

Rapport d'activité 2019

—
pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2019



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
www.fr.ch/atprd

Avril 2020

—
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2019 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. 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) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

En raison d'une forte charge de travail au sein de notre Autorité, nous avons décidé de nous concentrer, dans le rapport, sur les thématiques les plus importantes. Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des défis variés dans le domaine de nos activités.

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

Fribourg, avril 2020

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter (jusqu'au 31.07)
F. Henguely (dès le 01.08)

Table des matières

Points forts	6
<hr/>	
I. Tâches et organisation de l'Autorité	7
<hr/>	
A. Focus	7
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
<hr/>	
II. Activités principale de la Commission	11
<hr/>	
A. Sujets communs	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Autres activités	12
B. Domaine de la transparence	13
1. Evaluation du droit d'accès	13
C. Domaine de la protection des données	13
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	13
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	13
<hr/>	
III. Activités principales des Préposées	14
<hr/>	
A. Transparence	14
1. Points forts	14
1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès	14
1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative	16
1.3 Demandes	16
2. Statistiques	17
B. Protection des données	18
1. Points forts	18
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	18
1.2 Demandes	20
1.3 Contrôles	23
1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance	23
1.5 ReFi – registre des fichiers	26
1.6 Echanges	27
2. Statistiques	27
<hr/>	
IV. Coordination entre la transparence et la protection des données	28
<hr/>	
V. Remarques finales	28
<hr/>	
Table des abréviations et termes utilisés	29
ANNEXES: statistiques	30-33

Points forts

En 2019, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) a fait face à une augmentation marquée des questions à traiter dans ses deux domaines d'activité. Dans celui de la transparence, le nombre de demandes en médiation ainsi que de demandes de renseignement a doublé par rapport à 2018. 29 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, bien que 12 demandes en médiation concernaient le même document et que la préposée a dans ce cas rendu une seule recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Les chiffres portés à la connaissance de l'Autorité indiquent que 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 65 cas, lesdits organes ont accordé un accès total ou restreint. A l'instar de l'administration fédérale, l'Autorité part du principe que le nombre de demandes d'accès est en fait bien plus important, mais que celles-ci ne sont pas toujours identifiées comme telles, de sorte qu'elles ne sont pas systématiquement traitées sous l'angle de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le domaine de la protection des données a également fait face, une nouvelle fois, à une forte augmentation de la charge de travail. Parmi les 397 nouveaux dossiers,

370 dossiers concernaient la protection des données, 12 l'accès à la plateforme du contrôle des habitants et 15 des requêtes sur la vidéosurveillance. La plupart des demandes étaient issues des services cantonaux ou des communes, mais aussi d'institutions privées chargées de tâches publiques et de particuliers. Ce n'est, toutefois, pas uniquement le nombre total des dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs (privé et public, intercantonaux, etc.).

La digitalisation de l'administration cantonale, un point fort du programme gouvernemental 2017-2021, a amené de nouveaux projets complexes. Ils ont posé des nouveaux défis du point de vue de la protection des données et de la sécurité des données. L'Autorité a traité en particulier des projets tels que eGovernment (guichet virtuel, eDéménagementCH, identité électronique), le Référentiel cantonal des données, le traitement de données par des tiers (outsourcing, Cloud), Microsoft Office365, les portails d'accès pour des services ou des organisations privées chargées de tâches publiques ou le registre de l'administration scolaire (EDU). L'Autorité salue le fait d'être intégrée à temps dans les différents projets.

L'entrée en vigueur de la réforme en protection des données de l'UE et la révision prévue de la loi fédérale sur la protection des données exigent également une cure de rajeunissement du droit cantonal de la protection des données. C'était un point fort de l'année écoulée.

L'Autorité a poursuivi une politique d'information active en 2019, entre autres à travers son site Internet et sa newsletter sous son nouveau format.

I. Tâches et organisation de l'Autorité

A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (50%; dès avril 2020 à 80%). Elle compte aussi une collaboratrice administrative (80%) et une juriste (50%). Elle offre en outre la possibilité à de jeunes diplômé-e-s d'effectuer un stage juridique de 6 mois (100%) dans les deux domaines.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** sont définies dans l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)¹ et dans l'article 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)². Il s'agit essentiellement des 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 et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;

- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et d'en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 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, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préaviser les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 21 LGCyb.

En 2019, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient : *M. Philippe Gehring* (Vice-président), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, conseillère communale, *M. André Marmy*, médecin, *M. Jean-Jacques Robert*, ancien journaliste, *M. Luis-Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université.

La Commission a tenu 9 séances en 2019. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 152 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

¹ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/4692

² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1/versions/4691

Tâches des Préposées

Conformément à l'art. 41 LInf, **le ou la préposé-e à la transparence** est chargée essentiellement des 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.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 de la Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd).

Conformément à l'art. 31 LPrD, **le ou la préposé-e à la protection des données** est chargée essentiellement des 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 (PF PDT) 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 (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par exemple:

- › les tâches de préavis Fri-Pers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)³;
- › les tâches de préavis LVID en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative).⁴

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 précédents⁵), reviennent à la Commission 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 avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal).

³ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/4597

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/3089 et https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁵ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données s'attachent 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. Ensemble, elles prennent part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposés de Suisse romande ainsi qu'à l'adjoint du PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs concernés du PFPDT et les préposés à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence.

La préposée à la protection des données a également des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, s'est réuni deux fois durant l'année 2019 à l'invitation du PFPDT.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait en outre partie de la Conférence des commissaires suisses à la protection des données **privatim**⁶. L'Autorité a pu profiter également en 2019 des travaux effectués par privatim sur des questions générales d'importance internationale, nationale et intercantonale. Cette collaboration est très utile, voire indispensable, pour se forger des opinions et prendre des positions ou tout au moins des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). L'assemblée générale a eu lieu au printemps à Zurich. Elle a mis l'accent sur l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles, les consultations préalables, la notification d'une violation de données personnelles et le rôle des préposé-e-s dans le domaine de la digitalisation. L'assemblée plénière d'automne s'est tenue à Berne. La séance d'information était consacrée au cloud et au manque de ressources des autorités cantonales.

Par ailleurs, privatim a organisé pour ses membres et ses collaborateurs une séance de formation continue et établi une recommandation relative à la mise en œuvre de l'obligation de communiquer des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte aux autorités migratoires (OASA, art. 82f). Privatim a également révisé et complété son aide-mémoire sur les risques et mesures spécifiques à la technologie de Cloud computing par des informations relatives au Cloud Act américain. Ce dernier est publié sur le site Internet de l'Autorité.

La collaboration entre l'Autorité et le médiateur cantonal s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

⁶ <https://www.privatim.ch/fr/>

C. Engagement dans la formation

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données ont donné un cours en français à l'HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

Toutefois, aucune formation n'a été dispensée dans le cadre de la formation des apprentis et des stagiaires 3+1 de l'Etat de Fribourg (cours interentreprises AFOCI), dans la mesure où le SPO a revu la chronologie des modules de formation et déplacé celui qui concerne la transparence, la protection des données et l'archivage. De ce fait, la formation reprend en 2020 pour la volée concernée.

La préposée à la protection des données est intervenue dans le cadre des journées thématiques du Collège St-Michel. En effet, une classe a invité la préposée à présenter la thématique de la protection des données.

D. Information et communication

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités⁷. En mai 2019, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. La mise en place du nouveau site Internet du canton a entraîné des travaux importants pour l'Autorité eu égard à la migration des contenus. Le soutien de ressources supplémentaires durant la première partie de l'année a permis de terminer les travaux afin de rendre le nouveau site de l'Autorité plus attractif et informatif.

Dans ses **newsletters** semestrielles⁸, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données. Neuf ans après la première newsletter, l'édition de décembre 2019 a été publiée sous une forme modernisée. Le guide à **l'attention spécifique des communes** a également été actualisé cette année. Ce guide vise à leur fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets.⁹

⁷ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

⁸ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

⁹ https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf97/atprd_guide-pratique-a-latt.-des-communes-f--actualisation3.pdf

II. Activités principales de la Commission

A. Sujets communs

1. Prises de position

1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. L'Autorité a constaté également en 2019 que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est 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 les préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet¹⁰.

1.2 Quelques exemples de prises de position

Projet de loi modifiant la loi sur la santé (cybersanté) – stratégie cantonale de la cybersanté

Dans la réponse qu'elle a apportée lors la consultation relative à ce projet, la Commission s'est prononcée contre l'utilisation du numéro AVS pour le dossier électronique du patient (DEP). Il n'y a pas de marge de manœuvre pour une utilisation systématique du numéro AVS, car celle-ci ne correspond pas à la volonté du législateur fédéral.

Concernant la stratégie cantonale de la cybersanté, la Commission s'est inquiétée d'une transversalité entre le dossier électronique du patient et la cyberadministration. Les deux grands axes de la cybersanté et de la cyberadministration doivent être distincts et indépendants l'un de l'autre afin de garantir la confiance, la non-perméabilité et de réduire autant que possible les risques. De plus, le guichet virtuel, actuellement en phase de réalisation, n'est pas un instrument approprié pour faciliter l'accès aux données médicales.

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques

La Commission a aussi souligné dans cette prise de position son opposition, comme déjà à maintes reprises, à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS, même si la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants pourra éventuellement permettre d'en faire un usage plus large.

Modification de la loi sur la police cantonale

La Commission a fait observer que tant le principe général que le concept de la gestion des menaces, en vertu duquel différents services publics et acteurs privés collectent des données existantes sensibles, vont à l'encontre de la protection des données. Il y a un risque que ces derniers obtiennent carte blanche pour collecter des données sur la soi-disant dangerosité des citoyennes et citoyens. Malgré ces réserves, la Commission ne s'est pas opposée au projet car elle a estimé que le but poursuivi par la loi était clairement défini et devait respecter les principes de la protection des données, et notamment de la proportionnalité à tous les niveaux.

¹⁰ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

Offres de mobilité multimodale – modification de la loi sur le transport des voyageurs

Dans la réponse qu'elle a apportée lors de la consultation relative à ce projet de loi, la Commission a souligné que le traitement des données par les entreprises privées prévu dans ledit projet, et notamment la possibilité qu'il leur donne de traiter des données sensibles et des profils de personnalité, était extrêmement délicat. Elle a estimé nécessaire d'expliquer clairement que les profils de personnalité ne pouvaient être traités qu'avec le consentement des personnes concernées. Elle a aussi souligné, concernant l'accès sans restriction aux données de la plateforme NOVA, la nécessité, pour la Confédération ou le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de mettre en place un système de gestion des droits d'accès et une procédure de surveillance. Les personnes autorisées à accéder aux données personnelles étant très nombreuses, leurs droits d'accès doivent strictement se limiter aux données nécessaires à l'exercice de leur tâche.

Avant-projet d'ordonnance concernant la mise en œuvre du référentiel cantonal de données de personnes, d'organisations et de nomenclatures (projet pilote)

La Commission relève qu'elle a approuvé cet avant-projet d'ordonnance, tout en rappelant le caractère sensible de la dérogation pendant deux ans (2019-2020) et des appariements par l'intermédiaire de différentes sources de données. Elle a remercié le chef de projet d'avoir tenu compte des remarques émises lors de l'élaboration de l'avant-projet d'ordonnance.

2. 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, comme le démontrent les exemples suivants. Notamment, les projets informatiques sont régulièrement à l'ordre du jour de la Commission.

Durant l'année sous rapport, l'utilisation du NAVS13 fut à nouveau un thème crucial pour la Commission. Celle-ci est préoccupée par les tendances à l'utilisation universelle du numéro prévu initialement à des fins relevant exclusivement du droit des assurances sociales.

La Commission a également traité divers dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). Elle s'est notamment penchée sur divers projets complexes, tels qu'un projet pilote qui a pu être mis en œuvre grâce à la base légale de la Loi sur la cyberadministration et le préavis positif de la Commission, des communications de données entre services et personnes privées dans le cadre d'une étude de recherche. Un autre projet qu'accompagne la Commission est celui de la mise en œuvre d'un système de référentiels cantonal, prévu comme base de données pour toute l'administration.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données et qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Dans le cadre de la mise au concours du poste de préposé-e à la protection des données, une délégation de la Commission a consacré plusieurs heures à l'étude des dossiers et aux auditions des candidats-tes sélectionné-es, dans le but de préavisier la candidature au Conseil d'Etat.

B. Domaine de la transparence

1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 93 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2019. Dans 52 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 13 cas un accès restreint. Dans 19 cas, l'accès a été différé. Dans 9 cas, l'accès aux documents a été refusé. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'administration, de la santé, de l'environnement, des constructions et de l'agriculture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics semble dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 42 minutes consacrées au droit d'accès en 2019 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 58 heures.

C. Domaine de la protection des données

1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission a fait une recommandation. Cette dernière a été adressée à une préfecture dans le cadre d'une demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement d'une école publique. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise, rejetant la recommandation de l'Autorité. Le dossier est toujours en cours de traitement (plus d'informations sous le point 1.4 Vidéosurveillance).

2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2019, la Commission a reçu une copie de 35 décisions, toutes émanant de la Police cantonale (principalement des demandes d'effacement de données et d'accès à ses propres données) dont une décision de la DAEC et une de la DSJ. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

III. Activités principales des Préposées

A. Transparence

1. Points forts

1.1 Médiations dans le domaine du droit d'accès

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours, qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès à tous les documents officiels pour juger si l'organe public a traité la demande d'accès conformément à la loi. La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

En 2019, le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement a doublé. 29 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence, 12 demandes en médiation concernaient le même document et la préposée à la transparence a dans ce cas rendu une recommandation. Dans 10 cas (dont 1 datait de 2018), un accord a été trouvé. La préposée a rendu encore 4 recommandations (dont 1 datait de 2018). Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 3 requêtes en médiation (2 de 2019, 1 de 2018) étaient encore pendantes à la fin de l'année. Cette forte augmentation a pour conséquence que la préposée à la transparence n'a pour cette raison pas toujours pu accomplir ses tâches dans les délais prévus par la LInf.

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Durant l'année sous rapport, des accords ont été conclus dans lesquels des documents qui contiennent les informations recherchées par la personne qui a fait la demande d'accès sont identifiés. La personne a ensuite déposé une demande d'accès à ces documents après la médiation. Dans d'autres médiations, les personnes qui ont demandé l'accès aux documents ont renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée.

Les demandes de médiation concernaient des documents très divers. L'une d'elles a, par exemple, concerné le **projet de construction** «Zelda», dans la commune de Romont. La préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès à l'intégralité du décompte du projet de construction ainsi qu'à une convention de révocation conclue avec la société Bauart. Dans sa détermination, la commune s'était prononcée contre l'accès à ces documents et voulait octroyer l'accès à un document comportant des chiffres clés. Elle avait invoqué une atteinte à la protection de données personnelles et la révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication et elle avait fait remarquer que l'accès divulguerait des informations qui lui avaient été fournies librement par un tiers et dont elle avait garanti le secret.

La préposée à la transparence a conclu dans sa [recommandation](#) que les données personnelles figurant dans les décomptes litigieux n'avaient pas à être protégées et que l'intérêt public à avoir accès aux décomptes l'emportait sur l'intérêt privé des entreprises mentionnées. Les données personnelles contenues dans les deux autres documents ne devaient pas non plus être protégées par le secret. En outre, ni le contrat, ni la convention de révocation ne contenaient de clause de confidentialité, de sorte qu'il était impossible de se prévaloir d'une telle disposition. Il n'était cependant pas exclu que le contrat contienne des informations couvertes par des secrets professionnels, d'affaires et de fabrication. C'est pourquoi elle a recommandé à la

commune de consulter l'entreprise avant d'octroyer l'accès au document, conformément à la procédure prévue par la LInf.

Dans une autre affaire, qui concernait une **analyse de pratiques managériales**, la préposée à la transparence a recommandé au Réseau Santé et Social de la Veveyse (RSSV) d'octroyer l'accès. Elle a estimé que l'accès à une partie du rapport pouvait être différé jusqu'à ce que diverses décisions soient prises. Avant d'octroyer l'accès au rapport, les tiers concernés devaient être consultés. Le RSSV s'était prononcé en faveur d'un accès différé au rapport au motif que celui-ci servait à préparer diverses décisions. Il avait aussi invoqué la confidentialité du document et la situation personnelle de la requérante.

Dans sa [recommandation](#), la préposée à la transparence a fait remarquer que l'organe public, s'il diffère l'accès à un document, doit chercher la solution qui corresponde le plus possible au principe de la transparence. Il lui faut donc accorder l'accès à tous les passages du document qui ne servent pas de base aux décisions à prendre ou qui n'ont pas de lien direct et imminent avec des décisions concrètes. La situation personnelle des requérants n'a pas d'influence sur le droit d'accès. En vertu de la LInf, toute personne, physique ou morale, a le droit d'accéder à des documents officiels détenus par un organe public et n'a pas à motiver sa demande.

Les documents issus d'un dossier personnel ont aussi fait l'objet d'une médiation et d'une [recommandation](#). La préposée à la transparence a ainsi estimé que le Service du personnel et d'organisation (SPO) et la Caisse cantonale de compensation (la Caisse) avaient à juste titre refusé d'octroyer l'accès à des documents issus d'un dossier personnel ainsi qu'à des pièces personnelles d'un collaborateur. Une personne avait déposé une demande d'accès à divers documents, pour elle et son enfant, auprès du SPO et de la Caisse concernant un collaborateur de l'État, qui était son ex-époux et le père de leur enfant.

Les organes publics avaient par la suite refusé de lui transmettre une partie des documents au motif que ceux-ci faisaient partie du dossier personnel du collaborateur, qu'ils contenaient des données

personnelles et qu'un intérêt privé prépondérant les empêchait. La préposée à la transparence a, elle aussi, estimé que les documents demandés contenaient des données sensibles et que, pris ensemble, ils pouvaient constituer un profil de la personnalité. Elle a donc recommandé de maintenir le refus d'octroyer l'accès.

Une autre [recommandation](#) avait trait à un **rapport** demandé par la préfecture de la Broye dans le cadre d'une enquête administrative **concernant une commune**. La préfecture avait refusé l'accès au rapport demandé par une journaliste en invoquant des intérêts publics prépondérants. La préfecture estimait que la liberté d'enquêter et le bon fonctionnement de la commune auraient été mis en péril. Un accès restreint n'était pas possible. La préposée à la transparence a recommandé d'octroyer un accès restreint au rapport et à la décision de clôture de l'enquête administrative, et a proposé des caviardages en conséquence. Il convenait d'exclure l'accès à tous les passages qui résumaient en détail les résultats des entretiens menés et qui donnaient les noms des personnes interrogées ou comportaient d'autres indications de nature à permettre leur identification. C'était particulièrement important pour toutes les personnes qui ne sont pas des magistrats élus.

Enfin, dans une affaire concernant des **documents relatifs à la rénovation, l'entretien et la réparation d'un bâtiment communal**, la préposée à la transparence a [recommandé](#) à la commune de Treyvaux d'octroyer un accès restreint. La commune avait refusé d'octroyer l'accès à divers documents concernant le bâtiment dit la «Treyjoyeuse» en indiquant que les documents demandés n'étaient pas liés à l'accomplissement de sa tâche publique.

Durant la séance de médiation, la commune a accepté de donner accès à une partie des documents demandés. Après avoir analysé les documents fournis par la commune, la préposée à la transparence a recommandé à la commune d'octroyer l'accès aux documents relatifs au patrimoine administratif de la commune, dans la mesure prévue par la LInf. Lesdits passages avaient trait à l'accomplissement d'une tâche publique. Il s'agissait de parties des documents qui concernaient l'accueil extra-scolaire et la bibliothèque scolaire. Elle

a estimé qu'il n'est pas possible de demander accès selon la LInf aux parties des documents qui traitent du patrimoine financier de la commune et font donc référence aux logements loués à des privés. Ces parties de documents ne concernaient pas l'accomplissement d'une tâche publique. La commune pouvait également maintenir son refus d'octroyer l'accès à des extraits de procès-verbaux du conseil communal. Enfin, concernant l'argument selon lequel la charge de travail était disproportionnée, la préposée à la transparence a demandé à la commune d'inviter le requérant à préciser sa demande ou d'expliquer dans sa décision en quoi le travail à fournir pour rassembler l'ensemble des documents était disproportionné.

Le Tribunal cantonal a rendu deux arrêts en lien avec la procédure de médiation selon la LInf. Dans une affaire, le Tribunal cantonal a jugé que la préposée cantonale à la transparence est en droit de classer une affaire lors d'une requête en médiation selon la LInf suite à l'absence du requérant sans motif valable à la séance de médiation. Le requérant a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre cet arrêt. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours en 2020. Dans son arrêt, il a précisé des éléments en lien avec la médiation selon la LInf. Dans une autre affaire, la Commission a constaté, dans un cas particulier et sur demande du requérant, que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) n'a pas violé les principes de célérité et de bonne foi prévus par la LInf (art. 8 al. 2 et 9 al. 1 LInf). Le Tribunal cantonal n'est pas entré en matière dans un recours déposé par le requérant.

1.2 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative

En tant que suppléante du médiateur administratif cantonal, la préposée a été saisie d'un dossier en 2019 suite à la récusation de ce dernier.

1.3. Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyens de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt était très large, comme les années précédentes.

En 2019, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais elle ne peut prendre position dans des cas concrets. La formulation d'une recommandation demeure réservée à une éventuelle phase de médiation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

Les exemples suivants illustrent des questions posées et les réponses données:

La préposée à la transparence peut-elle émettre une recommandation lorsqu'une médiation a abouti à un accord?

Situation initiale:

Une requérante a demandé à la préposée à la transparence si celle-ci pouvait rédiger une recommandation si la médiation qui la concernait avait abouti à un accord.

Réponse:

La préposée à la transparence a répondu à la requérante que, dans ce cas, il lui était impossible d'émettre une recommandation. Elle ne pouvait le faire que si les parties n'avaient pas trouvé de solution. L'accord avait été conclu par écrit et la procédure était close.

Un organe public peut-il percevoir des émoluments pour traiter une demande d'accès?

Situation initiale:

Une requérante voulait savoir si la facture qu'un organe public lui avait adressée pour avoir effectué 4 heures de recherche administrative suite à une demande d'accès était justifiée.

Réponse:

La préposée à la transparence a fait remarquer que le droit d'accès devrait être gratuit, dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental. C'est la raison pour laquelle la LInf prévoit que l'exercice de l'accès et la

procédure d'accès sont gratuits. Cette gratuité est d'autant plus justifiée que le principe de la transparence n'est pas fondé sur des intérêts particuliers, mais sur le droit public à l'information.

Cette gratuité souffre néanmoins d'exceptions, notamment lorsque le travail que l'organe public a effectué pour le traitement initial de la demande et/ou pour permettre l'exercice de l'accès dépasse les deux heures. Le temps de travail qui excède cette durée peut dans ce cas être facturé. La confection de la copie papier, la remise d'imprimés ou de supports d'information électroniques et l'envoi postal du document peuvent aussi l'être. Les tarifs correspondants sont fixés par l'ordonnance sur l'accès aux documents (OAD). L'organe public qui envisage de percevoir un émolument informe dès que possible l'auteur-e de la demande du montant prévisible de celui-ci. Il renonce à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs ou lorsque l'accès est entièrement refusé.

Un organe public peut-il donner accès aux avis émis par des personnes privées et des institutions et recueillis dans le cadre d'une consultation?

Situation initiale:

Des avis ont été émis lors d'une consultation publique qui a ensuite fait l'objet d'un rapport. Un requérant demandait à y accéder et l'organe public s'est enquis auprès de la préposée à la transparence des règles qu'il devait appliquer.

Réponse:

La LInf prévoit que l'accès à certains documents, et notamment à ceux qui font l'objet d'une procédure de consultation externe et, après l'expiration du délai de consultation, aux avis exprimés lors d'une telle procédure, est garanti. Pour lesdits documents, l'organe public ne doit en principe pas vérifier si l'accès à un document officiel doit être différé, restreint ou refusé si et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 l'exige. Il doit garantir cet accès.

Est-il possible de garantir l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement?

Situation initiale:

Un organe public a demandé à la préposée à la transparence s'il pouvait octroyer à un journaliste l'accès à un rapport de l'inspection des finances sur un objet relatif à l'environnement.

Réponse:

La loi sur les finances de l'Etat (LFE) prévoit que les rapports de l'inspection des finances ne sont pas accessibles au public. Le document demandé concerne cependant l'environnement. Or, depuis la mise en conformité de la LInf avec la convention d'Aarhus, il s'agit d'un domaine dans lequel s'appliquent, en matière de droit d'accès, des règles spécifiques allant au-delà des dispositions générales de la LInf. Les exceptions prévues à ce droit par la LInf et la législation spéciale doivent être interprétées conformément à la Convention d'Aarhus. En vertu du principe de l'interprétation conforme, les dispositions de la LInf concernant les demandes d'accès à des informations relatives à l'environnement doivent être interprétées de façon à respecter le sens et les objectifs de la Convention. En l'espèce, l'organe public doit, lorsqu'il analyse la demande d'accès, tenir compte du fait que la Convention ne prévoit pas d'exception fixe.

2. Statistiques

Durant la période considérée, 167 dossiers ont été introduits, dont 20 sont pendants au 1^{er} janvier 2020, 59 conseils et renseignements, 6 avis, 22 examens de dispositions législatives, 7 présentations, 14 participations à des séances et autres manifestations, 29 demandes en médiation, 2 demandes d'accès, 1 médiation administrative, 4 recours et 23 demandes diverses. 59 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 11 des communes, 39 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 50 des particuliers ou institutions privées et 8 des médias (cf. statistiques annexées).

B. Protection des données

—

1. Points forts

1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail

En 2019, la préposée à la protection des données a traité divers dossiers concernant des projets préliminaires traitant des données personnelles. De plus, elle a participé régulièrement à plusieurs groupes de travail notamment (comité de conformité du référentiel cantonal, révision LPrD, ReFi), CoPil (HAE, Cybersanté, référentiel cantonal) et CoPro (Microsoft 365, communication unifiée). La fréquence de ces différentes séances, plusieurs fois par mois, explique en partie l'augmentation de la charge de travail de l'Autorité. Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat.

Les exemples suivants démontrent la complexité toujours grandissante des projets. En effet, d'une part, ils interconnectent des données de partenaires privés et celles de l'administration publique limitant la compétence de l'Autorité à une partie du projet uniquement. D'autre part, les projets sont toujours plus denses et s'étendent sur plusieurs années. Pour rappel, le préposé fédéral à la protection des données est compétent en ce qui concerne le traitement de données par des privés et par des organes publics fédéraux. En outre, il arrive régulièrement que plusieurs cantons et/ou le préposé fédéral soient également concernés par les mêmes projets, de sorte que l'Autorité se doit de travailler de concert avec les autres préposés cantonaux en protection des données et avec le préposé fédéral.

Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD et son adaptation à la législation européenne se sont poursuivis en 2019 comme prévu. La préposée a continué à mener le groupe de travail y relatif, au sein duquel sont représentés de nombreux services et directions de l'Etat. C'est à la fin de l'année 2019 que l'avant-projet de révision totale de la loi sur la protection des données a été mis en consultation. Il est fortement inspiré par le

projet actuel de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données, lequel a lui-même pour objectif de rendre le droit fédéral compatible avec la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe et les nouvelles exigences du droit de l'Union européenne en matière de protection des données.

La révision de la LPrD vise à renforcer la protection des données en l'adaptant aux technologies et à la société d'aujourd'hui. L'avant-projet prévoit dans ce but une série de nouveaux droits pour les citoyens et les citoyennes en lien avec leurs données personnelles ainsi que des obligations nouvelles pour les auteur-e-s de traitements en termes d'organisation et de sécurité. La position de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est renforcée. Elle disposera à l'avenir du pouvoir de rendre des décisions. La révision crée ainsi les conditions pour que le canton de Fribourg réponde aux nouvelles exigences en matière de droit de la protection des données. Ces modifications sont nécessaires pour préserver la libre circulation des données entre la Suisse et l'étranger.

Conjointement à la révision totale de la loi sur la protection des données, l'avant-projet de loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation a également été mis en consultation, après une collaboration urgente entre la préposée à la protection des données et différents services et directions de l'Etat. Ce dernier a pour but de modifier la loi actuelle sur la protection des données en anticipant l'entrée en vigueur de certains articles prévus dans le projet de révision totale de la loi sur la protection des données, tels que l'externalisation, et la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb) en intégrant notamment l'utilisation systématique du numéro AVS dans le cadre du référentiel cantonal.

Lors des travaux préparatoires de cette loi visant à adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation, la Commission a communiqué sa prise de position, à savoir qu'elle est contre l'idée de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, estimant inopportun de « saucissonner » l'avant-projet de révision totale de la LPrD qui regroupe toutes les

dispositions traitant des standards de protection adaptés et nécessaires à une externalisation et qui est prêt à partir en consultation. S'agissant de la modification de la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat, la Commission a maintenu, comme déjà manifesté à maintes reprises, son rejet quant à l'extension de l'utilisation systématique du numéro AVS même si son utilisation peut être élargie lors de la révision de la LAVS.

La Commission a souligné l'importance de former et sensibiliser les utilisateurs à la protection des données et à la sécurité de l'information.

Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures est un dossier très prenant. La préposée à la protection des données est intégrée dans différents groupes de travail, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi et avec voix consultative à la Commission de gouvernance des données référentielles. La préposée a participé aux questions liées à l'application des dispositions légales en matière de protection des données dans les processus liés au Référentiel cantonal ainsi que ceux des organes désignés dans l'ordonnance de mise en œuvre (RSF 17.45) pour la phase expérimentale. Enfin, la préposée a apporté une contribution dans les réflexions du groupe de travail en charge de l'évolution des bases légales et en matière d'autorisations d'accès. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre jusqu'à l'été 2021. Pour plus d'informations, le site Internet de l'Etat de Fribourg met les actualités y relatives (<https://www.fr.ch/cha/vie-quotidienne/demarches-et-documents/le-referentiel-cantonal>).

Référentiels EDU

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre des référentiels de l'éducation. Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de références concernant les élèves, enseignants et employés des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de références transversales à tous les degrés,

telles que les statistiques. Par références, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. Les règles d'accès aux données des référentiels et les fonctions de recherches et d'ajouts des personnes ont été discutées. Le projet est en cours d'élaboration, notamment par la mise en production de certaines applications informatiques. S'agissant des bases légales correspondantes, ces dernières ont été mises à jour, nécessitant ainsi l'avis de la Commission concernant le traitement des données personnelles.

Cybersanté

La préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté et a participé à plusieurs séances en 2019. Sous le terme « Cybersanté », il faut entendre le projet de mise en œuvre, par exemple, du dossier électronique du patient selon la loi fédérale y relative et ses projets. Le canton apporte sa contribution à la création des conditions cadres nécessaires à cet effet.

Ressources ATPrD

Pendant cette année, la préposée à la protection des données, a fortement été intégrée dans le processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémises. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus grande. En raison de leur lien avec l'informatique et la digitalisation, ils nécessitent impérativement des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. A ce jour, le domaine de la protection des données connaît une **surcharge de travail chronique** due à l'augmentation constante de la charge de travail et à la complexité des dossiers, mais

également aux ressources **limitées** dont la préposée dispose. C'est pourquoi **la préposée n'a pas pu, dans la mesure souhaitée, accomplir de manière satisfaisante ses tâches dans le domaine de la protection des données et de la sécurité de l'information**, ce qui peut parfois retarder la réalisation de certains projets informatiques d'importance.

En effet, depuis sa création en 1994, les ressources en personnel consacrées à la protection des données n'ont été augmentées qu'une seule fois en 2009 par l'octroi de 0.5 EPT pour un poste de juriste. Depuis lors, la Commission n'a cessé de solliciter des ressources supplémentaires, d'autant plus que de nouvelles tâches légales ont été attribuées à la protection des données en 2010, à savoir Fri-Pers et LVid.

1994	2009	2019
* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste	* 0.5 EPT: préposée cantonale à la protection des données * 0.5 EPT: juriste spécialiste

Dans le cadre des projets de digitalisation, la préposée à la protection des données prend régulièrement part à des comités de pilotage (CoPil), comités de projet (CoPro) et groupes de travail.

La révision de la loi met en exergue une augmentation inévitable des ressources en personnel, dans la mesure où notamment des tâches supplémentaires seront attribuées à la protection des données, telles que l'aide à l'analyse des risques et l'étude d'impacts, l'aide à la gestion des failles de sécurité, la procédure d'enquête et le prononcé de décisions, l'augmentation des contrôles ainsi que la formation et la sensibilisation aux différents organes publics.

Dans l'année sous rapport, l'Autorité a analysé son besoin de ressources minimum nécessaires dans le domaine de la protection des données (cf. situation désirée) afin de pouvoir exécuter ses tâches et y a également intégré les impacts en personnel relatifs à la révision de la loi sur la protection des données.

Situation depuis 2020

- * **0.8 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **0.5 EPT:** juriste spécialiste
- * **0.8 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

Situation désirée

- * **1 EPT:** préposée cantonale à la protection des données
- * **2 EPT:** juristes spécialistes
- * **1 EPT:** informaticien/informaticienne de l'ATPrD
- * **1.5 EPT:** secrétariat (protection des données, transparence et Commission)

1.2 Demandes

Des directions, communes et organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que des particuliers s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est bonne dans la plupart des cas.

Voici plusieurs exemples de réponses et de prises de position de la préposée à la protection des données:

Plateforme de gestion et d'information recensant des données relatives au bail à loyer

En 2018 déjà, l'Autorité avait été consultée par une haute école du canton de Fribourg à propos d'un projet de recherche ayant pour buts d'établir une vue d'ensemble actuelle du marché immobilier du canton, de pouvoir anticiper les tendances et d'aider les différents partenaires fribourgeois concernés dans leurs prises de décisions importantes. En effet, de la Constitution du canton de Fribourg découle une obligation faite à l'Etat d'encourager « l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement » (art. 56). Afin d'accomplir cette mission, un mandat a été donné à une haute école du canton de Fribourg de créer et gérer un système d'information appelé Observatoire romand du logement et immobilier. Il est relevé qu'une collecte de données personnelles provenant de différentes sources privées et publiques ainsi qu'une interconnexion de ces dernières soient effectuées. Elles sont hébergées sur une plateforme informatique au sein de la haute école. S'agissant d'un

traitement systématique des données notamment provenant de l'administration publique, l'Autorité a préavisé favorablement la communication des données dans le cadre d'une phase pilote qui prendra fin en été 2022. Toutefois, la Commission de l'Autorité a exigé qu'une base légale formelle permettant la transmission des données nécessaires au projet soit adoptée et en vigueur d'ici au 30 août 2022, date finale de la phase test. Le projet est toujours en cours.

Externalisation du traitement des données de l'Etat de Fribourg (Projets pilotes Cloud)

Concernant l'externalisation des données de l'Etat de Fribourg dans des services Cloud, l'Autorité a été confrontée, à plusieurs reprises, à traiter une demande d'externalisation de données RH, qui engendra une grande charge de travail. Des échanges ont eu lieu lors de deux présentations dans le cadre des séances de Commission mais également lors d'une rencontre externe réunissant les différentes personnes en charge du dossier (services et direction), une délégation de la Commission ainsi que la préposée à la protection des données. L'externalisation du traitement des données voulait s'inscrire dans le cadre d'un projet pilote, conformément à l'article 21 de la Loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). Toutefois, le projet initial présenté ne répondait pas aux caractéristiques d'un projet pilote Cloud. En effet, l'application actuelle utilisée pour le traitement des données personnelles échoit à la fin de l'année 2020. Dans ce cadre, le SITel proposait l'externalisation des données dans une autre application Cloud. La Commission a relevé qu'il s'agit d'une mise en service d'une nouvelle solution qui vraisemblablement semble durable et définitive et ne répond dès lors pas aux conditions d'un projet-pilote. De plus, dans la mesure où il s'agit de données très sensibles et soumises au secret de fonction, que l'hébergement est effectué à l'étranger et en l'état actuel aucun chiffrement adéquat des données est disponible, la Commission est d'avis que la solution sollicitée n'est pas conforme à la protection des données puisqu'elle ne répond pas aux conditions strictes de l'ATPrD et ne tient pas non plus compte des recommandations de privatim. Elle a précisé que le choix d'une application ne doit pas être précipité au détriment de la sécurité informatique et de la protection des données. C'est pourquoi, la Commission a rappelé qu'un projet pilote

a notamment pour but de voir si l'application testée répond aux modalités pratiques tout en alliant les mesures techniques et de sécurité recommandées.

Après analyse du projet modifié, la Commission a relevé que le projet est limité au module «recrutement» ainsi qu'au traitement des données des collaborateurs d'un service. La durée de la phase pilote est également limitée dans le temps, à savoir 6 mois afin de permettre au SITel de tester une autre application en cas de besoin. Le lieu d'hébergement des données doit être clairement défini dans le contrat, ce dernier mentionnant deux pays possibles. La Commission a rappelé qu'à la fin des 6 mois, un rapport détaillé mentionnant clairement les modalités techniques et l'évaluation des risques devra lui être remis. Le projet pilote est actuellement toujours en cours.

eGovernment

La préposée à la protection des données a été consultée dans le cadre de divers projets eGovernment, à savoir l'eDéménagementCH, l'identité électronique, le guichet virtuel ainsi que les actes électroniques de l'état civil. Ces dossiers ont nécessité des rencontres avec les différents services impliqués mais également des recherches, analyses et échanges avec les autres autorités cantonales à la protection des données. Certains dossiers sont toujours en cours.

Transmission d'adresse, date d'arrivée et adresse antérieure d'une habitante à un représentant

Une commune a contacté l'Autorité pour se renseigner comment réagir à une demande d'un représentant concernant l'adresse, la date d'arrivée et l'adresse antérieure d'une habitante. L'Autorité a informé que l'article 17 alinéa 1 de la Loi sur le contrôle des habitants (LCH) accorde au/à la préposé/é au contrôle des habitants le droit de communiquer ces données, dans un cas d'espèce, à un particulier ou à une organisation privée qui rend vraisemblable un intérêt légitime. Le représentant en question doit donc établir le lien entre sa fonction et la demande par la production d'une procuration ou d'un acte de nomination ainsi que la fourniture du lien entre la personne représentée et la personne recherchée.

Enregistrement de données des clients d'un hôtel par appareils portables

Une filiale fribourgeoise d'une chaîne d'hôtel internationale a pris contact avec l'Autorité pour se renseigner si leur projet de faire le check-in des clients via des appareils portables et plus via une réception physique était conforme aux règles de la protection des données. L'Autorité a souligné que sa compétence dans le cadre des questions posées se limite au traitement des données par les organes publics et autres entités soumis à la LPrD. La compétence en matière de traitement des données par des personnes privées se situe auprès du préposé fédéral à la protection des données et de la transparence. En ce qui concerne le transfert des données récoltées par le système de check-in mobile vers les instances cantonales concernées, l'Autorité a souligné que le transfert doit être sécurisé. En plus, l'hôtel doit mentionner de manière claire les données qu'il transmet à la Police cantonale et à l'Union fribourgeoise de tourisme et dans quel but. Il doit préciser que ces données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, à savoir à des fins de marketing et que ces données ne sont pas transmises à des tiers.

Accès par un tiers

L'Autorité a été contactée pour savoir s'il était possible pour un tiers d'avoir accès au registre de l'impôt d'une autre personne. L'Autorité a rappelé la législation cantonale idoïne, qui donne pour principe que les registres de l'impôt ordinaire peuvent être consultés, pendant deux mois par an, par toute personne ayant qualité de contribuable à l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune. Ces registres sont en principe déposés dans les bureaux communaux où ils peuvent être consultés. La consultation a lieu sur place. Tout contribuable peut prendre connaissance des nom, prénom et adresse des personnes qui ont consulté son propre chapitre fiscal (art. 140 LICD et art. 1 ss de l'Ordonnance concernant la consultation des registres de l'impôt).

Plateforme de prestations d'interprétariat communautaire et de médiation culturelle

Dans le cadre du Programme d'intégration cantonal, une association caritative a été mandatée afin de mettre en place un service d'interprétariat communautaire dans le canton de Fribourg. Ce service, a pour but de faciliter l'accès aux interprètes communautaires dans

divers domaines tels que celui du social, de la justice ou de la police pour les personnes ne maîtrisant pas la langue de la procédure. Pour ce faire, l'association a conclu un contrat avec une société tierce chargée de mettre sur pied une plateforme logicielle prévue à cet effet. Afin de s'assurer que le contrat est conforme à la législation sur la protection des données, l'association a consulté l'Autorité. En premier lieu, l'Autorité l'a notamment rendue attentive sur la différenciation qu'il fallait effectuer entre les différentes catégories d'utilisateurs de cette plateforme duquel résulte une différence de traitement. Dans la mesure où le droit fédéral et cantonal à la protection des données sont applicables, l'Autorité a précisé que l'association devra cumulativement annoncer les fichiers à chaque autorité cantonale ainsi qu'au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Concernant les modalités d'information et de leurs notifications auprès des interprètes, l'Autorité a recommandé de ne pas directement mentionner leurs données personnelles et de ne les rendre accessibles que via la plateforme logicielle en mode consultation.

Demande d'accès aux données des nouveaux habitants par une communauté tarifaire

Sollicitée par plusieurs communes, l'Autorité a dû se prononcer sur le souhait d'une communauté tarifaire d'envoyer aux nouveaux habitants de certaines communes du canton de Fribourg des offres en lien avec les transports publics. Afin de concrétiser ce projet, la communauté souhaitait qu'une fois par mois, les différentes communes lui transmettent les coordonnées des nouveaux arrivants. Deux processus ont été proposés aux communes. S'agissant du premier, il a été proposé que les communes communiquent certaines informations personnelles par courriel directement à la communauté tarifaire. Face à cette première proposition, l'Autorité a rappelé l'article 17 alinéa 2 LCH disposant qu'en l'absence d'utilisations à des fins idéales des données, ces dernières ne peuvent être communiquées. Comme une telle utilisation ne peut être retenue en l'espèce, la première proposition n'a pas été estimée conforme à la protection des données. Concernant le second processus, la communauté a proposé aux communes de contribuer à l'information des habitants en publiant des affiches et en distribuant des flyers. L'Autorité a relevé que les communes sont libres d'informer par ce biais les nouveaux habitants

toutefois, elle leur a vivement recommandé de ne pas jouer le rôle d'intermédiaire et de laisser les citoyens intéressés par l'offre de la communauté tarifaire entreprendre eux-mêmes les démarches auprès de cette dernière.

RGPD

Suite à l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données en avril 2018, l'Autorité a été confrontée à de nombreuses demandes concernant en particulier les conditions d'application du RGPD en Suisse.

Travaux divers

Feuilles informatives

L'Autorité a travaillé à l'élaboration de feuilles informatives et de guides de bonnes pratiques. D'une part, elle a entrepris d'actualiser le guide pratique à l'attention des communes et, d'autre part, elle a finalisé les travaux relatifs à un guide d'informations aux communes contenant les règles de bonne conduite en matière de sécurité de l'information, guide élaboré sur la base des contrôles effectués dans différentes communes. Ce guide est publié sur le site Internet de l'Autorité.

1.3 Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à un contrôle de grande envergure axé sur le respect des principes de la protection des données au sein d'une administration communale. Le contrôle a été confié à une entreprise externe, néanmoins la préposée à la protection des données a assisté à tout le contrôle. Le contrôle a porté sur l'administration générale, le contrôle des habitants, le service des finances, le service informatique, le service de la petite enfance, le service de l'école, de l'accueil d'enfants et de l'accueil extra-scolaire, le service qui s'occupe de l'aménagement du territoire et des permis de construire et des enquêtes en cours ainsi que sur les échanges entre la commune et le service social compétent. Il convient de relever la bonne coopération des responsables et des collaborateurs concernés.

Le but du contrôle était d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment

la collecte, la communication, le droit d'accès, la conservation, la destruction et les mesures de sécurité.

Dans le rapport final, différentes recommandations ont été données, notamment de sécuriser lors de déplacements les PC portables avec des disques chiffrés, de ne jamais laisser des données dans un véhicule en stationnement et de les ranger en lieu sûr lorsqu'il n'est pas possible de les ramener au bureau ainsi que d'utiliser un système de chiffrement des e-mails pour assurer la confidentialité des données sensibles transmises.

Faute de ressources, l'Autorité n'a pas été en mesure d'effectuer d'autres contrôles. Toutefois, des contrôles de ce type sont prévus.

Pendant l'année sous revue, aucun contrôle SIS coordonné n'a eu lieu avec les autres cantons ni avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

1.4 FRI-PERS et vidéosurveillance

FRI-PERS

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, Fri-Pers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départs ou d'arrivées, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, de donner un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme cantonale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité. Voici plusieurs exemples de préavis dans ce domaine.

Nouveaux formulaires

Lorsque l'exercice de leurs tâches le nécessite, les autorités et administrations publiques peuvent requérir un accès aux données de la plateforme informatique relative au contrôle des habitants. La demande se fait sur la base d'un formulaire qui se présentait, jusqu'à présent, sous la forme de profils comprenant des blocs de don-

nées personnelles classées. Cette méthode ne permettant cependant pas de choisir les données personnelles de manière individuelle et risquant ainsi de violer le principe de proportionnalité lors de l'octroi en bloc de profil, les formulaires de demandes d'accès ont été modifiés en collaboration étroite avec le SPoMi. Aujourd'hui, l'accès aux données se fait «à la carte» par le choix individuel des caractères nécessaires à l'organe public. Ainsi, la justification de l'accès à chaque donnée personnelle sollicitée peut être mentionnée clairement et limite ainsi l'accès uniquement aux données nécessaires.

Accès pour une durée illimitée par le SESAM

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur la pédagogie spécialisée le 1^{er} août 2018 et la mise en consultation de son Règlement d'exécution, l'Autorité a préavisé favorablement l'accès pour une durée illimitée du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide, aux données Fri-Pers nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, sous réserve que les articles de l'avant-projet de Règlement cités dans le préavis ne soient pas modifiés lors de leur entrée en vigueur. Auparavant, l'accès avait été accordé à deux reprises pour une durée déterminée au vu du défaut de base légale. L'Autorité n'a par contre pas jugé opportun d'accorder l'accès au numéro AVS des enfants/élèves et parents, comme requis par le SESAM, notamment du fait que les dispositions légales du Règlement ne sont pas suffisantes. De plus, elle a rendu attentif le SESAM au fait qu'un droit d'accès strict doit être mis sur pied et que les particularités des bases légales spéciales, notamment l'accès limité à certaines données, doivent être respectées.

Accès dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel cantonal

La Commission s'est prononcée en faveur de l'accès aux données de «base delivery» ainsi qu'aux événements entrants et sortants Fri-Pers par les collaborateurs en charge du développement du référentiel. La Commission a jugé l'accès nécessaire pour la mise en œuvre du référentiel cantonal.

Accès par le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs

Pour accomplir ses tâches, le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs (BMPM) a besoin de certaines données Fri-Pers, notamment les données nécessaires à

l'identification d'une personne ainsi que celles en rapport avec la notification. En effet, pour pouvoir inviter les personnes aux entretiens préliminaires, le BMPM a besoin de connaître les adresses et les identités exactes des parties à la médiation. De plus, les données en lien avec la filiation et le lieu d'origines doivent permettre au BMPM d'identifier avec précision les parties à la médiation. L'Autorité a en conséquence préavisé favorablement l'accès aux données précitées, tout en précisant que la demande d'accès n'inclut pas l'accès à l'historique des données, la possibilité de générer des listes de données, la liaison avec d'autres bases de données et la communication de données à la survenance de certains événements.

Observatoire du logement et immobilier du canton de Fribourg

La Commission s'est prononcée favorablement à l'accès indirect à certaines données Fri-Pers par l'Observatoire du logement et immobilier d'une haute école du canton de Fribourg, via une extraction trimestrielle, pour le renseigner sur la composition des ménages et de leurs flux. S'agissant de l'appariement des données Fri-Pers avec les données des registres fédéraux et les données des régies immobilières, la Commission était de l'avis qu'un appariement peut être autorisé à des conditions strictes. Suite à une deuxième demande de la haute école, la Commission a élargi son accord à certaines données non octroyées initialement pour garantir la bonne exécution du projet de recherche, notamment pour décrire le flux de la population.

Demande d'accès à la plateforme Fri-Pers par un service social

L'Autorité a été sollicitée dans le cadre d'une demande d'accès direct à certaines des données de la plateforme informatique du contrôle des habitants par un service social. Tous les mois, le service social concerné reçoit une quarantaine de nouveaux dossiers et requiert donc un accès direct à certaines données Fri-Pers. Elle justifie sa demande en expliquant que de nombreux contrôles quant à l'identité ainsi qu'à la composition des ménages doivent être effectués. Un accès direct à certaines des données précitées éviterait alors au service de prendre contact quotidiennement avec le contrôle des habitants des différentes communes concernées. L'Autorité admet, dans une certaine mesure, que l'accès direct aux données requises par le service est nécessaire afin que

celui-ci puisse exercer les tâches qui lui sont dévolues par la loi. En effet, les divers services sociaux doivent pouvoir contrôler l'exactitude des données transmises par les personnes concernées et y apporter les modifications nécessaires.

Contrôles

Le SPoMi, en tant que responsable des données Fri-Pers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées, en collaboration avec l'Autorité.

Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de vidéosurveillance de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 de la Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid)). La collaboration avec les préfets est bonne. Ceux-ci suivent généralement les prises de position de l'Autorité.

Des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance, il ressort de plus en plus que les particuliers, les entreprises et les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée, mais également des prestataires d'hébergement Cloud et des Data center. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé. En effet, il est déjà arrivé que des personnes se retrouvent avec une installation prête à l'emploi, mais sans autorisation valable d'installation de vidéosurveillance.

Dénonciations

Durant l'année sous rubrique, l'Autorité a été informée d'une dénonciation concernant une installation de vidéosurveillance filmant le domaine public, sans autorisation. Il peut notamment s'agir de caméra installée à l'intérieur de magasins ou de restaurants privés et

dont le champ de vision peut être dirigé vers le domaine public, notamment à travers des fenêtres ou des portes vitrées.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. Toutes les prises de position de l'Autorité sont mises en ligne sur son site Internet. Enfin, il est rappelé que les préfectures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que les personnes responsables de l'installation.

Surveillance de l'entrée des WC publics et d'une chapelle mortuaire

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise à l'entrée des WC publics de la commune d'Ursy pour prévenir des actes de vandalisme lors de l'utilisation de ces derniers et pouvoir identifier les auteurs des délits. Toutefois, afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité, l'Autorité a rejeté la demande de filmer également l'entrée de la chapelle funéraire. Enfin, la caméra ne doit pas filmer de 09h00 à 21h00 et un système de floutage doit être installé.

Surveillance vidéo d'un escape game

La surveillance sans enregistrement d'une salle d'une haute école du canton de Fribourg, lors de périodes de jeu en grandeur nature peut être autorisée, selon l'Autorité, si seul le responsable de l'escape game visionne en direct les images des caméras et que l'écran de visionnement est placé de sorte que toute personne non-autorisée ne doit pas avoir accès aux images. En outre, il est souligné qu'il n'est pas autorisé d'enregistrer le son et que les personnes concernées respectivement leur représentant légal doivent être informés du système de vidéosurveillance.

Vidéosurveillance sans enregistrement sur un bateau

Dans le cadre d'une demande de vidéosurveillance installée sur un bateau amarré dans le lac de la Gruyère, l'Autorité a souligné que la vidéosurveillance à l'intérieur de la cabine d'un bateau est soumise à la Loi fédérale sur la protection des données et échappe ainsi au champ d'application de la LVid, dans la mesure où seul un lieu privé est filmé. Pour ce qui concerne des caméras factices placées en extérieur, les recommandations

du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sont rappelées en ce sens que les caméras factives ne traitent certes pas de données personnelles, mais leur présence donne à penser que tel est le cas. Leur utilisation serait donc déconseillée.

Installation de webcam sur des pistes de ski

Une station de ski souhaitait savoir quelle était la procédure pour installer une ou plusieurs webcams sur leurs pistes. Cette technologie étant mise en place afin d'informer les potentiels skieurs ou utilisateurs de l'état des pistes, ce comportement n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur la vidéosurveillance mais seule la législation en matière de protection des données reste applicable. Ce faisant, en présence d'une éventuelle identification des personnes, un système de floutage doit être mis en place voire un changement de champ de vision. En outre, la commune doit être informée de la pose de webcam(s) ainsi que la préfecture concernée. Il s'agit pour cette dernière uniquement d'une annonce.

Rencontre avec les préfectures

L'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement portant en tout ou en partie sur des lieux publics doit faire l'objet d'une autorisation. Cette dernière est délivrée par la préfecture du district où l'objet se situe. Dans ce cadre, une séance réunissant toutes les préfectures du canton de Fribourg a été organisée afin d'échanger sur les nouveautés et les évolutions technologiques dans le domaine.

Recommandation et recours

La Commission a adressé une recommandation à une préfecture dans le cadre d'une autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance d'une école publique. Dans sa recommandation, la Commission a conclu que la décision émise par le préfet ne respectait pas les principes de la LVID et de la protection des données. La portée d'une telle décision était notamment importante dans la mesure où il s'agissait de données sensibles, de personnes mineures obligées de fréquenter le site scolaire de leur région, d'un grand nombre de caméras (16 caméras) et d'un emplacement situé au centre d'une zone résidentielle. En outre, la Commission s'étonnait de l'urgence de statuer au vu du dossier incomplet et provisoire. La Commission a invité le préfet à remédier à la situation, respectivement entreprendre les mesures nécessaires afin de rendre la déci-

sion conforme à la protection des données et à faire part des mesures mises en place dans un délai déterminé. Dans la mesure où le préfet n'est pas entré en matière, la Commission a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale émise rejetant la recommandation de l'Autorité. Par courrier, le préfet a demandé la suspension de la procédure, respectivement une prolongation du délai imparti pour déposer des observations, au motif qu'il entend annuler et remplacer la décision attaquée, après avoir organisé une inspection des lieux avec l'Autorité. Comme le préfet reconnaît que la cause n'a pas suffisamment été instruite, le Tribunal cantonal a pris acte que cela conduit à admettre qu'il annule implicitement la décision en vue de la remplacer par une autre, de sorte que la décision attaquée est annulée et la cause est rayée du rôle, le litige étant devenu sans objet.

Par la suite, une vision locale a eu lieu en présence de collaborateurs de la préfecture ainsi que de la préposée à la protection des données et de la juriste. Le dossier est en cours de traitement.

1.5 ReFi – registre des fichiers¹¹

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il révèle quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité¹².

Afin de vérifier la saisie des déclarations de fichiers, un groupe de travail composé de représentantes et représentants d'une préfecture, des communes, du Service des communes ainsi que de l'Autorité a entrepris d'établir quelles sont les collectes de données existant dans une commune et de mettre au point des annonces-types. Les travaux sont en cours. En effet, une grande commune du canton de Fribourg s'est proposée d'établir des exemples de chaque déclaration de fichier pour faciliter la saisie des autres communes.

¹¹ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

¹² <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

1.6 Echanges

Au vu de la surcharge de travail et de la transition au sein de l'Autorité, la préposée à la protection des données n'a pas organisé de rencontres avec la vingtaine de personnes dites « personnes de contact en matière de protection des données » des directions et établissements. Toutefois, de manière ponctuelle, la préposée à la protection des données a pris contact avec certaines d'entre elles pour des échanges d'informations et de points de vue. En outre, des informations leur sont fournies sur différents thèmes par le biais notamment des newsletters ou autres invitations à des manifestations.

La préposée a, en outre, traité plusieurs dossiers communs avec la préposée à la transparence, à savoir lorsque la demande touche les domaines de la transparence et de la protection des données.

La préposée à la protection des données a tiré parti des possibilités d'échange bilatéral et de sensibilisation dès qu'elle en a eu l'occasion, par exemple dans le cadre des discussions avec la HES-SO/FR, le centre de compétences Fritic, la HEG, l'Union fribourgeoise du tourisme.

La préposée et ses collaboratrices ont pris part à plusieurs formations continues, notamment de sensibilisations internes.

2. Statistiques

Protection des données en général

Durant la période considérée, 370 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes Fri-Pers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 63 sont pendants au 1^{er} janvier 2020. Ces dossiers comprennent 138 conseils et renseignements, 61 avis, 22 examens de dispositions législatives, 35 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 2 contrôles et inspection ou suivis de contrôle, 9 présentations, 46 participations à des séances et autres manifestations et 57 demandes diverses. 187 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 52 des communes et paroisses, 94 d'autres organismes publics (cantons,

autorités de protection des données), 31 des particuliers ou des institutions privées et 6 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 86 dossiers ont été réglés. De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

FRI-PERS

Au 31 décembre 2019, 12 demandes ont été soumises à la préposée à la protection des données pour préavis: 6 demandes d'accès, 2 demandes d'extension de l'accès, 2 demandes d'interfaçage par webservices et 2 demandes d'autorisation spéciale. De ces requêtes, 10 demandes sont toujours en traitement et 2 ont obtenu un préavis positif. La collaboration avec la DSJ est bonne, de sorte que cette dernière a suivi les préavis de l'Autorité, pratiquement dans tous les cas. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme Fri-Pers, et les requêtes deviennent de plus en plus complexes (pointues). Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

Vidéosurveillance

Durant l'année 2019, la préposée à la protection des données a reçu 9 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 2 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement, 1 demande de suppression d'une installation de vidéosurveillance, et a dû se déterminer à 1 reprise dans un cas de dénonciation d'une installation sans autorisation, émettre 1 recommandation et 1 recours au Tribunal cantonal. Des requêtes avec enregistrement, 1 préavis partiellement positif et avec des conditions a été émis alors que les 8 restantes sont encore en cours de traitement. Certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 11 dossiers émanaient des services de l'Etat ou de communes, 1 d'une institution à tâches publiques et 3 de privés. Conformément à ce que prévoit l'article 9 OVID, la liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfectures.

IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie en 2019. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation 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 fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

V. Remarques finales

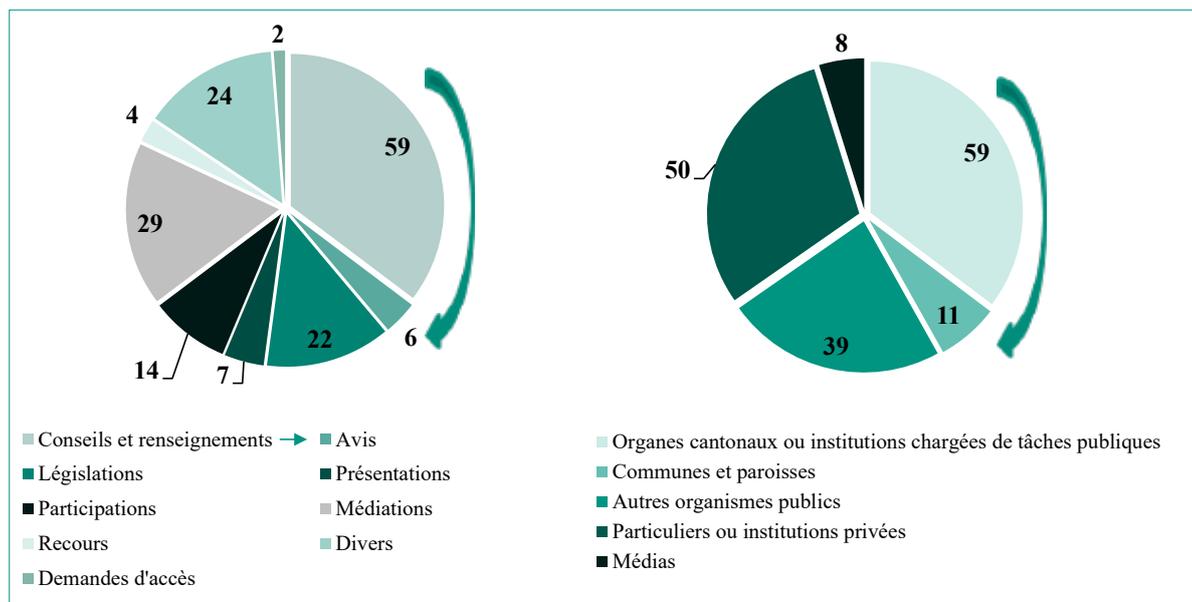
L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection 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.

Table des abréviations et termes utilisés

AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BMPM	Bureau de la médiation pénale pour les mineurs
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEP	Dossier électronique du patient
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EDU	Education
EPT	Equivalent plein temps
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HESSO//FR	Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg
LCH	Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants
LGCyb	Loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS13	Numéro AVS à 13 chiffres
NOVA	Plateforme technique destinée à la distribution des offres des transports publics
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
Ovid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
ReFi	Registre des fichiers
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RH	Ressources humaines
RSSV	Réseau Santé et Social de la Veveyse
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide
SESPP	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
UE	Union européenne

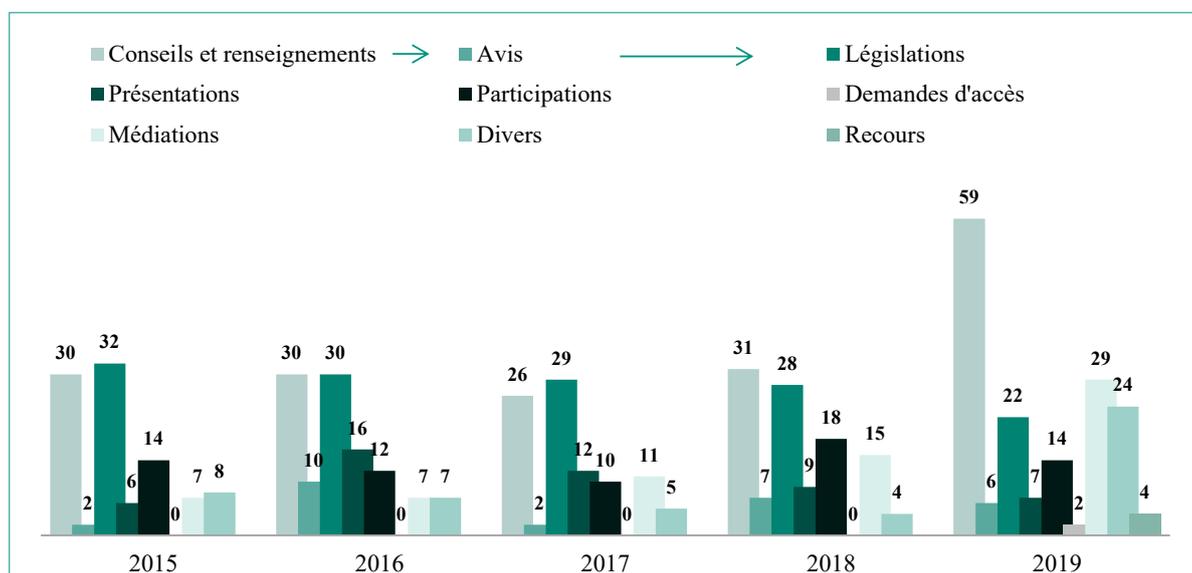
Statistiques de la transparence

Demandes / interventions en 2019

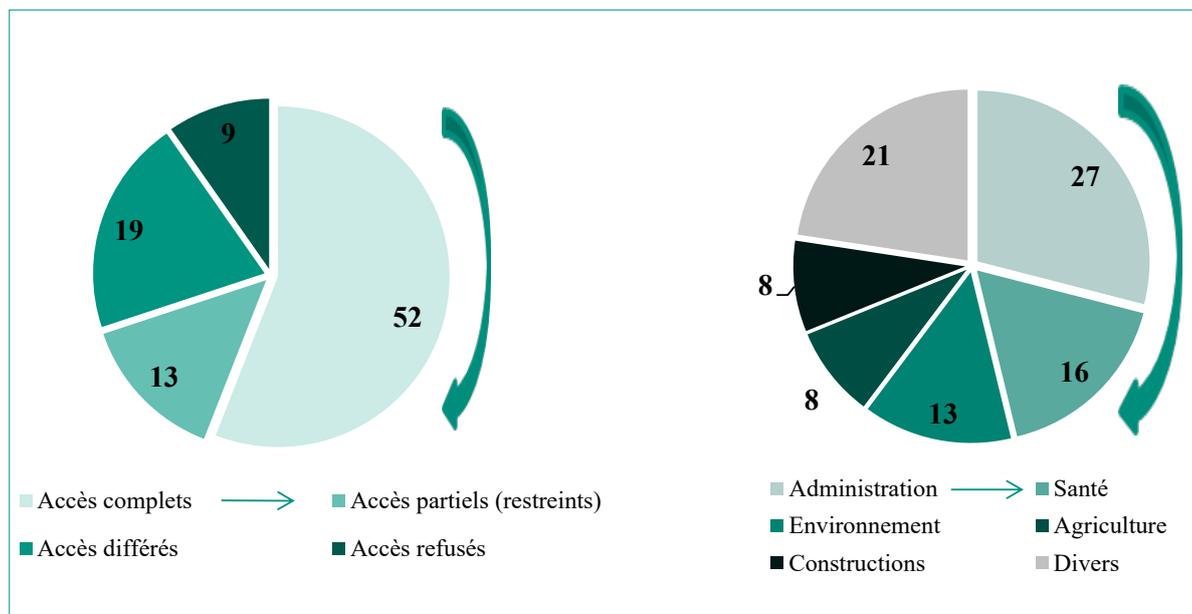


- > Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 167 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 22 consultations.

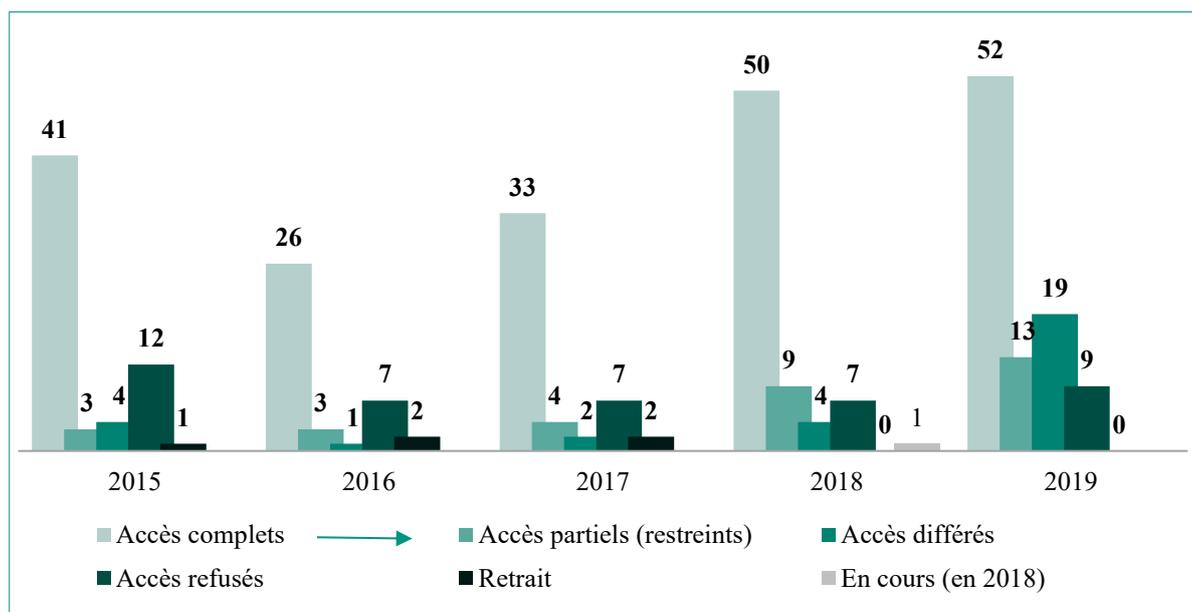
Comparatif



Evaluation du droit d'accès en 21019

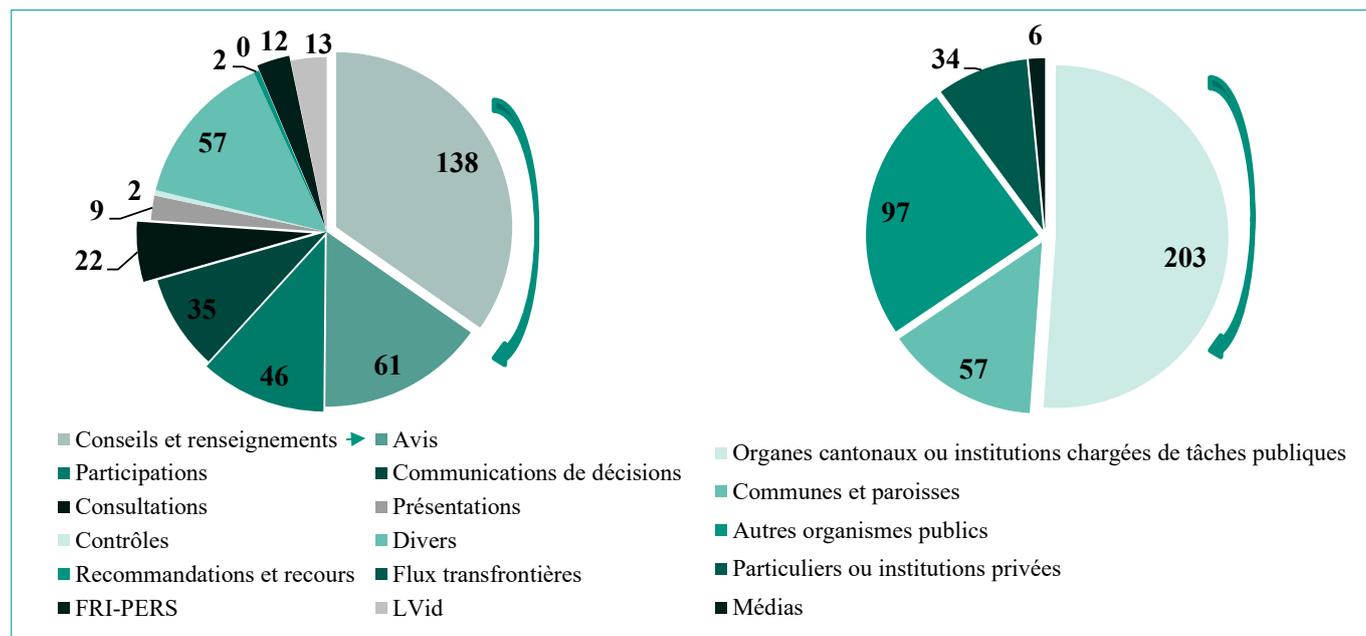


Comparatif



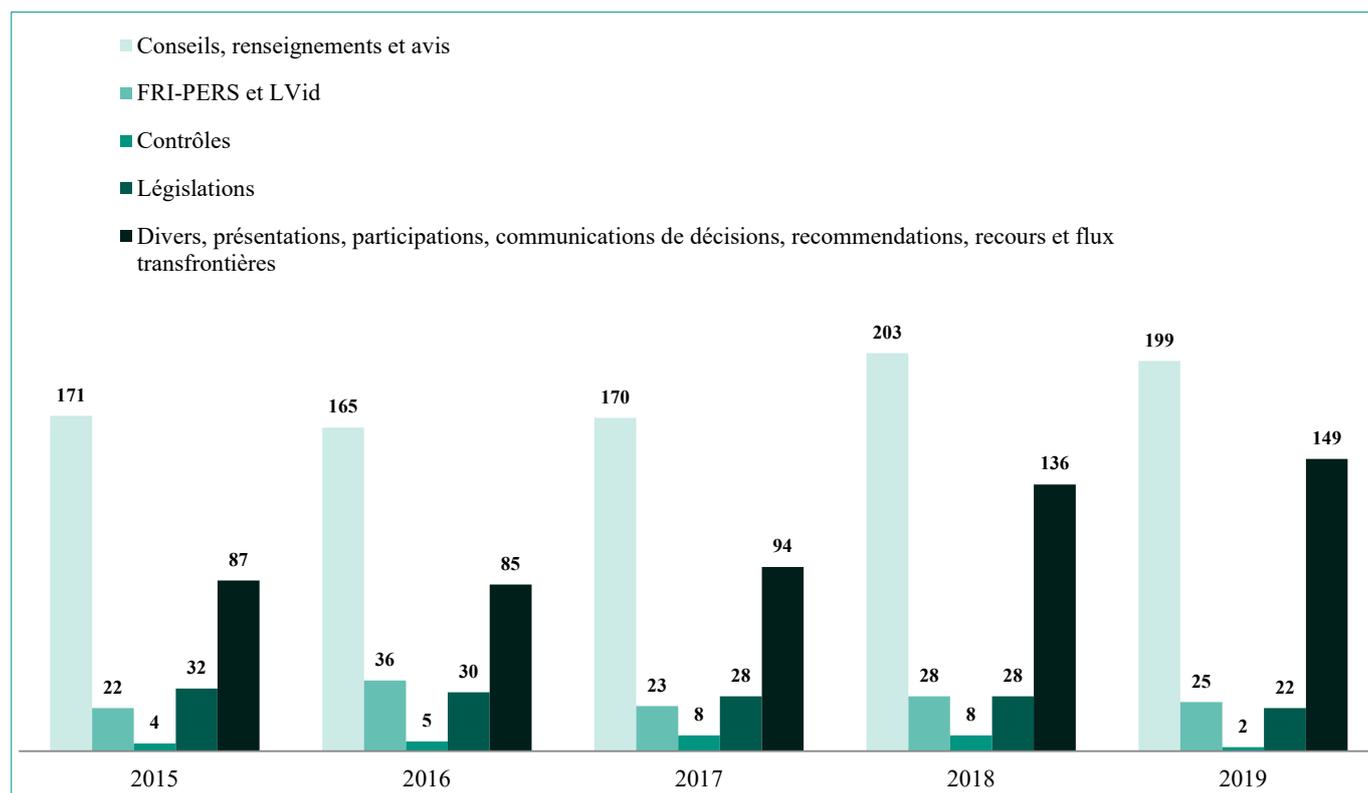
Statistiques de la protection des données, FRI-PERS et LViD

Demandes / interventions en 2019



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-es et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 397 dossiers ouverts en 2019, 51 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 22 consultations.

Comparatif



Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FRI-PERS	LVid	Divers	Total
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269