

Rapport d'activité 2010

—
pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2010



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg
T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

Mai 2011

—

Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Député-es,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2010 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. 2010 est pour l'Autorité l'année charnière où, aux tâches historiques de protection des données, se sont ajoutées celles liées à la transparence. Ce rapport est donc le quinzième et dernier de la protection des données et en même temps le premier de l'Autorité dans sa nouvelle composition dès le 1er septembre 2010.

Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) et celles des Préposées à la protection des données et à la transparence (III). Sous chaque rubrique, on trouvera les spécificités relatives à la protection des données et à la transparence. Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) et concluons avec des considérations finales (V).

Nous vous en souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-es, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2011

Le Président
de la Commission
J. Frölicher

La Préposée
à la protection des données
D. Nouveau Stoffel

La Préposée
à la transparence
A. Zunzer Raemy

Table des matières

I. BASE LEGALE, TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITE	6
<hr/>	
A. Protection des données	6
1. En général	6
2. Relations avec le public	7
3. Organisation	7
3.1. Commission cantonale de surveillance	7
3.2. Préposée à la protection des données	7
3.3. Communes	8
3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, avec le Groupe de coordination des autorités suisses protection des données (ASPD) et avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données Privatim	8
B. Transparence	
1. En général	9
2. Relations avec le public	9
3. Organisation	9
3.1. Commission	9
3.2. Préposée	10
3.3. Communes	10
3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la transparence	10
<hr/>	
II. ACTIVITES PRINCIPALES DE LA COMMISSION	11
<hr/>	
A. Protection des données	
1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs	11
1.1. En général	11
1.2. Quelques exemples de prises de position particulières	12
1.2.1. Réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents	12
1.2.2. Avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie	13
1.2.3. Avant-projet d'ordonnance concernant la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants	13
1.2.4. Avant-projet de loi sur les structures d'accueil	13
1.2.5. Avant-projet de loi sur la scolarité obligatoire	14
1.2.6. Avant-projet de loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins	14
2. Protection des données et tâches de conseil/de renseignement	15
3. Protection des données et tâches de contrôle/inspection	15
4. Décisions et recours (art. 30a al. 1 let. c, 22a, 27 LPrD)	15
5. Autres activités	16

B. Transparence	
1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs	16
1.1. En général	16
1.1.1. Réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents	16
2. Approbation des concepts pour la mise en œuvre du droit d'accès et pour son évaluation	16

III. ACTIVITES PRINCIPALES DES PREPOSEES	17
---	-----------

A. Préposée à la protection des données	17
1. Statistiques et appréciation générale	17
2. Conseils et avis fournis aux autorités	17
3. Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée à la protection des données	17
3.1. Collecte d'informations auprès de l'école maternelle	17
3.2. Publication sur Internet des avis de décès	18
3.3. Communication d'un curriculum vitae	18
3.4. Communication au Conseil communal des copies de sommations envoyées aux assurés par les caisses-maladie	19
3.5. Enveloppe de vote et confidentialité du vote	19
3.6. Communication du nom d'un opposant	20
3.7. Communication de soupçons à l'Office cantonal AI	21
3.8. Collecte de documents par le notaire pour le Registre Foncier	21
4. Travaux pour la Commission	21
5. Registre des fichiers «ReFi»	21
B. Préposée à la transparence	22
1. Présentation aux organes publics	22
2. Etablissement d'une documentation pour faciliter le droit d'accès	22
3. Participation au groupe de travail suite à la consultation sur la réglementation d'exécution de la LInf	22

IV. COORDINATION ENTRE LA PROTECTION DES DONNEES ET LA TRANSPARENCE	23
--	-----------

V. REMARQUES FINALES	23
-----------------------------	-----------

ANNEXE: statistiques 2010	24
----------------------------------	-----------

1. Base légale, tâches et organisation de l'Autorité

A. Protection des données

1. En général

La Loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)¹ vise à protéger les **droits fondamentaux** des administrés lorsque des organes publics du canton traitent des données à leur sujet. La Loi fédérale sur la protection des données (LPD) quant à elle, s'applique au traitement des données par des organes publics fédéraux ou des personnes privées.

La surveillance de la protection des données dans le canton est assurée par une **Autorité** cantonale, formée d'une Commission et d'un(e) Préposé(e).

En vertu de l'art. 30a LPrD, la **Commission** a notamment les tâches suivantes:

- > diriger l'activité de la Préposée à la protection des données;
- > donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ainsi que dans les cas prévus par la loi;
- > mettre en œuvre la procédure prévue à l'art. 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- > exercer la haute surveillance sur les autorités communales de surveillance, dont elle reçoit le rapport d'activité.

Conformément à l'art. 31 LPrD, la **Préposée à la protection des données** a pour l'essentiel les tâches suivantes:

- > contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- > conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- > renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- > collaborer avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- > examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a al. 3;
- > exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- > tenir le registre des fichiers (art. 21 al. 3 LPrD).

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la Préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents²), à la Commission reviennent les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD, pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal); la Commission est dotée d'un Règlement du 17 février 2009 sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission cantonale de surveillance en matière de protection des données (art. 30 al. 4 LPrD).³ Ce règlement sera révisé prochainement en raison de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 de la nouvelle Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)⁴.

¹ http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/fra/171v0005.pdf

La nouvelle loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) a entraîné des adaptations de la LPrD (en vigueur le 1.1.2011)

http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/fra/175v0001.pdf

² <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/index.cfm>

³ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf26/reglement_commission_F.pdf

⁴ http://www.fr.ch/publ/files/pdf14/2009_096_f.pdf

2. Relations avec le public

L'art. 30a al. 2 LPrD statue que la Commission peut, dans la mesure où l'intérêt général le justifie, **informer** le public de ses constatations. La Commission a toujours utilisé cette compétence avec circonspection afin de ne pas dévaloriser l'impact de cette mesure. En 2010, l'Autorité a tenu sa traditionnelle conférence de presse; le Président de la Commission et la Préposée à la protection des données ont en outre répondu à des questions des médias, respectivement participé à une émission radiophonique.

Le **site**⁵ propre de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données connaît une fréquentation moyenne de 3625 sessions par mois (2009 : 3766 / 2008 : 3905). La durée moyenne de la session est d'environ 3 minutes pour une consultation moyenne de 1,5 pages. Les travaux de refonte du site ont pour l'essentiel abouti en 2010.

Le **registre des fichiers** (ReFi) a une fréquentation moyenne de 4.5 sessions par mois. La durée moyenne de la session est d'environ 3 minutes pour une consultation moyenne de 10 pages.

3. Organisation

3.1. Commission cantonale de surveillance

Durant l'année 2010, la Commission était présidée par M. *Johannes Frölicher*, à Fribourg, juge au Tribunal administratif fédéral. Les autres membres de la Commission sont les personnes suivantes: M. *Philippe Gehring*, ingénieur en informatique EPFL, à Villars-sur-Glâne, M. *André Marmy*, médecin, à Essert (Le Mouret) et Mme *Catherine Yesil-Huguenot*, juriste, à Estavayer-le-Gibloux. Le siège du prof. Marc Bors, qui avait démissionné l'année précédente, est resté vacant jusqu'à la constitution de la nouvelle Commission de la transparence et de la protection des données. Cette Commission a été élue par le Grand Conseil le 17 mars 2010 et constituée le 22 juin 2010 afin qu'elle puisse se déterminer sur le choix du – de la Préposé-e à la transparence et sur les dispositions d'exécution de la LInf. Les nouveaux membres sont Mme *Madeleine Joye Nicolet*, anc. journaliste, à Fribourg, M. *Louis Bosshart*, prof. en sciences de communication à l'Université de Fribourg. M. *Jean-Paul Glasson*, anc. conseiller national, à Bulle, a démissionné à fin 2010 et a été remplacé par M. *Philippe Uldry*, notaire, à Villars-sur-Glâne. La Commission dans sa nouvelle composition a également traité régulièrement des questions de la protection des données.

La Commission a tenu 10 séances pendant l'année 2010. Un procès-verbal fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. Mme Sabine Troillet, juriste, a tenu les procès-verbaux jusqu'en automne. Mme Marie-Christine Offner, collaboratrice administrative, s'en est ensuite chargée.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les Préposées durant plus de 120 heures sur l'ensemble de l'année.

3.2. Préposée à la protection des données

La Préposée travaille à mi-temps; il en va de même de la secrétaire. Cette dernière a été remplacée par une collaboratrice administrative à 80% (50% pour la protection des données et 30% pour la transparence) dès le mois de septembre.

L'Autorité est heureuse de disposer d'un demi-poste de juriste. Me Sabine Troillet, à laquelle a succédé M. Alexandre Triverio, s'est principalement occupée de l'instruction des dossiers, de la préparation d'avis et de l'étude de projets de traitement, ainsi que de la tenue du registre qui doit contenir l'ensemble des déclarations de fichiers (ReFi). Une stagiaire rémunérée post-formation a travaillé à plein temps durant quatre mois, notamment pour introduire les nouvelles exigences de l'administration cantonale applicables au site de l'Autorité.

⁵ www.fr.ch/atprd

Durant l'année, la Préposée a poursuivi la large réorganisation du secrétariat, d'une part pour la gestion correcte des rangements et des classements physiques et informatiques, d'autre part, pour pouvoir répondre aux **obligations quotidiennes**, ainsi qu'aux **nouveaux défis** liés à l'entrée en vigueur de la LInf. L'Autorité a déménagé dans des locaux plus spacieux au mois de novembre. Depuis ses débuts et jusqu'à fin 2010, l'Autorité était rattachée administrativement à la Direction de la sécurité et de la justice.

D'ores et déjà, l'Autorité relève qu'avec l'augmentation de ses tâches, il est difficile de remplir ces dernières à satisfaction avec les moyens dont elle dispose.

3.3. Communes

Pour faciliter les relations et les échanges avec les communes, la Préposée aurait souhaité mettre sur pied des « conseillers communaux » pour la protection des données dans le même esprit que le réseau des « personnes de contact » de l'administration cantonale (cf. ci-dessous III.2.1). Cela n'a pas été réalisé. Elle s'est dès lors efforcée de publier des réponses à des questions d'actualité sur le site Internet.

3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, avec le Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données (ASPD) et avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données Privatim

La Préposée s'attache à collaborer avec le **Préposé fédéral** à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons (art. 31 al. 2 let f LPrD). L'Autorité fait en outre partie, avec toutes les autres autorités cantonales, de l'Association des commissaires suisses à la protection des données **Privatim**⁶.

- La Préposée a des contacts formels ou informels avec le PFPDT, par ex. sur les accords de Schengen-Dublin, notamment les exigences en matière d'indépendance de l'Autorité, la mise en place des contrôles sur les utilisateurs du Système d'information Schengen (SIS) et la procédure y relative. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, sous la houlette du PFPDT, s'est doté des règles nécessaires à son activité légale⁷.
- Sur des questions générales d'importance internationale, nationale ou intercantonale, l'Autorité a pu profiter des travaux effectués dans le cadre de Privatim. *Cette collaboration est très utile*, voire indispensable pour se forger des opinions et prendre des positions si possibles coordonnées. C'était par ex. d'une grande importance dans le cadre des contrôles Schengen et des questions liées aux données médicales. Le président actuel de Privatim est le Préposé à la protection des données du canton de Zurich. L'assemblée générale du printemps a eu lieu à Riehen (près de Bâle) et différents sujets ont été abordés, particulièrement les activités de contrôles dans le cadre de N-SIS/Système d'information Schengen, l'indépendance de l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données du canton de Fribourg, l'applicabilité de la LPD. L'assemblée d'automne s'est déroulée à Berne et a traité du thème: «Best practices pour les contrôles préliminaires». Une collaboration informelle *spécifique* a commencé entre les autorités des cantons romands/bilingues et le Tessin.

B. Transparence

1. En général

La Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents (LInf) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 régit l'information du public sur les activités étatiques et règle le **droit d'accès** de toute personne aux documents officiels.

⁶ <http://www.privatim.ch>

⁷ <http://www.edoeb.admin.ch/themen/00794/01206/index.html?lang=fr>

La mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels ainsi que la surveillance de cette mise en œuvre sont assurées par l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

En vertu de l'art. 40 b LInf, la **Commission** a notamment les tâches suivantes:

- > assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données ;
- > diriger l'activité du ou de la Préposé-e à la transparence;
- > donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur le droit d'accès aux documents officiels;
- > exercer la haute surveillance sur les organes spécialisés communaux, dont elle reçoit le rapport d'activité;
- > évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil.

Conformément à l'art. 41 c LInf, le ou la **Préposé-e** a pour l'essentiel les tâches suivantes:

- > informer la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès;
- > assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- > exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- > exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- > rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- > faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

En 2010, sous l'angle de la transparence, la Commission a exercé les deux tâches indiquées ci-dessus sous A. ch.3.1 (choix de la Préposée et examen des dispositions d'exécution de la LInf.). Elle a suivi et soutenu la Préposée dans les travaux préparant l'entrée en vigueur de la LInf.

La Préposée cantonale à la transparence est entrée en fonction le 1er septembre 2010 pour préparer la mise en œuvre de ce nouveau droit entré en vigueur le 1er janvier 2011.

2. Relations avec le public

L'art. 41c al. 2 LInf mentionne l'information de la population et des personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès en tête de liste des différentes tâches du ou de la Préposé-e à la transparence. En effet, durant les premiers mois de son activité, la Préposée a entre autres mis l'accent sur cette information active et la préparation de documents qui facilitent l'accès aux documents officiels. Fin décembre, le site de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a été actualisé avec une documentation sur ce nouveau droit ainsi qu'avec des formulaires et modèles de lettres y relatifs. La Préposée a également répondu à des questions de journalistes dans le cadre de leur information relative à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'information et l'accès aux documents.

3. Organisation

3.1. Commission

La Commission a tenu, à part la séance constitutive et la séance consacrée au choix de la Préposée, 5 séances dans sa nouvelle composition. Dans le cadre des consultations qui lui ont été soumises pour la protection des données, elle a également examiné les projets législatifs sous l'angle de la transparence (cf. aussi I/A.3.1).

3.2. Préposée

La Préposée travaille à mi-temps; la collaboratrice administrative lui est attribuée à 30%.

Les points forts des premiers mois de l'activité de la Préposée ont été d'une part l'information active au sujet du droit d'accès auprès des différents publics cibles et d'autre part la préparation de documents qui facilitent l'accès aux documents.

3.3. Communes

En vertu de l'art. 39 al. 4 LInf, les communes peuvent instituer leur propre organe spécialisé, qui remplit alors les fonctions de mise en œuvre du droit d'accès et de médiation. Elles peuvent grouper surveillance de la protection des données et mise en œuvre du droit d'accès au sein d'un même organe. La Commission cantonale n'exerce alors plus qu'une haute surveillance sur ces organes spécialisés communaux dont elle reçoit les rapports d'activité.

Un sondage dans les communes au courant de l'année 2011 montrera si toutes les communes fribourgeoises souhaitent que l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données assume les tâches de mise en œuvre du droit d'accès et de médiation pour elles ou si certaines communes souhaitent instituer leur propre organe spécialisé.

3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la transparence

La Préposée s'attache à collaborer avec le **Préposé fédéral** à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. En 2010, une première rencontre avec les collaborateurs du Préposé fédéral qui s'occupent du domaine de la transparence a permis de discuter de leurs expériences dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale et d'en profiter pour la mise en œuvre du droit d'accès au niveau cantonal.

Pour 2011, des échanges approfondis avec les autorités fédérales ainsi qu'avec les autorités en la matière des autres cantons sont prévus.

II. Activités principales de la Commission

A. Protection des données

1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs

1.1. En général

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **Canton**, de **Communes** et de la **Confédération**. Le présent rapport prend en compte également des procédures de consultation reçues en 2009 mais traitées en 2010.

- > Concordat intercantonal du 02.04.2009 concernant la coopération assistée par ordinateur des cantons lors de l'élucidation des délits de violence (Concordat CiCLAS)
- > Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (rabais pour les voitures de tourisme efficaces en matière d'énergie et d'environnement);
- > Projet de modification du règlement du 05.03.2001 sur l'énergie (Ren);
- > Projet de planification des soins de longue durée dans le canton de Fribourg ;
- > Avant-projet d'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions;
- > Projet d'ordonnance concernant la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants;
- > Avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie;
- > Règlement sur la vidéosurveillance Commune de Gurmels;
- > Avant-projet de loi sur la protection de la nature et du paysage;
- > Projet de directives DAEC sur les demandes de permis;
- > Vernehmlassung Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG) -> Privatim;
- > Avant-projet de loi adaptant la loi sur les finances de l'Etat au nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes;
- > Avant-projet de loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg;
- > Avant-projet d'ordonnance modifiant l'arrêté d'exécution du Concordat sur les entreprises de sécurité (cf.722);
- > Révision totale de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication;
- > Avant-projet de loi sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme;
- > Avant-projet de loi sur la scolarité obligatoire;
- > Avant-projet de loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins;
- > Avant-projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial (LStE);
- > ACoPol - Association de communes pour l'exploitation d'un corps de police intercommunale / Modification du Règlement général de police;
- > Avant-projet de loi sur l'eau potable;
- > Projet d'ordonnance sur l'exercice de la prostitution;
- > Réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents;
- > Projet de règlement sur la vidéosurveillance, Commune de Guin;
- > Projet de règlement de police de la Commune de Cressier;
- > Développement durable: Stratégie et plan d'action du canton de Fribourg;
- > Avant-projet de règlement sur les eaux (RCEaux);
- > Projet de loi instituant un Fonds de l'énergie;
- > Procédure d'audition relative aux ordonnances sur les stupéfiants;
- > Enquête du Service de l'enfance et de la jeunesse.

De manière générale, l'Autorité de surveillance a constaté que la protection des données est souvent **prise en compte** par le législateur cantonal. Les projets législatifs lui sont normalement communiqués, mais elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas. Selon ses observations, 22 textes législatifs ne lui ont pas été soumis en 2010. Elle le regrette parce qu'il est très important qu'elle puisse apporter le regard de la protection des données et de la transparence avant l'adoption de ces projets. La Commission introduit systématiquement dans ses réponses une demande d'être informée du suivi de ses remarques. En outre, eu égard au fait que le respect des principes de la protection de données ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, elle souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'analyse au niveau de la protection de données (analyse qui relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou la Préposée préconise dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

De surcroît, la Commission a donné son avis sur différents sujets en dehors de la procédure législative « ordinaire ». La Commission se prononce le plus souvent à la demande de la Préposée ou suite à des interpellations concrètes de la part des personnes et/ou autorités intéressées, par ex. en matière d'aide sociale.

Dans un souci de transparence, la Commission a maintenant décidé de publier ses prises de position sur Internet⁸.

1.2. Quelques exemples de prises de position particulières

1.2.1. Réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents

Dans cette consultation, la Commission a examiné trois ordonnances relatives à la LInf, soit l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD), l'Ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration (OInf) et l'Ordonnance du 14 décembre 2010 modifiant le règlement d'exécution de la loi sur les communes (adaptation à la LInf).

Sous l'angle de la transparence, la Commission a émis plusieurs remarques sur diverses dispositions de l'OAD (cf. II/B 1.1.1).

Pour ce qui a trait à la protection des données, la Commission a d'abord mis l'accent sur la problématique liée aux moteurs de recherche et aux publications sur Internet (par ex. les procès-verbaux de conseils communaux, de documents de l'administration cantonale, etc.) qui comportent des données personnelles ou qui, même anonymisées, peuvent néanmoins permettre de reconnaître des personnes. En effet, elle a souligné que la difficulté réside dans le fait qu'une fois sur Internet, l'information est reprise par les moteurs de recherche et ne disparaît en principe plus, alors que l'organe public est responsable de la protection des données lorsqu'il traite de données personnelles (art. 17 LPrD) et que l'Etat risque de devoir faire face à des demandes de rectification. De l'avis de la Commission, cette délicate problématique doit être réglée par des dispositions protégeant la sphère privée.

Ensuite, la Commission s'est prononcée sur la publication du procès-verbal sur le site Internet, en cela qu'elle a suggéré d'obliger le conseil communal à examiner automatiquement la question de l'anonymisation ou même du caviardage de passages de procès-verbaux pour des raisons de protection des données.

⁸ <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/consultations.htm>

Et pour finir, la Commission a souligné le fait que l'Autorité devait être parfaitement indépendante, en cela qu'elle ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle hiérarchique et être soumise à des directives de la part de l'administration cantonale en ce qui concerne sa propre politique d'information.

1.2.2. Avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie

La Commission a salué la proposition selon laquelle les communes transfèrent au canton les compétences en matière de contentieux dans le domaine de l'assurance-maladie. En effet, de son avis, cela devrait résoudre, en accord avec la législation fédérale, un certain nombre de questions délicates en relation avec la protection des données personnelles des personnes en retard de paiement, puisque le moment de l'information aux communes se situerait à la fin de la procédure de poursuite (actes de défaut de biens).

Dans un but de transparence et de compréhension du système mis en place, la Commission a estimé qu'il fallait préciser dans le commentaire explicatif de la loi, la raison pour laquelle les communes avaient accès aux données relatives aux assuré-es qui font l'objet d'un acte de défaut de biens. En effet, ceci devrait permettre de prendre des mesures de prévention, soit de pouvoir aider ces personnes à faire les démarches nécessaires afin d'obtenir une réduction de primes, alors qu'elles risquent de requérir ultérieurement une aide sociale.

En outre, la Commission a attiré l'attention de la Direction de la santé et des affaires sociales sur la problématique liée à des données personnelles accessibles par procédure d'appel, lesquelles pourraient être des données sensibles nécessitant un devoir de diligence accru (art. 3 et 8 LPrD).

1.2.3. Avant-projet d'ordonnance concernant la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants

En premier lieu, la Commission a fait part de son souhait que la Préposée puisse être intégrée dans les travaux sur l'élaboration d'un formulaire.

En deuxième lieu, la Commission a estimé que lorsque la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : la Direction) rendait une décision concernant une demande d'autorisation d'accès aux données de ladite plate-forme (art. 3 al. 3 de l'ordonnance), celle-ci devait également être communiquée à l'Autorité. En effet, l'Autorité ayant rendu au préalable un préavis sur la demande d'accès, il serait judicieux qu'elle prenne connaissance de la décision de la Direction.

Et en dernier lieu, elle a attiré l'attention de la Direction sur le fait que, s'agissant de procédures d'appel au sens de l'art. 2 al. 1 let. c du Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD), un règlement d'utilisation devait être établi avec copie à l'Autorité. Dès lors, pour une bonne utilisation de la présente ordonnance, il a paru judicieux à la Commission que l'ordonnance fasse mention de cette exigence ou, au minimum, qu'elle l'indique dans le formulaire prévu dans l'art. 2 al. 1.

1.2.4. Avant-projet de loi sur les structures d'accueil⁹

Dans cet avant-projet de loi, il est dit que l'Etat, les employeurs et les communes apportent un soutien financier aux structures d'accueil extrafamiliales. Les montants et les modalités du subventionnement communal sont déterminés dans des conventions signées par les communes et les prestataires. Dès lors, cela nécessite que les communes puissent accéder à certaines données personnelles sensibles, notamment de nature financière, afin de déterminer et de vérifier le montant de ces subventions.

⁹ Le document se trouve sur notre site: http://www.fr.ch/atprd/files/pdf25/Microsoft_Word_-_rponse_sept_20103.pdf

La Commission a pris acte que des informations personnelles devaient être connues dans le cadre de l'application de cette loi et ne s'y est pas opposée. En revanche, elle a attiré l'attention sur le fait que le détail du traitement de ces données devait être examiné de façon approfondie sous l'angle des principes de la nécessité, de la proportionnalité et de la finalité (art. 5 et 6 LPrD).

En particulier, elle a relevé que les communes ne pouvaient obtenir toutes les informations souhaitées de la part des structures d'accueil en vertu des principes cités dans le paragraphe ci-dessus. Dans le respect du principe de légalité, la Commission a suggéré de régler dans la loi au minimum de quelle liste d'enfants devait disposer les communes et quelles étaient les catégories de données qui pouvaient être demandées par les communes. Et pour finir, la Commission a souligné l'importance de fixer, d'une façon ou d'une autre, les limites que les conventions devaient respecter.

1.2.5. Avant-projet de loi sur la scolarité obligatoire

De façon générale, la Commission a admis la circulation d'informations délicates, voire sensibles, entre les différents intervenants cités dans le projet de loi. En effet, cet échange de données, nécessaire au bon fonctionnement de l'enseignement, n'est pas remis en doute par la Commission.

Cependant, elle a fait mention d'une lacune dans le projet de loi et son commentaire, dans la mesure où aucune disposition portant sur les flux de données personnelles n'y figurait. En effet, elle a relevé qu'une analyse détaillée portant sur quelles sont les données personnelles accessibles ou communiquées, à quelles catégories de personnes, dans quels buts, sous quelles formes, à quelle fréquence, etc., était nécessaire et devait être effectuée sur la base des principes généraux contenus aux art. 4ss LPrD. Ce point était particulièrement déterminant pour les données sensibles (art. 3 LPrD), notamment les données sur la santé, les décisions de sanctions disciplinaires et les documents y relatifs.

Par ailleurs, la Commission a rendu attentif à la législation internationale, soit l'art. 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (ONU) ratifiée par la Suisse le 24 février 1997 qui dispose que «1. Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. 2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.»

De surcroît, la Commission a anticipé le fait que la loi sur la scolarité obligatoire puisse permettre d'utiliser des systèmes informatiques pour la gestion des notes, des absences et du parcours scolaire. Cas échéant, il serait indispensable de prévoir des règles précises, soit des dispositions portant notamment sur les accès, la communication, la conservation et la sécurité.

1.2.6. Avant-projet de loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins¹⁰

La Commission s'est penchée sur la question des contrôles effectués par l'Etat sur la part de facture à prendre en charge, ainsi que sur la problématique de la circulation, entre les partenaires impliqués, d'informations sensibles sur la santé et sur la situation financière des particuliers concernés. En effet, il s'agissait pour la Commission de faire préciser la façon dont ces contrôles allaient se faire et, en particulier, d'établir si l'Etat avait besoin, dans le cadre de sa tâche, de disposer systématiquement ou dans des cas d'espèce, d'informations médicales et financières sur les personnes en vue de vérifier leur participation.

Elle a invité la Direction de la santé et des affaires sociales à réfléchir sur ce point et, cas échéant, à modifier le projet.

¹⁰ Le document se trouve sur notre site : http://www.fr.ch/atprd/files/pd25/Microsoft_Word_-_rponse_aot_2010.pdf

2. Protection des données et tâches de conseil/de renseignement

La procédure que la Préposée à la protection des données doit respecter lorsqu'elle est interpellée et qu'on lui demande son avis (art. 31 al. 2 lit. b et c LPrD) est satisfaisante en matière de conseil. Le fonctionnement reste cependant **informel** puisqu'il n'existe pas de règles cantonales édictées à cet effet. Il suit le schéma suivant. La Préposée sollicite dans la mesure du possible des renseignements auprès de l'organe public cantonal ou communal. Elle recourt si possible systématiquement aux personnes de contact en matière de protection des données, même si parfois ces personnes sont impliquées dans certains dossiers ou projets, voire sont chargées par la hiérarchie administrative d'en assurer le succès. Ce procédé, auquel la Préposée a eu l'occasion de recourir de façon réitérée, permet une meilleure intégration des différents avis en présence et une rationalisation du travail étant donné les moyens limités dont elle dispose.

3. Protection des données et tâches de contrôle/inspection

La procédure que la Préposée à la protection des données doit respecter en matière de contrôles cantonaux **hors Schengen** est également informelle pour les mêmes raisons qu'indiquées ci-dessus. La Préposée a débuté les travaux de révision du procédé en vigueur depuis le début des activités de contrôle. Le procédé révisé entrera en vigueur en 2011.

La situation est différente en matière de contrôles dits contrôles **Schengen** qui fonctionnent sur la base d'un règlement et d'un procédé adoptés par le Groupe de coordination ASPD sous la présidence du PFPDT.

En 2010, deux contrôles ont été effectués sur des organes publics comme utilisateurs du Système d'information Schengen dans le cadre des obligations légales de l'Autorité (art. 31 al. 2 let. a LPrD) et des obligations européennes et fédérales (art. 54 de l'Ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système d'information Schengen, NSIS et sur le bureau SIRENE¹¹, ordonnance N-SIS). Une société externe en a été chargée. Globalement, les contrôles ont permis de constater que l'utilisation des données du SIS par les deux entités est en conformité avec la loi et les directives. Les points à améliorer ont porté sur les points suivants : mise à disposition d'une application qui permettrait aux services de modifier les autorisations d'accès de leurs propres collaborateurs, améliorer la sécurité des dossiers grâce à un système informatique moderne d'administration des dossiers qui permettrait de scanner les documents sur papier, amélioration de la structure de protection des bâtiments et surveillance des locaux. Ceci concerne notamment les aspects de la sécurité physique et technique, la manière d'accorder ou de retirer l'autorisation d'accès aux données enregistrées dans le SIS, la transmission des données à la banque de données centralisée auprès de la Confédération. Par conséquent, aucune recommandation n'a été nécessaire pour les utilisateurs cantonaux du SIS. Les rapports sont ensuite communiqués aux organes concernés et au Groupe de coordination ASPD.

D'autres aspects ressortis des contrôles (notamment en matière de sécurité) pourront encore faire l'objet de recommandations de la part de la Commission.

Pour des raisons budgétaires, il n'a pas été possible de faire d'autres contrôles.

4. Décisions et recours (art. 30a al. 1 let. c, 22a, 27 LPrD)

La révision de 2008 de la LPrD a introduit une nouvelle tâche pour la Commission, à savoir la mise en œuvre de la procédure prévue à l'art. 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données en invitant l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, cas échéant, en interjetant recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année 2010, la Commission a reçu 4 copies de décisions de la Police cantonale sur des demandes de destruction de matériel d'identification. La Commission a renoncé à interjeter recours parce que les décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. Aucun autre organe public n'a communiqué de décision. Dès lors, la Commission n'a effectué aucune recommandation durant la période considérée. Un rappel de l'obligation de communication des organes publics devrait avoir lieu en 2011.

¹¹ L'Office fédéral de la police (fedpol) dispose d'un service appelé SIRENE, service de contact, de coordination et de consultation pour l'échange d'information en rapport avec les signalements dans le SIS.

La Commission a eu l'occasion de fournir au Tribunal Cantonal une détermination dans le cadre d'un recours d'une personne privée contre une publication sur Internet.

5. Autres activités

La Commission (respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président) a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles. Les exemples suivants peuvent être cités :

- La question de la *collecte* et la *communication* de données personnelles sensibles par les organes publics est régulièrement à l'ordre du jour des travaux de la Commission (et de la Préposée).
- De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position par rapport à certains dossiers gérés par la Préposée à la protection des données qui soulèvent des *questions de principe* (par ex. plate-forme cantonale des habitants, harmonisation administrative des écoles, surveillance vidéo, sécurité informatique).
- Comme évoqué dans le précédent rapport (p. 10), la Commission a été informée durant 2010 de la décision de la commune de Bulle de renoncer à son autorité de surveillance à la protection des données.

B. Transparence

1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs

1.1. En général

En 2010, la Commission s'est prononcée sur la réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents.

1.1.1. Réglementation d'exécution de la loi sur l'information et l'accès aux documents

La Commission a *rendu attentif* à différents passages dans la réglementation qui pourraient prêter à des interprétations contraires à l'esprit de la LInf ou avoir des effets dissuasifs pour les requérants.

En plus, elle a jugé que le délai de trente jours qui suit le dépôt d'une requête de médiation pour la rédaction et l'envoi de la recommandation lorsque la médiation n'aboutit pas est trop court. L'expérience au niveau fédéral démontre que ce délai peut rarement être respecté : d'une part à cause de la difficulté à trouver tout de suite un rendez-vous pour la médiation et d'autre part à cause de la dynamique de la procédure de médiation qui peut durer sans autre plusieurs mois.

La Commission a en outre exprimé son avis quant à l'introduction d'une disposition concernant l'obligation de la mise à disposition du public de répertoires des documents afin de lui faciliter l'accès aux documents officiels.

2. Approbation des concepts pour la mise en œuvre du droit d'accès et pour son évaluation

Quelques semaines après son entrée en fonction, la Préposée a soumis à la Commission son concept pour la mise en œuvre du droit d'accès qui englobait d'une part l'information active par des séances d'information et d'autre part la mise à disposition de documents ayant pour but de faciliter l'accès aux documents. Ce concept a été approuvé, comme le concept pour l'évaluation de la mise en œuvre du droit d'accès qui a été présenté dans un deuxième temps. La Commission a décidé de commencer dès l'entrée en vigueur de la LInf l'analyse des coûts et des effets de la loi.

III. Activités principales des Préposées

A. Préposée à la protection des données

1. Statistiques et appréciation générale

Durant la période considérée, 176 dossiers ont été introduits, dont 39 sont pendants au 1er janvier 2011. 118 conseils et renseignements (dont 7 études de projets de traitement – art. 31 al. 2 let. b de la LPrD), 38 examens de dispositions législatives, 8 contrôles et inspections, 8 présentations et rapports, 4 communications de décisions (art. 27 al. 2 let. a de la LPrD), et il n'y a pas eu de recommandation (art. 30a de la LPrD). 72 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 41 des communes et paroisses, 18 d'autres organismes publics (cantons, autorités de protection des données) et 45 des particuliers ou institutions privées (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 18 dossiers ont été liquidés et 18 dossiers sont encore ouverts.

2. Conseils et avis fournis aux autorités

L'année 2010, à part les travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de la LInf qui ont marqué fortement les activités de l'Autorité, plusieurs **demandes d'étude de projets de traitement** (art. 31 al. 2 let. b LPrD) ont été traitées. La Préposée à la protection des données et sa collaboratrice, puis son collaborateur dès novembre, y ont consacré une large partie de leur temps tout en soulignant que la complexité des traitements nécessite un grand investissement; mais l'effort est bien investi car c'est à ce stade que les réflexions en matière de protection des données peuvent au mieux être intégrées dans les travaux des organes publics. La Préposée a par ex. participé aux travaux de mise en œuvre de la plate-forme des habitants, notamment sur les autorisations d'accès, les «paquets» de données accessibles.

D'autres demandes portaient sur des **questions générales** (par ex. sites à contrôle d'accès pour les pompiers, projet pilote ProRecrute, surveillance video, élaboration et communication d'une enquête de satisfaction, publication de la nouvelle Feuille Officielle, intégration des personnes en situation de handicap) et sur des **points précis** (par ex. communication d'adresse à l'ancien propriétaire, communication d'indemnités d'assurance au Service des contributions, communication de données sensibles dans un Bulletin paroissial, publication sur Internet, communication des listes d'électeurs aux partis politiques).

Certains avis portaient sur des questions posées par des **personnes** et des **organismes privés** qui voulaient être renseignés sur leurs droits et leurs obligations face à l'administration cantonale et communale (par ex. communication de liste de personnes à un journal local, le droit de blocage, la communication d'adresse à l'ex-mari, communication par e-mail de données sensibles, affaire «des fiches», surveillance du courrier postal et des courriels).

Le réseau d'une vingtaine de personnes dites «**personnes de contact** en matière de protection des données» des directions, services et établissements principaux est régulièrement réuni par la Préposée pour des échanges d'informations, des discussions, de la formation personnelle dans divers domaines. En 2010, la rencontre a porté plus particulièrement sur la LInf et ses points de contact avec la LPrD.

La Préposée est membre de la Commission des Archives.

3. Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée à la protection des données

3.1. Collecte d'informations auprès de l'école maternelle

Suite aux difficultés à répartir équitablement les élèves dans les deux classes enfantines d'une école selon leur niveau et leurs difficultés scolaires, une commission scolaire a pris l'initiative de récolter au préalable, auprès des crèches, des informations utiles sur les enfants allant bientôt entrer à l'école maternelle. Choquée par cette initiative, la mère d'un élève a sollicité l'avis de la Préposée sur la légalité du procédé.

En l'espèce, aucune base légale suffisante ne permettait à une commission scolaire de récolter auprès des crèches des données aussi délicates, telles que des informations sur les éventuelles difficultés scolaires et sur le développement des enfants, et que ces mêmes données soient par la suite communiquées par les responsables des crèches, sans l'accord explicite des parents.

3.2. Publication sur Internet des avis de décès

Le Service des impôts sur les successions et les donations (ci-après: le Service) a posé la question de savoir s'il était admissible, sous l'angle de la protection des données, que le Service communique sur Internet la liste des décès publiée dans la Feuille Officielle.

Tout d'abord, il faut relever que le Service envoyait la liste des décès pour publication à la Feuille officielle sur papier, chaque mois. La liste contenait en outre des données personnelles, telles que le nom de la personne décédée, le nom et prénom et du père ou encore, la date de décès.

Par le décès, la personne perd la personnalité juridique (art. 31 al. 1 du Code Civil suisse). Toutefois, les proches en vie peuvent être touchés dans leur personnalité. En effet, cette prolongation de la protection de la personnalité tient à la volonté de protéger le sentiment de pitié des proches survivants (ATF I 115 c. 6a et b.). En l'espèce, ces derniers pourraient dès lors subir des atteintes à leur personnalité, du fait que la liste publiée sur Internet offrirait la possibilité de les contacter, de faire resurgir des événements délicats, d'entraîner des situations non souhaitées, etc.

La Préposée a ensuite rappelé les principes de la légalité et de l'accomplissement de la tâche, traités à l'art. 10 al. 1 et 2 LPrD. Dans le cas d'espèce, l'accès à des données personnelles au moyen d'une procédure d'appel, notamment un accès en ligne, ne peut être accordé à un destinataire que si une disposition légale le prévoit. En outre, il y a lieu de souligner qu'une diffusion sur Internet est considérée comme une forme de procédure d'appel. Dès lors, la Préposée a conclu qu'une base légale au sens formel pour la publication sur Internet était nécessaire, ce qui faisait défaut dans notre cas. Quant à l'accomplissement de la tâche, il n'apparaissait pas qu'il soit nécessaire pour le Service de publier la liste sur Internet.

Après avoir également examiné la question sous l'angle de la proportionnalité et de la finalité, la Préposée est parvenue à la conclusion que la communication sur Internet de la liste des décès publiée dans la Feuille officielle ne paraissait pas admissible du point de vue de la protection des données.

3.3. Communication d'un curriculum vitae

La question posée était celle de savoir s'il était admissible sous l'angle de la protection des données qu'un Office régional de placement (ci-après: ORP) communique le curriculum vitae (ci-après: CV) d'une demandeuse d'emploi à un fournisseur public de mesures, alors qu'elle avait signé un document refusant la communication de ses données personnelles à des employeurs privés.

Dans le cas d'espèce, ledit document que la personne avait refusé de signer concernait uniquement la communication de données personnelles aux agences de placement privées. Or, le fournisseur public de mesures n'est pas une agence de placement privée, ni un employeur privé, mais un fournisseur public de mesures au niveau national ayant conclu une convention de prestation avec l'Etat de Fribourg.

La présente question a été examinée par la Préposée sous l'angle des principes de la légalité et de la bonne foi.

En l'espèce, la base légale prévoyant la communication de données personnelles par l'ORP existe et se trouve aux articles 96b et 97a de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité. En outre, la Préposée est parvenue à la conclusion que l'ORP devait pouvoir disposer du CV afin de déterminer les qualifications requises dans l'accomplissement de sa tâche.

Selon le principe de la bonne foi, les données personnelles ne peuvent être traitées que dans le but pour lequel elles ont été collectées ou dans un but qui, selon les règles de la bonne foi, est compatible avec lui (art. 5 al. LPrD). Dans la mesure où cela faisait partie des tâches de l'ORP de placer une personne inscrite dans son office, cette dernière pouvait s'attendre à ce que son CV soit transmis dans ce but à une entité publique chargée de fournir des places de travail. Ce faisant, l'ORP accomplissait ses tâches légales et par conséquent, aucune violation du principe de la bonne foi n'a pu être constatée.

Dès lors, la Préposée a conclu qu'il paraissait admissible sous l'angle de la protection des données que l'ORP transmette le CV à ce fournisseur public de mesures.

3.4. Communication au Conseil communal des copies de sommations envoyées aux assurés par les caisses-maladie
Les problématiques étaient les suivantes : premièrement, le titulaire des affaires sociales était-il habilité à communiquer aux membres du Conseil communal des informations sur les personnes sommées de payer leurs primes d'assurance-maladie en retard? Deuxièmement, les dossiers pouvaient-ils être discutés dans les séances du Conseil communal ? Et troisièmement, était-il possible de faire figurer des informations personnalisées dans les procès-verbaux?

La Préposée a successivement examiné s'il existait des bases légales à la communication systématique des sommations aux communes, quel était l'organe de la commune compétent pour traiter des copies de sommation eu égard à l'accomplissement des tâches et finalement, si les données personnelles des assurés ayant reçu des informations pouvaient figurer dans les procès-verbaux du Conseil communal.

Dans le cas d'espèce, des bases légales sur la communication systématique des sommations aux communes existent. La Préposée a cité les articles 64a de la Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal), ainsi que les articles 4 et 6 de la Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal).

Au terme d'un raisonnement portant sur la nécessité pour le Conseil communal de disposer d'informations telles que les sommations pour l'accomplissement de ses tâches, il a paru admissible que le Conseil communal soit informé des cas de sommation avec des données personnelles qui présentaient des risques financiers sérieux pour la commune. Dans ce cas, seules les informations personnalisées nécessaires devraient être communiquées au Conseil communal.

Et pour finir, sous l'angle de la proportionnalité, la Préposée a considéré que les procès-verbaux des séances du Conseil communal ne devraient contenir que ce qui était nécessaire pour l'exécution des décisions.

Dès lors, la communication dans ce cas d'espèce a été considérée comme admissible.

3.5. Enveloppe de vote et confidentialité du vote

L'avis suivant concerne le matériel et le système de vote dans le canton de Fribourg. Résumé de façon brève, ce dernier peut être décrit ainsi : le votant doit biffer son adresse figurant sur l'enveloppe (qui reste cependant lisible) et y apposer sa signature avant de renvoyer son enveloppe-réponse au bureau communal. Le nom et l'adresse de l'expéditeur (soit du votant), de même que sa signature, sont alors lisibles sur l'enveloppe-réponse (servant par ailleurs aussi de certificat de capacité civique) renvoyée au bureau postal.

Le citoyen ayant abordé la Préposée au sujet de ce système de vote estimait que ce système était critiquable du point de vue de la sécurité, avant tout dans les petites communes où tout le monde connaissait les vues politiques de chacun, et craignait dès lors que des personnes mal intentionnées fassent disparaître ces bulletins de vote. En outre, le même citoyen a fait remarquer que les cantons de Berne, Vaud et Zurich appliquaient quant à eux un système de bulletin séparé, en cela que le certificat de capacité civique était un bulletin à part, glissé dans une enveloppe-réponse et ne figurant pas sur celle-ci.

La question a trait au vote anticipé, régi aux art. 18 de la Loi du 6 avril 2011 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et 14 du règlement du 10 juillet 2011 sur l'exercice des droits politiques (REDP). Lesdites dispositions règlent les modalités et la procédure de vote.

Il est ressorti des informations en possession de la Préposée que le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote étaient introduits dans des urnes séparées. Ainsi, la confidentialité des enveloppes de vote était partant garantie, car il n'était pas possible de déterminer leur provenance. En outre, l'ensemble des mesures de sécurité prises pour garantir le bon déroulement des votations et élections, mesures rappelées en outre dans le message du 19 novembre 2008 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi portant révision partielle de la Loi sur l'exercice des droits politiques et de la Loi sur les communes, permettait d'exclure le risque d'élimination d'une enveloppe de vote. Toujours selon les renseignements en main de la Préposée, cette procédure appliquée dans le canton de Fribourg depuis 1995 a depuis lors, fait ses preuves, de sorte que ce dernier n'avait pas l'intention de la modifier.

En conclusion, sous réserve d'éventuelles améliorations possibles de ce système, il est apparu que le système fribourgeois ne portait pas d'atteinte majeure aux droits fondamentaux des votant-es.

3.6. Communication du nom d'un opposant

Dans cet avis relatif à la divulgation du nom d'un opposant à un projet de construction par le Conseil communal, lors d'une assemblée communale, la Préposée a rappelé le champ d'application de la LPrD, en cela que celle-ci ne s'applique pas aux procédures de juridiction administrative en cours (art. 2 al. 2 let. b LPrD). Toutefois, le projet de construction faisant l'objet d'une enquête publique n'est pas une procédure de juridiction administrative, mais une procédure administrative. Dès lors, la LPrD lui est applicable. En outre, la LPrD ne s'applique pas aux délibérations des assemblées communales en vertu de l'art. 2 al. 2 let. a LPrD. C'est le cas pour les membres du Conseil communal lorsqu'ils agissent comme participants à l'assemblée communale en représentant les propositions de l'exécutif, aux interventions faites dans le cadre du sujet traité en assemblée communale. Cependant, la législation normale sur le secret de fonction, notamment l'art. 11b LPrD, selon lequel la communication est refusée, restreinte ou assortie de charges si une obligation de garder le secret l'exige, reste applicable à toutes les interventions qui vont au-delà. Dès lors, le Conseil communal ne pourrait pas divulguer une information soumise au secret de fonction sous prétexte qu'il le fait en assemblée communale.

Selon la LPrD, des informations qui ont trait à des procédures administratives (art. 3 let. c ch. 4 LPrD) sont des données personnelles sensibles. Dans un tel cas, l'organe public est tenu à un devoir de diligence accru. La Préposée a dès lors relevé que le nom d'une personne s'opposant au projet de construction faisait partie des données sensibles et devait faire l'objet d'une attention particulière.

La Préposée a ensuite examiné la question sous l'angle de la légalité. Elle a relevé qu'il existait des bases légales sur l'information de la population à l'article 42 e al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur les communes.

Par ailleurs, bien que des questions concernant le fait qu'une opposition avait été déposée à un projet de construction relève de l'intérêt général, le nom de la personne faisant opposition n'est pas une information nécessaire à l'accomplissement de la tâche de l'assemblée communale. De plus, la Préposée a souligné les risques d'atteintes possibles aux droits des personnes, notamment des pressions, des repréailles, si le nom venait à être divulgué. Il y a également lieu de noter que la Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) ne prévoit du reste pas la divulgation des noms des opposants. Néanmoins, il pourrait être admissible que le Conseil communal communique certains arguments invoqués dans l'opposition dans la mesure où ces informations ne permettent pas d'identifier la personne.

3.7. Communication de soupçons à l'Office cantonal AI

Abordée par une commune, la Préposée a rendu un avis sur la question de savoir si ladite commune pouvait ou devait informer spontanément la Caisse de compensation, secteur AI, de soupçons concernant un citoyen ayant selon la commune vraisemblablement menti au sujet de son revenu, afin d'obtenir un leasing.

Du point de vue de la légalité, il ne figurait aucune disposition permettant à la commune d'informer spontanément la Caisse AI en cas de soupçon de fraude qui n'était pas réellement établi. En effet, la Préposée a relevé dans la législation fédérale que ce n'était que sur demande écrite et motivée et dans des cas d'espèce que les communes fournissaient des renseignements (art. 32 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA). Dans la législation cantonale, l'art. 31 de la Loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la Loi fédérale sur l'assurance invalidité sur l'obligation de renseigner a été interprétée à la lumière de cette disposition fédérale.

3.8. Collecte de documents par le notaire pour le Registre Foncier

Après avoir été contactée par un privé dans le cadre de l'acquisition d'un terrain dans une commune du canton de Fribourg, la Préposée a examiné s'il était admissible sous l'angle de la protection des données que le notaire en charge du contrat de vente requière du tiers acheteur la transmission de documents tels que l'attestation de domicile délivrée par la commune, la copie du permis de circulation (carte grise) ou encore, la copie de la dernière taxation fiscale. Tous les documents requis devaient ensuite servir de base à l'établissement d'une attestation confirmant le domicile légal suisse de l'acquisiteur étranger pour le Registre Foncier concerné.

La Préposée a vérifié l'existence d'une base légale pour la collecte de données personnelles en matière d'acquisition d'immeubles par des étrangers et l'a trouvée dans la Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) et son ordonnance d'exécution du 1er octobre 1984 (OAIE).

Au terme d'un raisonnement portant sur la preuve du domicile légal et effectif exigé par l'art. 5 al. 1 litt. a et a bis LFAIE, il est ressorti que celle-ci pouvait être apportée par tout moyen disponible, comme par exemple, ladite liste établie par le notaire. Il s'agissait toutefois d'éléments mentionnés à titre d'exemples, dans une liste non exhaustive. Ce qui était déterminant, c'était que le domicile au sens des art. 23ss du Code civil suisse soit prouvé.

Dès lors, la Préposée est arrivée à la conclusion qu'il ne paraissait pas inadmissible que le notaire liste un certain nombre de documents servant de base à l'établissement de l'attestation à remettre au Registre foncier.

4. Travaux pour la Commission

La Préposée a assuré la préparation des séances et des dossiers y relatifs (notamment 30 procédures de consultation) et la diffusion aux membres de documents, informations et études sur des questions générales ou particulières.

5. Registre des fichiers «ReFi»¹²

Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Commencés en 2006, les travaux de déclaration par les organes publics cantonaux n'ont été que partiellement poursuivis durant l'année. Il faudrait contacter les communes, mais la Préposée à la protection des données y a renoncé d'une part, en raison des moyens à disposition, d'autre part, parce que les communes devaient gérer les activités de recensement 2010. A ce jour, 1163 fichiers sont déclarés.

¹² Le site est accessible <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>.

B. Préposée à la transparence

—

1. Présentations aux organes publics

Une partie importante des activités de la Préposée a été consacrée à la présentation du droit d'accès aux organes publics. Entre octobre et décembre 2010, elle a fait 8 présentations des grandes lignes des principes du droit d'accès pour différents organes de l'administration cantonale ainsi que pour les communes.

2. Etablissement d'une documentation pour faciliter le droit d'accès

L'autre point fort a été sans nul doute l'établissement d'une documentation pour faciliter le droit d'accès. Cette documentation comporte d'une part un dossier d'information sur le site de l'Autorité cantonale à la transparence et à la protection des données dans lequel des formulaires et modèles de lettres sont mis à disposition du public. D'autre part, la Préposée a élaboré pour les organes publics des modèles de déterminations et des formulaires à remplir pour le traitement d'une demande d'accès.

3. Participation au groupe de travail suite à la consultation sur la réglementation d'exécution de la LInf

Peu après son entrée en fonction, la Préposée a rejoint le groupe de travail qui a mis en valeur les réponses données dans le cadre de la consultation sur la réglementation d'exécution de la LInf. Le groupe de travail présidé par le Conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts et comprenant également la Chancelière, le Responsable du Bureau de l'information, une représentante du Service des communes et un représentant du Service de législation a procédé à un examen complet et détaillé des observations émises. Il a proposé un certain nombre d'adaptations au Conseil d'Etat qui a adopté les trois ordonnances le 14 décembre 2010, de manière à ce qu'elles puissent entrer en vigueur le 1er janvier 2011, en même temps que la loi.

IV. Coordination entre la protection des données et la transparence

Dès l'entrée en fonction de la Préposée cantonale à la transparence, une bonne collaboration a été mise en place par les deux Préposées. Plusieurs mesures ont été prises pour la sauvegarde de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux Préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les Préposées se voient régulièrement pour les échanges nécessaires ce qui est devenu plus facile depuis l'aménagement dans des locaux communs. Et finalement, il y a également une coordination grâce aux contacts avec le Président.

V. Remarques finales

En l'an 2011, l'Autorité de la transparence et de la protection des données prévoit de mettre l'accent sur les tâches suivantes:

- > mettre en œuvre la LInf et assurer la coordination entre les deux Préposées lorsque des questions touchent les domaines de la transparence et de la protection des données;
- > procéder à la première évaluation de la mise en œuvre du droit d'accès;
- > effectuer un contrôle sur un organe public cantonal utilisateur du Système d'information Schengen dans le cadre des obligations cantonales, fédérales et européennes sur la base du procédé général de contrôle révisé; cette année le contrôle sera cependant élargi à l'ensemble des activités de l'organe public choisi;
- > procéder à l'évaluation du suivi commencé en 2010 des précédents contrôles pour déterminer dans quelle mesure les organes publics se sont conformés aux recommandations de la Commission;
- > élaborer des concepts pour effectuer les préavis légaux pour la plate-forme des habitants et la vidéosurveillance;
- > faire un rappel auprès des organes publics pour qu'ils communiquent à l'Autorité les décisions prises en matière de protection des données (art. 27 al. 2 let. a LPrD);
- > assurer le suivi du site Internet et le rendre plus attrayant en publiant une Newsletter 2 à 3 fois par an;
- > si les moyens le permettent: faire procéder aux déclarations dans le ReFi par les organes publics communaux et la mise à jour de leurs déclarations par les organes publics cantonaux ; mettre à jour le Guide à l'attention des communes.

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données souhaite **remercier** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, ainsi que l'intérêt qu'ils manifestent envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes; ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les Préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

Statistiques 2010 de la protection des données

Demandes / interventions

Années	Avis	Demandes de renseignement	Contrôles	Législations	Présentations	Communications de décisions	Recommandations	Flux transfrontières	Total
2010	112	6	8	38	8	4	0	0	176
2009	128	0	4	35	11	8	0	4	190
2008	127	0	4	26	13				170
2007	130	0	7	27	11				175
2006	101	0	3	41	9				154
2005	123	0	3	37	12				175
2004	108	0	1	26	8				143
2003	123	0	2	28	6				159

- › Les «avis» sont rendus par la Préposée à la protection des données; ils comprennent les conseils aux organes publics, les renseignements aux particuliers. Les avis touchent notamment la collecte et la communication, la publication sur Internet, le droit d'accès, la conservation, la destruction et l'archivage, la sécurité, le secret de fonction et le secret professionnel. Dans cette catégorie, figurent également les études de projets de traitement (art. 31 al. 2 let. b).
- › Les «contrôles» comprennent également les inspections et les demandes d'information de la Préposée.
- › Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- › La notion de «présentations» recouvre les exposés, rapports, études, participations à des colloques.
- › Les «communications» de décisions reposent sur l'art. 27 al. 2 let. a de la LPrD.
- › Les «recommandations» reposent sur l'art. 30a de la LPrD.
- › Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a de la LPrD.

Demandes / interventions

Années	Offices cantonaux	Communes Paroisses	Particuliers et institutions privées	Autres organismes de droit public
2010	72	41	45	18
2009	81	30	55	24
2008	72	28	47	23
2007	65	27	52	31
2006	78	25	37	14
2005	62	44	41	28
2004	51	29	43	20
2003	79	32	27	21

- › Les particuliers comprennent aussi les collaborateurs/trices de l'Etat.
- › Les autres organismes de droit public englobent les autorités communales, cantonales, fédérale de protection des données, ainsi que les institutions chargées de tâches publiques.