toutes les données du SRC relatives aux partis cantonaux concernés qui ont adressé une demande de droit d'accès au service. Les communications non conformes doivent être effacées ou anonymisées.
2. En application de l'art. 75 LRens, le SRC s'assure que les SRCant respectent et interprètent correctement les normes de l'art. 5 LRens dans leur traitement d'informations concernant des organisations qui figurent sur la liste d'observation et leurs principaux représentants. Jusqu'à la fin fin janvier 2020, le SRC informe la cheffe du DDPS de la stratégie mise en place.
3. Le SRC contrôle les aperçus de événements et, le cas échéant, les autres documents du SFS qui se trouvent dans ses systèmes sous l'angle de leur conformité avec les bases légales applicables au SRC (art. 5 et 6 LRens) et supprime les rapports non conformes. Compte tenu de la durée de conservation des données dans IASA SRC (15 à 45 ans), il importe de considérer la suppression de tous les aperçus de événements du SFS avant l'échéance en question.
4. Le SRC détermine, parmi tous les produits du SFS, lesquels lui sont réellement utiles. En collaboration avec fedpol, il définit les conditions auxquelles les produits du SFS doivent satisfaire aux termes des art. 5 et 6 LRens afin que le SRC puisse les recevoir et les saisir tels quels. Ce document de réflexion est transmis à la DélCdG avant fin avril 2020.

Pour éviter à l'avenir que le SRC saisisse des données qui ne sont pas conformes à la loi, la DélCdG a proposé cinq mesures à la cheffe du DDPS, dont les principales sont les suivantes :

5. Les directives internes du 31 août 2017 relatives à la saisie et à l'anonymisation des données reposent sur une interprétation non conforme à la loi et doivent donc être corrigées. À l'avenir, elles devront garantir que, si ne serait-ce qu'une seule information contenue dans une communication tombe sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens, la totalité de la communication n'est pas rendue accessible par une recherche plein texte.
6. Le SRC détermine les catégories d'informations, publiques en particulier, dont il a effectivement besoin pour accomplir ses tâches au sens de l'art. 6 LRens. Le SRC devrait envisager de renoncer à la saisie de revues de presse.
7. Les appréciations des risques que les services de renseignement donnent dans une perspective de planification de mesures de police destinées à assurer la sûreté en Suisse reposent parfois sur des informations tombant

sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens. Un enregistrement temporaire de données relatives à des personnes sur la base de l'art. 5, al. 7, LRens paraît admissible s'il dure moins d'un an. Il serait souhaitable que le SRC étudie comment une telle réglementation pourrait être mise en pratique, notamment dans les cantons.

En conclusion de ses investigations, la DélCdG considère que le SRC n'est actuellement pas en mesure de garantir que ses données sont traitées en conformité avec les dispositions de la LRens. Une grande partie des données n'a jamais été contrôlée quant à sa conformité avec l'art. 5 LRens. En outre, près de 7,7 millions de documents, qui ne peuvent être retrouvés qu'au moyen d'une recherche plein texte, se sont accumulés dans le système IASA SRC jusqu'à l'été 2019. Ils peuvent être conservés pendant 15 ans sans devoir faire l'objet d'un contrôle de qualité.

Dans ce contexte, la DélCdG a proposé à la cheffe du DDPS de demander, en vue de la révision des documents, qu'il soit procédé aux vérifications suivantes :

8. Le SRC se penche sur chaque système d'information pour se faire une idée plus précise de la qualité des données qu'il contient à la lumière des art. 5 et 6 LRens et suggère une liste de mesures et de priorités pour leur révision. Dans les propositions de révision des millions de documents contenus dans IASA SRC, accessibles uniquement par une recherche plein texte, il convient d'inclure l'option d'un transfert de ces données dans le système de stockage des données résiduelles visé à l'art. 57 LRens. Ce système a en effet été créé spécifiquement pour le classement de données de ce type.¹³⁶
9. Dans la perspective de la prochaine révision de la LRens, il pourrait être utile d'envisager un nouveau concept de conservation des données dans lequel la finalité des systèmes d'information (art. 47 à 57 LRens), les règles de transfert des données d'un système à l'autre (art. 44 LRens) et l'applicabilité des restrictions prévues à l'art. 5 LRens aux systèmes spécifiques seraient redéfinies en combinaison avec de nouveaux délais d'effacement des données. Le but fondamental des restrictions prévues à l'art. 5 LRens ne devrait cependant pas être remis en cause.

La DélCdG est d'avis que de telles mesures peuvent contribuer de manière substantielle à garantir la confiance à long terme dans la qualité des données du SRC.

4.9.8 Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG concernant les réponses aux demandes de droit d'accès

La DélCdG a constaté différents dysfonctionnements dans la pratique du SRC concernant le droit d'accès. Elle est parvenue à la conclusion que le concept du droit d'accès, tel qu'il ressort actuellement de la LRens, est de nature à ne garantir ni la protection spécifique de l'intérêt du SRC au maintien du secret, ni la réponse adéquate

¹³⁶ BO 2015 CE 525

aux personnes souhaitant savoir si des données ont été traitées à leur sujet. En conséquence, il serait bon que le DDPS ordonne les mesures suivantes :

1. Dans tous les trois cas où la DélCdG a constaté que la réponse donnée au requérant était incomplète au vu de l'art. 8 LPD, le SRC fournit à l'intéressé un complément de réponse.
2. Le SRC informe tous les requérants intéressés une fois que les données les concernant ont été effacées ou anonymisées dans le cadre de la première mesure immédiate définie au ch. 4.9.7.
3. Parmi les 3,3 millions de communiqués de presse qui ont été effacés dans IASA SRC, le SRC détermine ceux qui faisaient mention de requérants qui se sont vu notifier un report de l'octroi de leur droit d'accès. Il informe ces personnes, dans un délai raisonnable, de la suppression de données les concernant.
4. Le SRC révisé les directives internes du 1^{er} décembre 2017 relatives au traitement des demandes de droit d'accès à la lumière des problèmes que la DélCdG a relevés au ch. 4.9.5.
5. Le SRC définit des exigences minimales adéquates pour la recherche plein texte afin de pouvoir garantir une qualité constante et fiable du traitement des demandes de renseignement.
6. En vue de la prochaine révision de la LRens, le SRC reconsidère la façon dont le droit d'accès est aménagé actuellement dans la LRens et présente des propositions de réaménagement du concept en tenant compte des dysfonctionnements mis au jour. Il s'efforce, à cette occasion, de simplifier son infrastructure de systèmes.

4.9.9 Mesures du DDPS

Après avoir informé par écrit la cheffe du DDPS, le 8 novembre 2019, de son appréciation juridique et des mesures nécessaires qu'elle avait identifiées, la DélCdG s'est entretenue avec elle le 25 novembre 2019 en présence du directeur du SRC.

La cheffe du DDPS a fait savoir à la DélCdG que son département était disposé à mettre en œuvre la plupart des recommandations de la délégation, soulignant par ailleurs que le SRC avait déjà engagé plusieurs mesures de son propre chef. S'agissant de l'évaluation de la légalité du traitement des données au SRC, elle a toutefois constaté que le SRC et la DélCdG n'interprétaient pas les bases légales pertinentes de la même manière. C'est pourquoi elle a décidé d'ordonner une expertise afin de clarifier la question.

Le directeur du SRC a informé la DélCdG que le SRC avait effacé du système IASA SRC au total 3,3 millions de communiqués de presse et de revues de presse qui n'étaient accessibles que par une recherche plein texte et remontaient à plus de deux ans. À l'avenir, il est prévu de limiter la durée de conservation de ce type de données à deux ans, comme dans le portail ROSO. Ce dernier sert au traitement d'informations provenant de sources publiques et est soumis au droit d'accès au sens de la LPD, contrairement au système IASA SRC.

Par ailleurs, le directeur du SRC a chargé son service d'identifier les données qui étaient certes traitées conformément au droit mais dont les collaborateurs du SRC n'avaient pas besoin pour accomplir leurs tâches. Le SRC doit en outre évaluer s'il serait également possible de limiter à deux ans la durée de conservation de ces données.

En ce qui concerne les 20 mesures concrètes proposées par la DéICdG, le directeur du SRC s'est dit prêt à les mettre en œuvre, à trois exceptions près. Il a notamment refusé de réviser les directives internes relatives à la saisie et à l'anonymisation d'informations tombant sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens, qui avaient été critiquées par la DéICdG (cf. ch. 4.9.7, cinquième mesure), arguant que, aux yeux du SRC, elles sont conformes au droit. La légalité des directives sera également examinée dans le cadre de l'expertise.

Par ailleurs, le SRC n'est pas disposé à mettre en œuvre la deuxième mesure du ch. 4.9.8, d'autant que la LRens ne prévoit pas que les requérants intéressés doivent être informés si des données les concernant sont supprimées dans le cadre de l'exécution de la première mesure immédiate du ch. 4.9.7. Cela pose aussi implicitement la question de savoir quand, en l'occurrence, la durée de conservation d'une information expire et quand le renseignement différé doit être fourni (cf. ch. 4.9.4).

S'agissant de la troisième mesure du ch. 4.9.8, le directeur du SRC a informé la DéICdG que l'effacement des 3,3 millions d'articles de presse n'a pas eu d'influence sur les demandes d'accès déjà traitées, car le SRC n'a jamais différé l'information relative à des articles de presse. Dans les cas qu'elle a examinés, la DéICdG a trouvé diverses informations provenant de sources publiques et d'articles de presse pour lesquelles le SRC a différé l'information. La mesure proposée par la DéICdG prévoit que le SRC doit vérifier si de tels cas concernent également les 3,3 millions d'articles de presse dont il est question. Ainsi, aux yeux de la DéICdG, l'affirmation selon laquelle le SRC n'a jamais différé l'information relative à des articles de presse n'est pas une preuve en soi que les articles de presse effacés ne contiennent aucune référence aux demandes d'accès adressées au SRC.