

# Rapport d'activité 2021

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2021



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données  
et de la médiation ATPrDM

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



---

**Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation**  
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg  
T. +41 26 322 50 08  
[www.fr.ch/atprdm](http://www.fr.ch/atprdm)

Avril 2022

—  
Imprimé sur papier 100% recyclé

---

**AU GRAND CONSEIL  
DU CANTON DE FRIBOURG**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2021 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Bien qu'intégrée administrativement dans l'Autorité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le rapport d'activité 2021 de l'Autorité comprend déjà la partie de la médiation administrative pour concrétiser son intégration dès le début de l'année 2022.

Après une mise en lumière des points forts de l'année et 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). Après quelques remarques au sujet de la coordination de la transparence et de la protection des données (IV) et des considérations finales (V), nous poursuivons avec la partie relative à la médiation administrative (VI).

Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des points forts dans le domaine de nos activités.

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

Fribourg, avril 2022

Le Président  
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée  
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée à la  
protection des données

F. Henguely

La Médiatrice  
cantonale

A. Zunzer Raemy

# Table des matières

---

<b>Points forts</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Tâches et organisation de l'Autorité</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>A. Focus</b>	<b>8</b>
1. Tâches de la Préposée à la transparence	9
2. Tâches de la Préposée à la protection des données	9
<b>B. Collaboration supracantonale et cantonale</b>	<b>10</b>
<b>C. Engagement dans la formation</b>	<b>11</b>
<b>D. Information et communication</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>II. Activités principales de la Commission</b>	<b>12</b>
<hr/>	
<b>A. Sujets communs à la transparence et la protection des données</b>	<b>12</b>
1. Prises de position	12
1.1 Focus	12
1.2 Quelques exemples de prises de position	12
2. Dossiers spécifiques	13
<b>B. Domaine de la transparence</b>	<b>15</b>
1. Evaluation du droit d'accès	15
<b>C. Domaine de la protection des données</b>	<b>16</b>
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	16
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	16
3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)	16
4. Rapports de traitement de données personnelles	16
<hr/>	
<b>III. Activités principales des Préposées</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>A. Transparence</b>	<b>17</b>
1. Points forts	17
1.1 Dix ans de la Llnf	17
1.2 Médiations dans le domaine du droit d'accès	18
1.3 Médiation dans le cadre de la Loi sur la médiation administrative	21
1.4 Demandes	21
2. Statistiques	21
<b>B. Protection des données</b>	<b>22</b>
1. Points forts	22
1.1 Coronavirus	22
1.2 CoPil, CoPro et groupes de travail	24
1.3 Dossiers complexes	26
1.4 Demandes	27
1.5 Violations de la sécurité des données	28
2. Contrôles	28

---

3. FriPers et vidéosurveillance	29
3.1 FriPers	29
3.2 Vidéosurveillance	30
4. ReFi - registre des fichiers	33
5. Echanges	33
5.1 Collaborations	33
5.2 Formations et sensibilisations	34
5.3 Travaux divers	34
6. Statistiques	35
<hr/>	
<b>IV. Coordination entre la transparence et la protection des données</b>	<b>36</b>
<hr/>	
<b>V. Remarques finales</b>	<b>36</b>
<hr/>	
<b>VI. La médiation administrative</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>A. Tâches et organisation de la médiation administrative</b>	<b>37</b>
1. En général	37
2. Révision de la loi sur la médiation administrative	37
3. Collaboration au niveau intercantonal et cantonal	38
4. Communication	38
<b>B. Activités de la médiatrice cantonale</b>	<b>38</b>
1. En général	38
2. Quelques chiffres	39
3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue	41
<b>C. Remerciements</b>	<b>42</b>
<hr/>	
<b>VII. Tables des abréviations et termes utilisés</b>	<b>43</b>
<hr/>	
<b>VIII. Annexes: statistiques</b>	<b>45</b>
<hr/>	
Statistiques de la transparence	45
Statistiques de la protection des données, FriPers et LVid	47

---

## Points forts

---

Le principe de la transparence a été introduit en 2011 dans le canton de Fribourg par la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf). L'année 2021 fut l'occasion de tirer un bilan dix ans après son entrée en vigueur. L'Autorité a mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour mener une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence, de manière indépendante. Ce mandat comprend trois parties. Une publication est parue en octobre 2021<sup>1</sup> qui réunit des articles en français et en allemand sur des aspects choisis concernant la mise en œuvre du principe de transparence. Une conférence portant sur la mise en œuvre du principe de la transparence et sur des enjeux pratiques et juridiques s'est tenue le 9 décembre 2021 à l'Université de Fribourg. Une synthèse sera adressée par l'Institut du Fédéralisme à l'Autorité début 2022.

En 2021 en transparence, le nombre de demandes en médiation a connu une très grande augmentation. Le nombre de requêtes en médiation a plus que triplé par rapport à 2020. 64 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, et 49 concernaient des documents en lien avec les éoliennes. Dans le cas des éoliennes, la préposée a relié les procédures, par organe public concerné. Dans tous les cas déjà traités en lien avec les éoliennes, un accord a été trouvé (6 accords en tout), qui pour certains, lorsque l'accord était partiel, ont été suivis par 4 recommandations. Pour les autres requêtes, 9 accords ont été trouvés. La préposée a rendu en plus des cas qui concernaient des éoliennes encore 2 recommandations. Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée n'a pas pu entrer en matière. 1 requête en médiation a été retirée par la personne requérante. 10 requêtes en médiation étaient encore pendantes à la fin de l'année. Les chiffres portés à la connaissance de la préposée concernant le nombre de demandes d'accès déposées auprès des organes publics ont également triplé par rapport à 2020: 227 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2021. Dans 161 cas, les organes ont accordé un accès total, restreint ou différé. Dans 65 cas, l'accès a été refusé.

Le Tribunal cantonal a rendu 4 arrêts dans le domaine de la transparence. Dans son premier arrêt, il a retenu que l'accès aux deux rapports en lien avec la pollution d'une décharge devait être octroyé, leur accès n'entravait pas notablement le processus décisionnel de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Dans son deuxième arrêt, il a décidé que la Préfecture de la Sarine devait dresser une liste des documents sollicités pour l'année 2019 en vue d'y octroyer l'accès. Dans son troisième arrêt, il a conclu que l'Etablissement cantonal d'assurances des bâtiments (ECAB) devait transmettre les décomptes de postes spécifiques de sa comptabilité. Dans son quatrième arrêt, il a décidé que l'accès à la convention passée entre l'Union fribourgeoise du Tourisme (UFT) et Airbnb concernant le prélèvement de la taxe de séjour doit être octroyé, moyennant consultation préalable d'Airbnb.

La numérisation de l'administration s'est poursuivie et n'a cessé d'amener de nouveaux projets complexes, mais a également nécessité une coordination à l'interne des organes, en particulier une répartition des responsabilités et une sensibilisation. En parallèle, la pandémie et les cyberattaques ont remis les questions de protection des données personnelles sur le devant de la scène. L'urgence de la mise en place de certains traitements a obligé l'administration à déployer ou externaliser des traitements de données rapidement. Dans ce contexte, l'Autorité a travaillé de manière pragmatique en accompagnant et conseillant l'administration, en répondant aux inquiétudes des citoyen-ne-s et des collaborateurs/trices et en collaborant étroitement avec les autres autorités de protection des données de la Confédération et des cantons. Seule une recommandation a été émise par la Commission.

---

<sup>1</sup> BERNHARD WALDMANN / FLORIAN BERGAMIN, 10 ans LInf Fribourg, Berne 2021.

---

*Les révisions législatives ont également nécessité une attention particulière, dans la mesure où la digitalisation de l'administration entraîne naturellement une adaptation des bases légales. L'adoption de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données et la révision de son ordonnance a permis la poursuite de la révision du droit cantonal. Les nouvelles tâches qui seront attribuées à l'Autorité ainsi que l'intégration administrative de la médiation administrative nécessitent des réflexions quant à l'organisation interne de l'Autorité.*

*Le domaine de la protection des données a, à nouveau, fait face à une forte augmentation de la charge de travail. Toutefois, ce n'est pas uniquement le nombre de dossiers qui a augmenté, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs.*

*Dans le domaine de la médiation administrative, la loi cantonale sur la médiation administrative a fait l'objet d'une révision près de cinq ans après son entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à*

*l'ATPrDM. La médiatrice cantonale peut ainsi requérir en cas de besoin un soutien de sa Commission et obtenir l'accès à certaines ressources de l'Autorité tout en gardant une indépendance complète dans l'exercice de ses tâches de médiation. D'autre part, la révision a intégré la disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur souligne ainsi clairement qu'il ne veut pas une activité d'ombudsman, mais une instance de médiation.*

*Dans l'année sous revue, 46 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 13 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale ont concerné un large éventail de sujets: par exemple des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois, un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite ou un appel à une meilleure collaboration entre les autorités sur des questions transversales.*

# I. Tâches et organisation de l'Autorité

## A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) 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 et de la médiation administrative.

L'Autorité se compose d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (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. Elle a également pu bénéficier d'un soutien administratif (100%) ainsi que d'un deuxième stagiaire juriste (100%). La médiatrice cantonale (40%) est rattachée administrativement à l'Autorité.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation** sont définies dans l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)<sup>2</sup>, dans les articles 12f et 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)<sup>3</sup> et dans l'article 6 alinéa 2 de la loi fribourgeoise du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd)<sup>4</sup>. Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels, les exigences de la protection des données et l'exercice de l'activité de médiation administrative;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- surveiller la gestion de l'activité de médiation administrative et veiller à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e soit garantie;
- mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence, du ou de la préposé-e à la protection des données et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préavis à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;
- 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 et/ou sur la médiation administrative 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 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;
- préavis les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 12f LPrD.

En 2021, 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, *M<sup>me</sup> Anne-Sophie Brady*, ancienne conseillère communale, *M. André Marmy*, médecin, *M. Luis-Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université. Elle n'a fonctionné qu'avec 6 membres, suite à la non-proposition au Grand Conseil de la suggestion de membre complémentaire faite par la Commission à l'intention du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.5/versions/4692](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/4692)

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.1/versions/7016](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1/versions/7016)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/181.1](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/181.1)

La Commission a tenu 9 séances en 2021. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. La médiatrice cantonale a participé à deux séances de Commission pour des dossiers relatifs à son intégration dans l'Autorité.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 141 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.

Comme prévu dans l'article 6 alinéa 3 LMéd, le rapport d'activité de la médiatrice cantonale est intégré dans le présent rapport et figure dans un chapitre à part (VI).

### 1. Tâches de la Préposée à la transparence

Conformément à l'article 41 LInf, la **préposée à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- informer des modalités d'exercice du droit d'accès la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit;
- 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 LMéd.

### 2. Tâches de la Préposée à la protection des données

Conformément à l'article 31 LPrD, la **préposée 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 alinéa 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi; art. 21 LPrD).

S'y ajoutent notamment des tâches figurant dans d'autres législations:

- les tâches de préavis FriPers 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)<sup>5</sup>;
- les tâches de préavis de la LVID et 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)<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/7230](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/7230)

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.3/versions/3089](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](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31)

- les tâches de préavis lors de la diffusion sur un site Internet de données personnelles sensibles (ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration)<sup>7</sup>;
- la participation à des comités dans le cadre de la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures ainsi que les tâches de préavis et de contrôle (ordonnance du 24 juin 2019 y relative)<sup>8</sup>.
- les tâches de préavis concernant le traitement des données relatif à une interruption de grossesse à des fins statistiques (ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse)<sup>9</sup>.

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 précédents<sup>10</sup>), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif**, les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données, les dossiers **d'essais pilotes** concernant le traitement automatisé de données sensibles en l'absence de base légale formelle et les **rapports de traitement** de données personnelles transmis à l'Autorité, conformément aux bases légales spéciales. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de non-respect des prescriptions sur la protection des données (recommandation et recours; art. 30a al. 1 let. c et art. 22a LPrD), le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal (art. 30a al. 1 let. d et 27 al. 2 LPrD).

## B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données s'attachent à collaborer avec le 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 préposé-e-s de Suisse romande ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail. En 2021, la réunion printanière prévue au Tessin a eu lieu par le biais de la visioconférence en raison du coronavirus, alors que celle d'automne s'est déroulée à Lausanne (cf. *infra* III. B. 5.).

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs/trices concerné-e-s du PFPDT et les préposé-e-s 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.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait partie de la *Conférence des commissaires suisses à la protection des données, privatim*<sup>11</sup>. L'Assemblée générale du printemps a eu lieu par voie circulaire alors que celle de l'automne a eu lieu à Bienne (cf. *infra* III. B. 5.).

Depuis 2020, l'ATPrDM est membre de la Conférence internationale des commissaires à l'information (CICI)<sup>12</sup>. Ceci lui permet d'avoir un meilleur accès aux connaissances globales en matière de transparence et d'accès aux documents officiels.

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

<sup>7</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/122.0.51](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/122.0.51)

<sup>8</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/184.16](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/184.16)

<sup>9</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/821.0.14/versions/7114](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/821.0.14/versions/7114)

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

<sup>11</sup> <https://www.privatim.ch/fr/>

<sup>12</sup> <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

---

### 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 la HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

En 2021, les cours de l'association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises (AFOCI) des stagiaires 3+1 et des apprentis de l'Etat de Fribourg ont été dispensés en français et en allemand dans le cadre de la formation administration publique «Protection des données, droit de l'information et archivage».

### 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 actualités<sup>13</sup>. La rubrique Actualités de l'Autorité est régulièrement mise à jour. En mai 2021, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. Pour les dix ans de l'entrée en vigueur de la LInf, une publication est parue en octobre 2021, afin de tirer un bilan et effectuer une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence (cf. infra [III. A. 1.1](#)). Cette publication est disponible entièrement en français et en allemand sur le site de l'ATPrDM<sup>14</sup>.

Dans ses **newsletters** semestrielles<sup>15</sup>, 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. Le guide à **l'attention spécifique des communes** vise à fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

<sup>14</sup> Pour commander la publication: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>

<sup>15</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

<sup>16</sup> <https://www.fr.ch/document/404571>

---

## II. Activités principales de la Commission

---

### A. Sujets communs à la transparence et la protection des données

---

#### 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**. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas. En outre, l'Autorité a constaté que les projets législatifs ne prennent pas souvent en compte la digitalisation et ne proposent que rarement des bases légales concernant le traitement électronique des données, les systèmes d'information ainsi que les accès en ligne.

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 Internet<sup>17</sup>.

##### 1.2 Quelques exemples de prises de position

*Avant-projet d'ordonnance relative à la Loi fédérale sur la protection des données (OLPD)*

Dans sa prise de position, la Commission a constaté que l'avant-projet de l'OLPD ne parvient pas à atténuer ou à expliquer la complexité de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données (nLPD). De nombreux instruments prévus par la nLPD méritent quelques précisions. De ce fait, la Commission a pointé certaines contradictions présentes dans la nLPD qui devraient être éclaircies dans l'ordonnance. En outre, le rapport explicatif contient des obligations indispensables qui gagneraient à être mentionnées dans l'ordonnance. Pour le reste, la Commission s'est référée à la prise de position de la Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données (privatim).

*Avant-projet de loi modifiant la Loi sur le Grand conseil (LGC)*

La pandémie a accéléré et amplifié l'utilisation des outils de vidéoconférence et visioconférence. Les facilités que ces outils procurent doivent être accompagnées de garanties, notamment sous l'angle de la protection et de la sécurité des données. L'avant-projet prévoit l'utilisation de la vidéoconférence lors des séances de Commission, la possibilité d'enregistrer les débats, voire l'usage d'outils de vote à distance. Dans sa prise de position, la Commission a rappelé les exigences en matière de protection et de sécurité des données, celles relatives au choix des sous-traitants proposant des systèmes d'information ainsi que les articles 12b et suivants LPrD concernant l'externalisation des données personnelles. Elle a, en outre, mentionné la fiche informative du Préposé fédéral à la protection des données (PF PDT) publiée au printemps 2020 après la généralisation de la vidéoconférence due aux mesures de confinement et la liste des outils de collaboration par voie numérique édictée par la préposée à la protection des données du canton de Zurich. La Commission a souligné que l'avant-projet passe sous silence les traitements de données personnelles ainsi que les exigences de sécurité et de confidentialité applicables aux systèmes d'information choisis.

---

<sup>17</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

Sous l'angle de la transparence, l'avant-projet prévoyait à l'article 97 alinéa 2 des restrictions au droit d'accès aux documents officiels. Ces dispositions sont superflues puisqu'elles sont déjà prévues dans la LInf (par exemple à l'article 26 LInf). La Commission a proposé de les supprimer, ou éventuellement de prévoir un renvoi dans la LInf. La volonté du législateur était de prévoir une réglementation systématique dans la LInf et non pas de façon éparpillée dans d'autres lois. En outre, un nouvel article 29 alinéa 1a LInf est prévu, avec pour objectif de rendre accessible les procès-verbaux des séances de Commission du Grand Conseil consacrées à l'examen préalable d'un projet d'acte législatif. La Commission a salué cette nouvelle disposition. Mais elle était d'avis que la deuxième phrase était superflue, puisque la LInf prévoit à l'article 26 alinéa 1 lettre c que l'accès à un document peut être différé si l'accès peut entraver notablement le processus décisionnel de l'organe public. Elle a dès lors proposé de supprimer la deuxième phrase de l'article 29 alinéa 1a LInf.

*Avant-projet d'Ordonnance relative aux aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30kg*

Cet avant-projet règle l'utilisation des drones sur le territoire fribourgeois. Dans sa prise de position, la Commission a relevé que l'utilisation d'un drone filmant le domaine public dans un but de surveillance est soumise à la loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid). Ce faisant, en cas de surveillance sans enregistrement, une annonce au préfet est nécessaire ; et, en cas de vidéosurveillance avec enregistrement, une demande d'autorisation doit préalablement être déposée auprès de la Préfecture compétente. De ce fait, la Commission a conseillé d'opérer un renvoi vers la LVid et d'ajouter une distinction entre l'utilisation de drones à des fins de surveillance et celle visant un but purement récréatif, cette dernière n'entrant pas dans le champ d'application de la LVid.

## 2. Dossiers spécifiques

La Commission a également traité de nombreux dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses activités ponctuelles, comme le démontrent les exemples suivants.

### **Intégration de la médiation administrative au sein de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données**

Le Conseil d'Etat a estimé opportun d'intégrer la médiation administrative au sein de l'Autorité afin qu'elle puisse bénéficier de la Commission cantonale pour l'aider à porter ses projets, mais également d'accéder aux ressources en personnel et en locaux de l'Autorité. Différents échanges ont eu lieu avec la médiatrice cantonale dans le but d'organiser son intégration administrative au sein de l'Autorité et de procéder aux adaptations organisationnelles et techniques nécessaires.

### **Déploiement de Microsoft Office 365 au sein de l'Autorité – garanties de protection des données**

Le déploiement de Microsoft Office 365 au sein de l'administration a des impacts au sein de l'Autorité puisque la plateforme d'échange de documents utilisée par la Commission et les outils Microsoft Office 365 déployés sur les postes de travail des collaboratrices de l'Autorité vont être remplacés par une solution Cloud. Des informations à disposition, il ressort qu'une partie des applications (Outlook, Microsoft Teams, OneDrive et Active Directory) est hébergée dans AZURE, le Cloud de Microsoft. Il importe de relever que certaines solutions peuvent être hébergées en Suisse, d'autres en Europe, voire aux Etats-Unis, et que les fournisseurs de services, tels que Microsoft, sont soumis au CLOUD Act<sup>18</sup>. De ce fait, des informations relatives

<sup>18</sup> <https://www.justice.gov/dag/cloudact>

---

à la communication transfrontière doivent ressortir clairement des contrats. Partant, la Commission a sollicité du SITel des garanties minimales en matière de protection des données. Le cas échéant, elle a souhaité savoir quelles solutions alternatives pouvaient leur être proposées. En sa qualité de responsable de traitement, la Commission a communiqué ses besoins pour garantir la sécurité et la protection des données au sein de l'Autorité; dès lors qu'elle traite régulièrement des données personnelles sensibles et non sensibles, de même que des informations confidentielles.

#### **SAP SuccessFactors**

Les responsables ont informé l'Autorité que le projet a été suspendu et que, au vu de l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales concernant l'externalisation du traitement de données, le projet pilote a pris fin. Ainsi, l'application ProRecrute a été maintenue jusqu'à fin 2021. Dans le cadre des conseils sollicités, l'Autorité a communiqué ses observations, notamment les éléments manquants du contrat, l'importance d'édicter des ordonnances précisant la loi sur le personnel de l'Etat, le besoin de conformité aux articles 12b et suivants LPrD ainsi que les recommandations de privatim en matière de risques et de mesures spécifiques à l'utilisation de technologies Cloud. Conformément à la procédure applicable lors d'essais pilotes, l'Autorité a sollicité le rapport d'évaluation de fin du projet adressé au Conseil d'Etat proposant la poursuite ou la fin du projet. Par courrier du 16 novembre 2021, les responsables du projet ont informé l'Autorité que le projet pilote a été abandonné dès lors qu'il a été décidé d'introduire immédiatement le produit SAP SuccessFactors comme outil de recrutement pour l'ensemble des services de l'Etat de Fribourg, remplaçant ainsi ProRecrute, sans autre étude spécifique.

#### **Plateforme de dispositif cantonal d'indication des addictions - FRIADIC**

L'externalisation de l'hébergement de la plateforme FRIADIC auprès d'un prestataire localisé en Suisse a donné lieu à différents échanges entre l'Autorité et le service compétent de l'Etat. La Commission a examiné les documents soumis, notamment le Concept de sûreté de l'information et protection des données (Concept SIPD), le projet de contrat d'hébergement de solutions et données et le contrat de maintenance. Il ressort de son analyse qu'une base légale d'une densité normative suffisante fait défaut. En effet, des données sensibles sont concernées par le projet. En outre, l'absence de réglementation et/ou de procédure adéquate pourrait entraîner le risque de traitement illicite et constituer une violation de la protection des données. L'Autorité a, dès lors, communiqué ses divers commentaires. La législation doit être complétée ainsi que les contrats afin de garantir le respect de la protection des données. Elle a mentionné les articles 12b et suivants LPrD qui disposent que le traitement des données personnelles, même sensibles, peut être externalisé. Ce nonobstant, un contrat doit être conclu. L'Autorité a également cité le règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD) et indiqué les mesures importantes à ne pas négliger.

#### **Fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation - Edulog**

Dans le cadre de l'élaboration des bases légales relatives à la mise en place de la fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation (Edulog) de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Direction en charge a consulté l'Autorité afin de s'assurer de leur conformité à la protection des données. Le règlement sur l'enseignement secondaire supérieur (RESS) et le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) sont les bases légales concernées par cette modification. Etant une compétence de la Commission, cette dernière a expliqué que le principe de la légalité demande

que l'ensemble des traitements envisagés par Edulog figurent dans les bases légales projetées. Elle a, en outre, souligné le principe de proportionnalité qui prévaut dans le cadre de la collecte de données personnelles et a informé la Direction qu'au niveau technique de nombreuses questions demeuraient ouvertes et méritaient un examen approfondi, notamment la potentielle « invisibilité » (technique) du numéro d'assurance-vieillesse et survivants (NAVS). Dans ce cadre, il importe de s'interroger quant à la densité normative des bases légales projetées. Finalement, la Commission a rappelé l'existence des articles 12b et suivants LPrD relatifs à l'externalisation et s'est interrogée au sujet du statut juridique d'Edulog.

Informée par la Direction de l'adoption du RESS, la Commission a rappelé que les traitements réalisés par Edulog avec les données collectées ne sont pas inclus dans les modifications législatives soumises à l'Autorité. Les traitements réalisés par Edulog ne semblent, dès lors, pas conformes. Lors d'une séance ultérieure, l'Autorité a rappelé la responsabilité de la Direction, en tant que responsable de traitement, de veiller au respect des règles de la protection des données.

#### *Echanges individuels ou par voie de circulation*

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 qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence).

## **B. Domaine de la transparence**

—

### **1. Evaluation du droit d'accès**

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 227 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2021. Dans 128 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 23 cas un accès restreint. Dans 10 cas, l'accès a été différé. Dans 65 cas, l'accès aux documents a été refusé. 1 cas était encore ouvert à la fin 2021. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'énergie, de l'environnement, de l'administration, de la justice et des constructions.

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 reste 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 79 minutes consacrées au droit d'accès en 2021 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 84 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 route cantonale. Le dossier est toujours en cours de traitement.

### 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 2021, la Commission a reçu une copie de 23 décisions, toutes émanant de la Police cantonale (principalement d'accès à ses propres données et de destruction de ses données). 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 le procédé de la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

### 3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)

Sur la base d'un dossier dûment établi et après consultation de l'Autorité, le Conseil d'Etat peut autoriser par voie d'ordonnance le traitement automatisé de données sensibles si cela paraît

indispensable pour réaliser un essai pilote ou préparer une application pendant la procédure d'adoption ou d'adaptation de sa base légale. L'organe responsable transmet, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat et à l'Autorité. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption du traitement. De ce fait, l'Autorité est consultée à plusieurs reprises. Durant l'année sous rapport, le projet SuccessFactors a été abandonné ([cf. ci-dessus](#)) et le projet pilote eDéménagement est toujours en cours ([cf. infra III. B. 1.3](#)).

Le rapport intermédiaire au Conseil d'Etat sur la phase pilote de la mise en œuvre du Référentiel cantonal a été adopté par le Conseil d'Etat. Lors d'une séance, le responsable du projet a présenté à la Commission la période expérimentale. Il a notamment parcouru les différents points traités au cours de l'année par les différents comités et a mis en exergue les nouveautés du projet telles que le traitement d'une donnée sensible, l'utilisation systématique du NAVS au sein de l'administration, les résultats des premiers tests effectués avec des données personnelles, le socle de données partagées de base, la prolongation de la durée du projet pilote, les projets d'alignement des registres avec le Référentiel cantonal ainsi que la planification de la révision des bases légales concernées. Lors de ses séances, la Commission a pris connaissance des versions définitives des conditions générales d'utilisation du Référentiel (conditions approuvées par les utilisateurs lors de leur demande d'accès individuel) ainsi que du règlement d'utilisation du Référentiel (convention entre les organes contributeurs du Référentiel et le responsable du Référentiel).

### 4. Rapports de traitement de données personnelles

La Commission a pris connaissance du rapport annuel de l'unité de gestion des menaces, conformément à ce que la loi prévoit.

# III. Activités principales des Préposées

## A. Transparence

### 1. Points forts

#### 1.1 Dix ans de la LInf

Le principe de la transparence a été introduit en 2011 dans le canton de Fribourg par la LInf. L'année 2021 fût l'occasion de tirer un bilan dix ans après son entrée en vigueur. L'ATPrD a mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour mener une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence, de manière indépendante. Ce mandat comprend trois parties. Une publication est parue en octobre 2021<sup>19</sup> qui réunit onze articles de treize auteur-e-s en français et en allemand sur des aspects choisis concernant la mise en œuvre du principe de transparence; cette publication est disponible entièrement en français et en allemand sur le site de l'ATPrDM.<sup>20</sup> Une conférence portant sur la mise en œuvre du principe de la transparence et sur des enjeux pratiques et juridiques s'est tenue le 9 décembre 2021 à l'Université de Fribourg. Une synthèse sera adressée par l'Institut du Fédéralisme à l'ATPrDM début 2022.

La publication était divisée en trois parties: une rétrospective, un volet thématique et des contributions invitées. Dans la rétrospective, Nicolas Schmitt, collaborateur scientifique supérieur à l'Institut du Fédéralisme, s'est d'abord intéressé à la genèse de la LInf, puis a compilé de nombreuses appréciations de l'application de la LInf relevées par des membres des organes publics, des médias, des associations ou des particuliers. Il en a été retiré que, si la LInf semble unanimement indispensable, certaines demandes d'accès posent des défis dans la pratique. Florian Bergamin, assistant diplômé à l'Institut du Fédéralisme, a passé en revue la jurisprudence relative à la LInf rendue ces dix ans: celle-ci a traité de questions matérielles liées aux demandes d'accès, renforcé la délimitation du champ d'application de la LInf, et le rôle de la préposée à la transparence. Parmi les articles

dans le volet thématique, Eva Maria Belser, Professeure de droit à l'Université de Fribourg et Co-Directrice de l'Institut du Fédéralisme et Géraldine Cattilaz, assistante diplômée à l'Université de Fribourg, ont analysé la conformité de la LInf à la lumière du droit fondamental à l'information. Florian Bergamin et Claudia Höchner, collaboratrice scientifique à l'Institut du Fédéralisme, ont traité du champ d'application de la LInf, en particulier des liens et distinctions avec d'autres lois. Andreas Stöckli, Professeur de droit à l'Université de Fribourg et Co-Directeur de l'Institut du Fédéralisme, et Elisabeth Joller, collaboratrice scientifique à l'Institut du Fédéralisme, se sont concentrés sur l'organisation de l'ATPrD. Bertil Cottier, Professeur de droit honoraire à l'Université de Lausanne, s'est penché sur les relations entre le droit d'accès aux documents officiels et aux données de personnes les concernant. Il a relevé que le canton de Fribourg a mis en œuvre une solution pragmatique et claire. Bernhard Waldmann, Professeur de droit à l'Université de Fribourg et Co-Directeur de l'Institut du Fédéralisme, a détaillé la procédure d'accès aux documents officiels selon la LInf, y compris la procédure de médiation. L'absence de formalisme permet d'accélérer le processus alors que la réglementation de la procédure de médiation laisse une marge de manœuvre pour des adaptations aux cas concrets. Martine Stoffel, préposée cantonale à la transparence, et Annette Zunzer Raemy, médiatrice cantonale administrative et ancienne préposée cantonale à la transparence ont décrit les différents types d'accords de médiation, en relevant quelques questions ouvertes concernant leur mise en œuvre. Parmi les contributions invitées, André Winkler, juriste auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, s'est penché sur les limites au principe de la transparence émanant des dispositions spéciales réservées au niveau fédéral et Eric Golaz, préposé au droit à l'information au canton de Vaud, a comparé les autorités dédiées à la transparence dans les cantons de Vaud et de Fribourg.

<sup>19</sup> Bernhard Waldmann / Florian Bergamin, 10 ans LInf Fribourg, Berne 2021.

<sup>20</sup> Pour commander la publication: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.  
Pour accéder aux contributions traduites: <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/contributions>

---

En résumé, les articles de la publication et les échanges qui ont eu lieu lors de la conférence donnent une image positive de la LInf dans son ensemble et n'appellent pas à des réformes législatives en profondeur. La LInf est de plus en plus utilisée, aussi via le droit d'accès.

## 1.2 Médiation dans le domaine du droit d'accès

### Déroulement de la procédure

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 aux documents officiels pour réaliser la médiation et rendre sa recommandation (art. 41 al. 3 LInf). 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.

### Quelques chiffres

En 2021 le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement a plus que triplé par rapport à 2020. 64 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence. 49 demandes en médiation concernaient des documents en lien avec les éoliennes, adressées au Service de l'énergie, et aux communes de Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion, Morat, Prévondavaux, Riaz, Sâles, Siviriez, Sorens, Surpierre et Vuisternens-devant-Romont. Certaines de ces demandes étaient pendantes à la fin

de l'année. Dans le cas des éoliennes, la préposée a relié les procédures, par organe public concerné. Dans tous les cas déjà traités, un accord a été trouvé (6 accords en tout), qui pour certains, lorsque l'accord était partiel, ont été suivis par 4 recommandations. Pour les autres requêtes, 9 accords ont été trouvés. La préposée a rendu en plus des cas qui concernaient des éoliennes encore 2 recommandations. Dans 4 cas et après échange avec les parties, la préposée à la transparence n'a pas pu entrer en matière. 1 requête en médiation a été retirée par la personne requérante. 10 requêtes en médiation étaient encore pendantes à la fin de l'année. Cette très forte augmentation du nombre de requêtes en médiation par rapport aux années précédentes a eu pour conséquence que la préposée à la transparence n'a pas toujours pu accomplir ses tâches dans les délais prévus par la LInf, à savoir dans les 20 jours qui suivent le dépôt de la requête en médiation pour réaliser la médiation et dans les 10 jours qui suivent l'échec de la médiation pour rendre la recommandation (art. 14 al. 4 OAD).

### Médiation en lien avec les éoliennes

En 2021, les projets relatifs à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal ont fait l'objet de nombreuses demandes d'accès, puis de beaucoup de demandes en médiation. Celles concernant les demandes adressées au Service de l'énergie et à 6 communes ont abouti à un accord, partiel pour certaines communes.

La préposée a rendu quatre recommandations dans des requêtes en médiation en lien avec des documents concernant les éoliennes.

Ces affaires étaient similaires. Dans sa [recommandation](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Vuisternens-devant-Romont, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Courtepin, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Misery-Courtion et [celle](#) en lien avec la commune de Belfaux, la préposée a estimé que les communes pouvaient choisir de ne pas octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux des séances des conseils communaux. Les procès-verbaux des séances non publiques sont exclus du droit d'accès (art. 29 al. 1 let. b LInf), les communes pouvant toutefois déroger à ce principe par une décision prise à l'unanimité (art. 103 al. 2

---

let. a LCo). Pour le reste des documents, la préposée a recommandé que les communes les transmettent conformément à la LInf, respectivement les recherchent pour ceux qui demeurent introuvables. Elle était d'avis que les communes ont une obligation de récupération des documents qui ne sont plus en leur possession: elles doivent faire tout leur possible pour les récupérer, par exemple en contactant d'ancien-ne-s élu-e-s.

### **Autres médiations**

Les autres demandes de médiation concernaient des documents très divers.

L'une d'entre elles concernait une demande d'accès portant sur le dossier complet de la demande de renouvellement de la concession du port de plaisance de la commune de Delley-Portalban. Dans sa [recommandation](#), la préposée a retenu que l'accès à ce dossier ne pouvait être accordé sur la base de la LInf tant que la procédure d'octroi de la concession était encore pendante. En effet, la commune, qui avait déposé un dossier pour obtenir la concession du port de plaisance, était en situation de concurrence, ce qui excluait l'application de la LInf (art. 3 al. 1 LInf). L'octroi de l'accès aurait eu pour risque une atteinte à la concurrence car d'autres demandes de concessions pouvaient encore être déposées. La préposée a recommandé d'octroyer l'accès au dossier de concession une fois la procédure terminée, conformément à la LInf.

Dans un autre cas, le requérant demandait à la commune d'Estavayer-le-Lac l'accès à deux pactes d'emption passés entre la commune et deux particuliers. Dans sa [recommandation](#), la préposée était d'avis que l'accès n'entraverait pas notablement le processus décisionnel de l'organe public (art. 26 al. 1 let. c LInf), celui-ci étant terminé. Les deux pactes d'emption contenant des données personnelles (art. 27 al. 1 LInf), la préposée a recommandé d'y octroyer l'accès en caviardant les données personnelles et après consultation des tiers, conformément à la procédure prévue par la LInf (art. 32 al. 2 LInf).

Une autre requête portait sur un jugement rendu par le Tribunal de la Gruyère. Celui-ci avait répondu au requérant que pour obtenir l'accès, celui-ci doit justifier d'un intérêt suffisant. Pendant la procédure de médiation, l'accès au jugement a été octroyé, sous une forme caviardée pour des motifs de protection des données.

### **Accords de médiation**

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Certains accords ont permis d'identifier les documents qui contenaient les informations recherchées par les personnes requérantes, voire de les énumérer. Dans d'autres médiations, les personnes ayant demandé l'accès aux documents ont finalement 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 ou caviardée.

Une fois l'accord de médiation conclu, se pose la question de sa mise en œuvre. Cette question a régulièrement occupé la préposée. Parfois, une des parties était d'avis que l'accord n'a pas été mis en œuvre ou seulement partiellement. Dans le cadre de demandes d'accès à des documents en lien avec les éoliennes, les accords de médiation passés entre les requérant-e-s et les communes de Belfaux, Misery-Courtion, et Courtepin, ainsi que dans une autre requête en médiation avec le Service de l'énergie, les requérant-e-s étaient d'avis que les communes mentionnées ainsi que le Service de l'énergie n'ont pas ou seulement partiellement mis en œuvre les accords de médiation.

### **Jurisprudence**

L'année 2021 a débouché sur quatre arrêts du Tribunal cantonal en matière de droit d'accès, qui ont confirmé les quatre recommandations de la préposée.

#### *Rapports historiques de La Pila*

Dans le premier arrêt [601 2020 131](#) du 29 janvier 2021, le Tribunal cantonal s'est prononcé sur le recours d'un journaliste contre une décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) refusant l'accès à deux rapports historiques de

---

2009 sur la décharge de la Pila tant que la procédure devant le Tribunal fédéral relative à l'identification des perturbateurs du site de l'ancienne décharge était pendante et tant que la DAEC n'avait pas notifié sa décision sur la répartition des coûts. Les rapports ayant été transmis alors que le recours était pendant, le Tribunal cantonal a statué sur les chances de succès du recours afin de trancher le sort des frais judiciaires et des dépens. Dans sa décision, le Tribunal cantonal a considéré que l'article 21 alinéa 1 lettre a LInf, qui prévoit que la consultation des documents relatifs à des procédures de juridiction administrative pendantes est régie exclusivement par la législation spéciale, n'était pas applicable. En effet, il faut distinguer les documents élaborés en dehors d'une procédure judiciaire, comme les deux rapports concernés, et ceux ordonnés expressément dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ce n'est que pour ces derniers que la LInf n'est pas applicable. Par ailleurs, la DAEC ne pouvait ni se prévaloir d'un intérêt public prépondérant au sens d'une entrave notable au processus décisionnel (art. 26 al. 1 let. c LInf), au vu de l'éloignement temporel avec des faits remontant aux années 1953 à 1972, ni d'un risque de compromettre sa position de négociation (art. 26 al. 1 let. e LInf) car la position de négociateur de la DAEC ne pouvait être reconnue en l'espèce.

#### *Concepts de stationnement, circulation et/ou de mobilité*

Dans le deuxième arrêt [601 2020 183](#) du 29 avril 2021, le Tribunal cantonal a admis le recours d'une requérante contre le refus de la Préfecture du district de la Sarine de dresser une liste de documents qui entrent en ligne de compte avec sa demande d'accès. Celle-ci concernait les concepts de stationnement, circulation et/ou de mobilité tels que validés par la Police cantonale fribourgeoise pour les principaux organisateurs d'événements sur le Plateau d'Agy (Forum Fribourg, Gottéron) pour les années 2017 à 2020. Le Tribunal cantonal a décidé que l'organe public doit dresser une liste des documents afin de permettre à la personne qui a fait une demande d'accès de préciser sa demande, cas échéant si la demande nécessite une grande charge de travail tout d'abord pour 2019. L'organe a en effet

un devoir d'assistance et d'organisation. La charge de travail que faisait peser la pandémie de COVID-19 sur la Préfecture et les intérêts de la population en lien avec cette pandémie auraient pu justifier une prolongation du délai pour produire cette liste. Ils ne constituaient cependant pas un intérêt public prépondérant justifiant le refus d'accès. Par ailleurs, le fait que la requérante précise à plusieurs reprises sa demande ne peut pas être considéré comme abusif.

#### *Comptabilité*

Dans le troisième arrêt [601 2020 115](#) du 8 octobre 2021, le Tribunal cantonal a admis le recours d'une personne contre le refus de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) de lui octroyer l'accès à des informations et écritures comptables relatives à des aides à des tiers accordées en dehors des subventions prévues par les articles 39 et 40 de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB). Dans sa décision, le Tribunal cantonal a considéré que la demande n'était pas abusive (art. 26 al. 2 let. a LInf) et n'impliquait pas non plus pour l'ECAB une charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf). Finalement, la protection des données des bénéficiaires des versements mentionnés dans les comptes litigieux (art. 27 LInf) ne pouvait s'opposer à l'accès car il fallait partir du principe que les circonstances permettaient en principe de présumer un consentement des bénéficiaires des montants versés à titre de sponsoring, marketing, partenariat ou soutien.

#### *Convention taxe de séjour*

Dans le quatrième arrêt [601 2020 219](#) du 7 décembre 2021, le Tribunal cantonal a admis le recours d'un journaliste contre une décision de l'Union fribourgeoise du Tourisme (UFT) refusant l'accès à la convention relative à la perception de la taxe de séjour conclue par l'UFT avec la plate-forme Airbnb. Dans sa décision, le Tribunal cantonal a relevé que le requérant ne doit pas justifier d'un intérêt pour demander accès à un document officiel. L'argument d'une perte de recettes que l'accès à la convention engendrerait, suite à une éventuelle résiliation de la convention par

---

Airbnb et au refus d'autres plateformes de conclure une telle convention, ne constituait pas un intérêt public prépondérant puisque, même si l'on pouvait considérer que ces intérêts soient tirés de l'article 26 LInf, l'UFT n'avait pas démontré la réalité de ses allégations. Ensuite, puisque la convention était déjà ratifiée et, partant, la décision (au sens large) rendue et les négociations terminées, l'accès à la convention ne pouvait plus entraver le processus décisionnel ou compromettre la position de négociation de l'organe public (art. 26 al. 1 let. c et e LInf). L'UFT invoquait également la clause de confidentialité figurant dans la convention. Le Tribunal cantonal a rappelé la jurisprudence constante selon laquelle cette qualification, suivant la logique de la primauté de la législation sur la transparence, relevait de la loi et non pas de la volonté de l'administration ou des administré-e-s. Les mentions de classification, telles « internes », « confidentiel » ou « secret » n'empêchent pas en principe l'accès à un document officiel. L'UFT estimait que l'accès divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (art. 28 al. 1 let. c LInf). Le Tribunal cantonal a indiqué que cet intérêt privé prépondérant ne peut être admis dans le cas d'espèce. Finalement, le Tribunal cantonal a constaté que l'UFT n'avait pas suffisamment démontré en quoi la convention relèverait du secret d'affaires (art. 28 al. 1 let. a LInf), en particulier en quoi le choix de régler les modalités de perception de la taxe de séjour par une convention ou les mécanismes contenus dans la convention ne devraient pas être dévoilés, d'autant plus que le montant de la taxe est une information publique et accessible sur Internet. Ainsi, l'accès à la convention doit être accordé, après consultation d'Airbnb, qui peut faire valoir ses intérêts privés prépondérants pour s'y opposer et saisir la préposée à la transparence d'une requête en médiation. Dans ce cas, et si de tels intérêts sont reconnus, la convention doit être caviardée de sorte à les garantir dans le respect du principe de proportionnalité.

### 1.3. Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative

En tant que suppléante de la médiatrice administrative cantonale, la préposée n'a traité aucun dossier en 2021.

### 1.4. Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyen-ne-s 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 s'est révélé très large, comme les années précédentes.

En 2021, 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 pas prendre position dans des cas concrets, sous réserve de la formulation d'une recommandation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

## 2. Statistiques

Durant la période considérée, 352 dossiers ont été introduits. Parmi ces dossiers, 34 sont pendants au 1er janvier 2022, 92 conseils et renseignements, 6 avis, 29 examens de dispositions législatives, 8 présentations, 33 participations à des séances et autres manifestations, 64 demandes en médiation et 120 demandes diverses. 91 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 37 des communes, 48 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 162 des particuliers ou institutions privées et 14 des médias (cf. statistiques annexées).

---

## B. Protection des données

### 1. Points forts

La numérisation de l'administration cantonale et communale s'est poursuivie et n'a cessé d'amener de nouveaux projets complexes, ayant parfois une portée intercantonale, mais a également nécessité une coordination à l'interne des organes, en particulier une répartition des responsabilités et une sensibilisation. En parallèle, la pandémie et les cyberattaques ont remis les questions de protection des données personnelles sur le devant de la scène. L'urgence de la mise en place de certains traitements (tels que le traçage, le télétravail, l'organisation d'événement ou d'enseignement à distance) a obligé l'administration à déployer ou externaliser des traitements de données rapidement. Ce qui implique la révision de bases légales, l'établissement et la négociation de contrats et de cahier des charges, la mise en place de procédure et de documents ainsi que l'analyse des risques du traitement envisagé pour assurer une protection et une sécurité des données. Pour certains projets, la préposée, parfois la Commission, a été consultée de manière préalable afin d'obtenir des conseils spécifiques aux traitements de données personnelles envisagés. Ces échanges ont permis à l'Autorité de rappeler les différences entre les règles applicables à l'administration et au domaine privé. En effet, les traitements de données effectués par les organes publics et les entités privées accomplissant des tâches de droit public doivent se fonder sur les bases légales et non le consentement. Ces discussions permettent également de rappeler au responsable de traitement l'importance de définir, dès les prémices, le but et le contenu du fichier ainsi que les traitements envisagés de manière conforme à la protection et sécurité des données, de même que de répartir les responsabilités entre les différents organes. La responsabilité revient au responsable de traitement, voire en cas de co-responsabilité à l'organe désigné comme principalement responsable, d'assumer les risques résiduels du traitement de données et les sous-traitants (en cascade).

Dans ce contexte, l'Autorité a travaillé de manière pragmatique en accompagnant et conseillant l'administration, en répondant aux inquiétudes des citoyen-ne-s et des collaborateurs/trices et en collaborant étroitement avec les autres autorités de protection des données de la Confédération et des cantons. Seule une recommandation a été émise par la Commission.

La surcharge de travail des années précédentes dans le domaine de la protection des données est continue. Toutefois, ce n'est pas uniquement le nombre de dossiers qui augmente, mais plus encore leur complexité qui nécessite des connaissances spécifiques et touche à différents acteurs. C'est pourquoi, la préposée n'a pas pu répondre, dans le rythme souhaité, aux sollicitations de l'administration et des personnes concernées.

Les révisions législatives ont également nécessité une attention particulière, dans la mesure où la digitalisation de l'administration entraîne naturellement une adaptation des bases légales. L'adoption de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données et la révision de son ordonnance a permis la poursuite de la révision du droit cantonal. Les nouvelles tâches qui seront attribuées à l'Autorité ainsi que l'intégration administrative de la médiation administrative nécessitent des réflexions quant à l'organisation interne de l'Autorité. En particulier le manque de ressource représente un défi pour la bonne marche de l'Autorité. La collaboration et les échanges avec le PFPDT, les autorités cantonales de protection des données et *privatim* s'intensifient avec les nouveaux projets informatiques communs et demeurent précieux. Grâce aux bonnes relations qui sont instaurées, des concertations régulières, thématiques et pragmatiques sont légion permettant une harmonisation et offrant une aide substantielle.

#### 1.1. Coronavirus

Malgré la pandémie COVID-19, la sphère privée et la protection de la personnalité doivent être garanties. Dans ce contexte, l'Autorité doit faire preuve de pragmatisme si elle veut avoir un impact puisque la pandémie a amené des changements importants et des restrictions drastiques de la sphère privée et de l'autodétermination. Toutefois, l'Autorité doit penser égale-

---

ment à demain car la collecte systématique de données personnelles par l'Etat, mais aussi par des acteurs privés, est susceptible de modifier à long terme la question de l'autodétermination informationnelle. Ainsi, la protection des données est prise en étau entre le droit que chacun-e a de protéger sa sphère privée et de gérer soi-même les informations le concernant et le devoir qu'ont la Confédération et les cantons de protéger les personnes d'un point de vue sanitaire.

Au vu de la situation du coronavirus, certains responsables de direction et d'établissement ont consulté la préposée à la protection des données dans le cadre de l'analyse préalable de leur projet informatique. En effet, certains organes publics ont dû trouver rapidement des solutions informatiques leur permettant de mettre en œuvre des traitements de données et des moyens de communications. Les responsables de traitement ont alors dû négocier avec des entreprises privées pour la mise à disposition immédiate de solutions informatiques, conformes à la protection des données, indisponibles au sein de l'Etat.

L'Autorité a également dû faire face à de nombreuses demandes concernant l'utilisation des outils et applications informatiques ainsi qu'au traitement de données personnelles des collaborateurs/trices de l'Etat, mais également des citoyen-ne-s. Ci-dessous, vous trouvez quelques exemples représentatifs.

#### **Mise en quarantaine ou isolement – demande d'accès à ses propres données: procédure et délai de destruction des données personnelles**

La mise en quarantaine ou l'isolement en raison de la COVID-19 engendre la collecte de données de traçage de contacts par les autorités compétentes. Conformément à la législation, aux termes des périodes de quarantaine ou d'isolement, les données personnelles doivent être détruites dans les délais légaux prévus ou tout du moins dès que l'organe public n'en a plus besoin. L'Autorité a reçu des demandes d'administré-e-s relatives à des demandes d'accès à leurs données personnelles et demandes de destruction des données restées sans réponse. Fortement mis à contribution dans le cadre de la pandémie, le service compétent a répondu

à ces demandes suite à l'interpellation de l'Autorité. Ce nonobstant, contrairement au droit fédéral qui prévoit un délai de 30 jours, la LPrD ne prévoit pas de délai pour de telles demandes. L'organe public se doit, toutefois, d'agir dans un délai raisonnable.

#### **Faillies de sécurité constatées sur des plateformes COVID-19**

Dans le cadre des problèmes techniques rencontrés par « soignez-moi.ch » et relatés par la presse, l'Autorité s'est entretenue avec la Direction en charge afin de passer en revue les éléments relatifs à la protection des données. Les questions de sous-traitance et de sécurité des données ont notamment été abordées. La Direction a déclaré qu'un contrat de sous-traitance a été conclu. Il sied de noter que dans le cadre de «soignez-moi.ch», une députée a adressé une question au Conseil d'Etat afin d'éclaircir le rôle et la responsabilité de l'Etat, notamment en ce qui concerne la protection et la sécurité des données personnelles. Concernant la plateforme «mesvaccins.ch», les recommandations du PFPDT ayant conduit à la fermeture du site, l'Autorité a interpellé la Direction compétente pour avoir une confirmation qu'aucune donnée n'est transmise à la plateforme «mesvaccins.ch», que les négociations en cours concernant la convention sont suspendues et que l'option permettant de consentir à la communication des données est désactivée sur les applications concernées. La Direction a tout confirmé.

#### **Dénonciation pénale suite au non-respect de mise à l'isolement d'une personne testée positive à la COVID-19**

En raison des amendes COVID-19 faisant suite au non-respect des mesures d'isolement, des discussions ont eu lieu avec un service de l'Etat concernant l'obligation de dénoncer et les bases légales applicables. Il a été soulevé que la communication de données sensibles (données de santé eu égard à l'isolement) est soumise à l'exigence d'une base légale formelle. L'Autorité est d'avis que les dispositions de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) concernant les infractions constatées par un membre du personnel ne fondent pas une telle dénonciation.

### **Système de traçage et conformité**

Durant cette période particulière, des mesures ont été prises successivement pour endiguer la propagation du coronavirus. Dans ce cadre, un système de traçage a été mis en place dans différents secteurs, notamment auprès des établissements publics (restaurants, bars, etc.) ou lors d'événements culturels. Le canton de Fribourg a dû mettre rapidement le traçage en œuvre. Il est ressorti de diverses communications publiques que le canton a vivement recommandé l'utilisation de l'application OK-Resto et peu après OK-Visit. A cet égard, la préposée à la protection des données a pris contact avec les différentes personnes et services concernés, dans la mesure où les données collectées par le secteur privé doivent être transmises à l'Etat. Des questions relatives au flux des données mais également à l'accès, à la durée de conservation, à la communication des données ainsi qu'aux mesures de sécurité se posent.

En collaboration avec ses homologues romands et le PFPDT, l'Autorité s'est interrogée sur la conformité des traitements de données personnelles effectués dans le cadre du traçage des cas contacts, notamment par les établissements publics (restaurants, lieux de divertissement, etc.) par le biais de bases de données centrales. Au vu des compétences respectives, des analyses communes et concertées ont été effectuées. Dans la mesure où la sous-traitance est confiée à des acteurs privés et que des tâches publiques sont complétées par des tâches privées, la collaboration avec les différentes autorités de protection des données s'est poursuivie. Le PFPDT a émis des recommandations concernant le système de traçage du canton de Vaud (SocialPass), informations qui ont été transmises aux organes concernés. La collaboration avec l'Etat doit être renforcée en matière de respect des principes de protection des données, de modalités de traitement et de mesures de sécurité. La consultation préalable de l'Autorité est recommandée ainsi que l'établissement de bases légales formelles pour le traitement de données sensibles.

### **Mesures sanitaires contre la propagation de la COVID-19 dans les écoles**

Lors de la rentrée scolaire 2021/2022, le canton de Fribourg a opté pour l'usage de tests préventifs répétitifs dans les cycles d'orientation pour le personnel et

les élèves non vaccinés. Cette mesure a été prise afin de favoriser un enseignement présentiel et sans masque. Certains cantons ont choisi d'imposer le port obligatoire du masque aux personnes non vaccinées. L'Autorité s'est renseignée auprès de ses homologues, mais également auprès de la Direction en charge pour savoir la manière dont la protection des données était envisagée dans le cadre de ces mesures. Le dossier est en cours de traitement.

### **Applications de visio - et vidéoconférence**

Différents services et établissements de l'Etat ont consulté l'Autorité pour savoir si les outils utilisés à l'interne sont conformes à la protection des données ou pour connaître les outils disponibles au sein de l'Etat respectant la protection des données. Une attention particulière est portée lors de traitement(s) de données sensibles et confidentielles.

### **1.2. CoPil, CoPro et groupes de travail**

En 2021, la préposée à la protection des données a participé régulièrement à des groupes de travail (notamment comité de conformité du Référentiel cantonal, groupe de travail santé intercantonale) et à des CoPil (HAE, Cybersanté, Référentiel cantonal). 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 ceux-ci interconnectent des données de partenaires privés avec des données 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 PFPDT 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 PFPDT soient également concernés par les mêmes projets, de sorte que l'Autorité se doit de travailler de concert avec les autres préposé-e-s cantonaux en protection des données et le PFPDT.

### Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD et de son adaptation à la législation européenne et fédérale ont été suspendus en 2020. Suite à la mise en consultation fin 2019, une analyse des retours de consultation a été faite. En septembre 2020, la nouvelle loi fédérale sur la protection des données a été adoptée, de sorte que la révision de la loi cantonale a repris dans le courant du mois de novembre 2021. Le groupe de travail réunit des représentants de différentes directions (CHA, DIAF, DSJ et DFin) ainsi que le SITel, l'ACF et l'ATPrDM. Il est conduit par le SLeg.

### 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. Le Référentiel contient des données personnelles de toutes les personnes qui sont en interaction avec l'Etat de Fribourg et interconnecte les données de différentes bases de données cantonales et fédérales. Il a pour objectif de décharger les personnes et les entreprises qui ne doivent fournir qu'une seule fois certaines informations aux autorités (Principe de collecte unique des données, en anglais the Once-Only Principle).

La préposée à la protection des données a participé à différents comités, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi, le CoPil et, avec voix consultative, à la Commission de gouvernance des données référentielles. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre. Pour plus d'informations, le site Internet de l'Etat de Fribourg publie les actualités y relatives (<https://www.fr.ch/cha/vie-quotidienne/demarches-et-documents/le-referentiel-cantonal>).

### CoPil HAE

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE). Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de référence concernant les élèves, les enseignant-e-s et les employé-e-s des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de référence transversales à tous les degrés telles que les statistiques. Par référence, 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. La préposée à la protection des données a participé aux séances du CoPil par le biais de visioconférences.

### Cybersanté

Dans le domaine de la santé numérique, la préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté. En effet, le canton de Fribourg collabore étroitement avec d'autres cantons romands, notamment via l'Association CARA qu'ils ont fondée en mars 2018. L'Association a pour but de mettre en place une plateforme de santé numérique qui vise la mise à disposition du dossier électronique du patient (DEP) aux professionnel-le-s et aux patient-e-s des cantons concernés, mais également d'autres services complémentaires de santé numérique, tels que les plans de médicaments partagés ou le plan de soin partagé. En raison des données personnelles sensibles, soumises aux secrets médicaux et de fonction, et de la diversité des bases légales applicables, il s'avère nécessaire d'établir une distinction entre les différents services de santé numérique qui seront proposés au travers de la plateforme de santé numérique. Le DEP est soumis à la législation fédérale spécifique de la loi du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP) et de ses ordonnances d'application qui réglementent de manière détaillée son utilisation et qui donnent la compétence en matière de surveillance au PFPDT. A l'inverse, les services complémentaires, qui n'ont actuellement aucune base légale, sont soumis aux différentes législations cantonales en matière de protection des données, ce qui a pour corollaire une compétence des autorités cantonales de protection des données.

Au cours de l'année 2021, la préposée à la protection des données a eu de nombreux échanges avec les autorités cantonales de protection des données et le PFPDT. Dans le cadre de l'élaboration de la Convention intercantonale en matière de santé numérique qui prévoit l'utilisation du DEP ainsi que de services complémentaires, les autorités cantonales de protection des données ont étroitement collaboré. Les discussions ont principalement porté sur les services complémentaires et la

---

compétence des préposé-e-s cantonaux dans les tâches intercantionales. De nombreuses questions sont encore en suspens et l'implication des cantons va se poursuivre.

### 1.3. Dossiers complexes

Pendant l'année sous rapport, la préposée à la protection des données a été fortement 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 prémices. 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 importante. En raison des liens avec l'informatique et la digitalisation, ceux-ci nécessitent impérativement des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. En sus des dossiers détaillés ([cf. supra II. A. 2.](#)), voici quelques exemples supplémentaires.

#### **Plateforme eDéménagement**

Le canton de Fribourg souhaite intégrer une procédure d'annonce des déménagements en ligne par le biais du guichet virtuel de cyberadministration. L'Autorité a été consultée dans le cadre de l'analyse du contrat de sous-traitance, des mesures techniques et organisationnelles devant être prévues ainsi que des questions ouvertes concernant la mise en œuvre de l'application.

Vu l'absence de base légale autorisant le traitement souhaité et conformément à la possibilité de traiter systématiquement des données sensibles dans le cadre d'un projet pilote, la Commission s'est déterminée sur le projet d'ordonnance (projet pilote eDéménagement). L'ordonnance a été adoptée par le Conseil d'Etat et est entrée en vigueur le 23 février 2021.

S'agissant du contrat d'externalisation du traitement de données avec un prestataire externe, la préposée a activement participé à son analyse en collaboration avec les autorités cantonales de protection des données, dans la

mesure où le projet est d'envergure nationale et que privatim a été abordée pour coordonner les analyses cantonales, en particulier puisque les projets proposés ne garantissaient pas la protection des données et faisaient l'objet de discussions. Privatim a alors mis sur pied un groupe de travail réunissant des autorités cantonales de protection des données romandes et alémaniques. De nombreux échanges ont eu lieu avec l'entreprise prestataire externe, privatim et les autorités cantonales de protection des données. En parallèle, la préposée a régulièrement tenu informé de l'avancée le chef de projet informatique ainsi que la nouvelle direction en charge du projet. Des questions concernant le droit de blocage des citoyen-ne-s, les mesures techniques et organisationnelles des sous-traitants ont notamment été évoquées. Une bonne collaboration s'est instaurée avec ces derniers permettant une analyse rapide des questions en lien avec la protection des données. Le projet est toujours en cours de traitement, en particulier concernant la mise en œuvre et les mesures de sécurité, la politique de confidentialité et les bases légales.

#### **Observatoire du logement**

Suite à divers échanges avec l'Autorité, notamment la Commission, l'Observatoire souhaite pouvoir pérenniser le projet. Dans ce cadre, une séance réunissant tous les acteurs a eu lieu qui a permis d'échanger sur les questions ouvertes, telles que la densité normative, le contenu, l'accès aux données FriPers et les différents traitements effectués.

#### **Concept SIPD pour plateforme Intranet**

Dans le cadre de la mise en place d'une plateforme Intranet basée sur SharePoint et suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance du 28 juin 2021 sur la gouvernance de la digitalisation des systèmes d'information de l'Etat, un établissement de droit public s'est renseigné auprès de l'Autorité concernant l'externalisation du traitement de ses données, en particulier les exigences en matière de sécurité des données, notamment à l'égard de l'hébergement des données.

L'Autorité conseille généralement d'élaborer un Concept SIPD afin de définir de manière précise les bases légales permettant le traitement des données, le type de

---

données partagées (en l'espèce, sur l'Intranet), le cycle de vie, l'analyse des risques et les mesures à mettre en œuvre pour répondre aux exigences minimales en matière de protection et de sécurité des données.

Fort de ce conseil, l'établissement est en train d'établir la documentation nécessaire et de procéder à l'analyse des risques préalable du projet.

#### 1.4. Demandes

Autant les unités de l'administration cantonale, les communes, les organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que les particuliers, d'autres autorités en protection des données et organismes ainsi que les médias 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.

Les exemples suivants illustrent les questions posées et les prises de position de la préposée à la protection des données:

##### **Microsoft Office 365**

Suite au déploiement des outils de Microsoft Office 365 dans l'ensemble de l'administration cantonale, l'Autorité a été consultée à nombreuses reprises par les organes de l'Etat, mais également par les collaborateurs/trices eux/elles-mêmes.

Des questions relatives à certains paramétrages gérés par le SITel, l'obligation d'utiliser certains services, tels que Microsoft Authenticator, le calendrier outlook et l'utilisation de certains autres services comme My Analytics ont été traitées. En outre, des failles de sécurité ont été relevées et communiquées à la Direction compétente.

##### **Enveloppe de votation**

Depuis 2019, l'Autorité est régulièrement interpellée par des citoyen-ne-s soucieux de la protection de leurs données et réticents à leur visibilité sur l'enveloppe-

réponse lors de votation. A Fribourg, l'enveloppe-réponse permet de voir le nom et prénom du ou de la votant-e au travers de la fenêtre transparente ainsi que la signature. Ce procédé était privilégié pour faciliter le dépouillement par le tri des enveloppes non signées avant leur ouverture. A chaque reprise, l'Autorité communique son analyse, dont elle avait préalablement fait part à la Direction en charge lors de la demande initiale. Ce nonobstant, certains ont cité en exemple le canton de Berne qui utilise un système où le nom n'est pas visible sur l'enveloppe.

Contacté à ce sujet, le service compétent a informé l'Autorité que le dossier est toujours en cours de traitement.

##### **Utilisation systématique du NAVS**

La modification de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) implique des adaptations au niveau cantonal et communal. Outre la modification de la structure de la loi concernant les dispositions relatives à l'utilisation du NAVS, l'Autorité constate un élargissement de l'utilisation systématique du NAVS (en dehors de l'AVS) tant pour les unités administratives cantonales et communales que pour les organisations et personnes de droit public ou privé chargées de tâches publiques. Ces dernières seront également habilitées, sous conditions, à communiquer de manière facilitée ledit numéro. Toutefois, il est relevé que cette utilisation systématique impose également d'autres obligations, telles que la mise en place de mesures techniques et organisationnelles contraignantes visant à se prémunir contre d'éventuelles utilisations abusives du NAVS, et implique aussi l'analyse des risques et la formation du personnel.

##### **Forum des métiers 2021 sous forme digitale**

L'édition numérique «Start! Forum des métiers 2021» a soulevé des questions quant à l'utilisation de solutions informatiques impliquant le traitement de données personnelles, et plus particulièrement sur les modalités du consentement des personnes concernées et la sécurité des données (droit d'accès, conservation, destruction, etc.). Conformément à la prise de position du PFPDT relative aux conférences audio et vidéo, des demandes d'adaptation ont été émises quant à l'utilisation de

---

l'application Zoom et de la plateforme YouTube. En matière de sécurité des données, il convient de garantir des mesures de sécurité suffisantes et l'hébergement des données en Suisse, ou dans un pays garantissant un niveau de protection adéquat.

### **Extrait de casier judiciaire et base légale**

En l'absence d'une base légale formelle, un service de l'Etat n'est pas en droit de demander un extrait du casier judiciaire, compte tenu du caractère sensible des données concernées.

### **Moyens de communication entre enseignant-e-s et parents**

Les changements de modes de communication occasionnés par la pandémie n'ont pas été sans inquiétude pour les parents d'élèves, et ce plus particulièrement à l'égard de la messagerie WhatsApp. Les directives de la Direction en charge relatives à l'utilisation d'Internet et des technologies numériques prévoient l'utilisation d'outils standards (adresse e-mail et téléphone portable en cas d'urgence). Les autres outils ou plateformes peuvent en outre être utilisés avec l'autorisation des établissements dans des cas particuliers. Sensible à ces questions, la Direction a déclaré que l'utilisation de la messagerie WhatsApp n'était pas indiquée. Par ailleurs, la révision desdites directives est en cours, et ce afin d'encadrer la numérisation et la communication entre enseignant-e-s et parents.

#### **1.5. Violations de la sécurité des données**

##### **Communication du mot de passe**

Une collaboratrice d'un service d'une commune a dénoncé un accès indu à son compte d'utilisateur par un ou une collègue pendant un de ses jours d'absence. Cette situation pouvant, si avérée, constituer un détournement de finalité et donc un traitement illicite de données au sens de la LPrD, l'Autorité a invité le chef de service à fournir quelques précisions. Les traitements illicites confirmés, l'Autorité a interpellé formellement le chef de service et a organisé un contrôle spontané. Lors de la séance, l'Autorité a rappelé qu'un mot de passe doit rester confidentiel et ne peut être communiqué, même à un ou une collègue. En raison de la

traçabilité des données, chaque collaborateur/trice doit bénéficier d'un compte informatique nominatif. L'Autorité est en attente des mesures mises en place par le chef de service, notamment en matière de sensibilisation du personnel concernant la protection des données.

## **2. Contrôles**

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à plusieurs contrôles axés sur le respect des principes de la protection des données au sein de deux administrations communales et de deux services de l'Etat. Le contrôle a été confié à une spécialiste externe, néanmoins la préposée à la protection des données a assisté à tous les contrôles. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, à savoir un contrôle planifié, annoncé et organisé, ou un contrôle spontané, un contrôle général, voire un contrôle limité à certaines activités de l'organe public. Afin de pouvoir sensibiliser le plus grand nombre d'organes publics au sujet de la sous-traitance et de la digitalisation de l'administration, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles organisés et limités à certaines activités. Le but des contrôles est d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment les droits et profils d'accès aux applications informatiques et aux bases de données utilisées, l'externalisation de traitement de données personnelles (sous-traitance, délégation de tâches) et les mesures de sécurité. Deux rapports ont été établis. Il en ressort différentes propositions émises suite aux divers points relevés lors des contrôles. Les propositions, n'ayant pas toutes la même importance, sont cataloguées selon les critères de risque et l'ordre d'importance des mesures à mettre en œuvre. Deux rapports sont toujours en cours de rédaction. Il convient de relever, de manière générale, la bonne coopération des responsables et des collaborateurs/trices concerné-e-s lors des audits. Toutefois, un contrôle de grande envergure d'un service cantonal a nécessité de la souplesse de la part de l'Autorité et a suscité un surplus de travail.

Faute de ressources, l'Autorité n'a pas été en mesure d'effectuer d'autres contrôles de ce type, ni de contrôle SIS II (système d'information Schengen) et VIS (système central d'information sur les visas) coordonnés avec les autres cantons et le PFPDT.

### **Recommandations et suivi de l'évaluation Schengen 2018 – suivi 2021**

Dans le cadre du suivi des recommandations émises par le Conseil de l'Union Européenne à l'égard de la Suisse lors de la troisième évaluation Schengen en 2018, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a pris contact avec les différents responsables des cantons pour la suite donnée.

Suite aux recommandations émises, l'Autorité a répondu que, selon le droit actuel, elle ne dispose pas de pouvoir décisionnel dans son domaine de compétence. Elle peut uniquement effectuer des enquêtes et rendre des recommandations à l'attention des organes publics qui ne respecteraient pas ou pas complètement leurs obligations en matière de protection des données et les inviter à remédier aux manquements constatés. La recommandation n'a cependant pas de caractère contraignant. Lorsque l'organe public refuse d'y donner suite, l'Autorité a néanmoins la possibilité de porter l'affaire en justice. Elle a précisé que la LPrD est en cours de révision totale.

En outre, l'Autorité a relevé le manque de ressources humaines pour s'acquitter des tâches confiées dans le cadre de l'acquis relatif au SIS II (Système d'information Schengen) et au VIS (Système central d'information sur les visas). Malgré l'augmentation du taux d'activité de la préposée à la protection des données de 30% depuis avril 2020, l'Autorité manque de ressources humaines, notamment en informatique, pour s'acquitter de ses tâches. Les demandes de ressources supplémentaires en personnel (en informatique et spécialiste en protection des données) n'ont pas été octroyées. Toutefois, une augmentation des ressources financières pour les prestations de service a été accordée à l'Autorité. Finalement, l'Autorité s'est engagée à publier les informations relatives à Schengen sur son site Internet, comme recommandé.

## **3. FriPers et vidéosurveillance**

### **3.1. FriPers**

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, FriPers, 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 départ ou d'arrivée, 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, d'émettre 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.

### **Extension d'accès par le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV)**

Le SAAV a sollicité l'extension de son accès direct aux données FriPers. Il souhaite l'accès au domicile principal et secondaire des détenteurs/trices de chiens ainsi que leurs dates d'arrivée et de départ pour l'actualisation de la banque de données nationale des chiens AMICUS. Dans le cadre des compétences des contrôleurs et inspecteurs des denrées alimentaires relatives aux mesures de police, le SAAV a demandé l'accès aux noms et aux déménagements. Dans son préavis, l'Autorité a distingué le secteur «affaires vétérinaires» du secteur «sécurité alimentaire» afin de prendre en compte les besoins spécifiques et respectifs de chaque secteur. L'Autorité a émis pour chaque secteur un préavis partiellement favorable en recommandant d'octroyer un accès direct à un certain nombre de données personnelles. Pour le secteur « affaires vétérinaires », seul l'accès aux dates d'arrivée et de départ est octroyé. L'accès aux domiciles principaux/secondaires des personnes détentrices de chiens n'est pas fondé. Ces données servent à déterminer la commune d'imposition. Aucune tâche liée au prélèvement de l'impôt n'incombe au SAAV.

Pour le secteur «sécurité alimentaire», l'accès aux données personnelles servant à établir l'identité complète des personnes concernées est octroyé pour permettre au SAAV de transmettre en cas de dénonciation pénale le dossier au Ministère public.

#### **Demande d'accès de la Commission de district du Lac concernant l'octroi d'indemnités forfaitaires pour l'aide et les soins à domicile**

Dans le cadre de sa compétence d'octroyer des indemnités forfaitaires pour l'aide et les soins à domicile de personnes impotentes, la Commission de district du Lac (la Commission) a demandé un accès direct à la plateforme FriPers. La Commission doit pouvoir vérifier que le domicile fiscal est bien dans le canton. L'Autorité a émis un préavis partiellement favorable. Seul l'accès aux données relatives à la nationalité n'est pas octroyé en raison du défaut de base légale et de l'absence de nécessité de ces données pour l'accomplissement des tâches de la Commission.

#### **Demande d'accès du service de l'accueil et management des patients de l'HFR (Service-AMP)**

Dans le cadre de ses compétences de gestion des admissions des patient-e-s tant au niveau électif que pour les cas d'urgences et/ou de permanences, de facturation des prestations auprès du débiteur ou de la débitrice (généralement l'assuré-e), de tenue des dossiers des patient-e-s et d'annonce des naissances et des décès, le Service-AMP de l'HFR a demandé l'accès direct à la plateforme FriPers. L'Autorité a préavisé de manière partiellement favorable la communication des naissances et décès à l'office de l'état civil ainsi que l'accès aux données servant à identifier de manière univoque les patient-e-s et garantir la bonne gestion administrative des dossiers des patient-e-s. L'accès à certaines données n'a pas été accordé, faute de nécessité ressortant des dispositions invoquées. Il en va des dates d'événement de l'état civil, les domiciles secondaires et les informations relatives aux déménagements (dates d'arrivée et de départ, lieux de destination, dates de déménagement).

#### **Contrôles**

Le service de la population et des migrants (SPoMi), en tant que responsable des données FriPers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées. Des contrôles plus poussés peuvent être faits en collaboration avec l'Autorité. Toutefois, pendant l'année sous revue, aucun contrôle de ce type n'a été réalisé. Dans le cadre des contrôles axés sur le respect des principes de protection des données effectués au sein de l'administration (cf. [supra III. B. 2.](#)), l'Autorité a, par la même occasion, vérifié le nombre de collaborateurs/trices au bénéfice d'un accès et leur nécessité.

#### **3.2. Vidéosurveillance**

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance 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 LVid).

Il ressort de plus en plus des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance que les particuliers, les entreprises, 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.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. La fréquence et la complexité des demandes ont nécessité la tenue de

---

visions locales. Ces rencontres permettent un échange avec les différents spécialistes et les autorités ainsi qu'une meilleure compréhension de la situation. La collaboration avec les préfetures est bonne. Elles suivent généralement les préavis de l'Autorité.

Il est rappelé que les préfetures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que le nom des personnes responsables de l'installation.

#### *Modification du règlement d'utilisation et des formulaires de demandes*

Au vu du nombre de demandes en constante hausse, la pratique a montré un besoin d'adapter les formulaires de demande et d'annonce d'un système de vidéosurveillance ainsi que le Règlement d'utilisation. L'Autorité a collaboré avec la Conférence des lieutenants de préfets à leur modification initiée en 2019. Dans ce cadre, elle a proposé différentes adaptations tenant compte de la pratique et des nouvelles technologies pour faciliter les demandes et la documentation devant être annexée.

#### *Dénonciations*

La LVid concerne la vidéosurveillance sur le domaine public. Le domaine privé filmé par des privé-e-s relève de la LPD. Partant, celui-ci échappe à la compétence de l'Autorité. Durant l'année sous rubrique, quelques dénonciations de système de vidéosurveillance filmant le domaine public, sans autorisation, ont été portées à la connaissance de l'Autorité. Il peut notamment s'agir de caméra installée sur des habitations privées à proximité de chemins, rues ou routes cantonales et/ou communales. Ces dernières ont débouché sur des investigations menées par la Préfecture pour déterminer si le champ de vision des caméras était dirigé vers le domaine public, notamment à travers des fenêtres ou des portes vitrées. La présence de caméra sur un porche extérieur est également un exemple.

#### *Caméra de surveillance factice*

Une Préfecture s'est informée de la législation en vigueur en matière de caméras factices de vidéosurveillance sur le domaine public. Ne s'agissant ni d'une observation ni d'enregistrement, celles-ci échappent au champ d'application de la LVid. Toutefois, selon la prise de position du PFPDT, l'utilisation de caméras factices est déconseillée. Leur présence est propre à induire en erreur les passant-e-s, ce qui pourrait être juridiquement problématique, notamment pour des questions de responsabilité civile.

#### *Caméra de surveillance sur un chantier*

Souhaitant réaliser un montage vidéo en *Time Lapse* du chantier de la construction d'une école communale et d'une gare, l'Autorité a été contactée afin de s'enquérir des règles en vigueur. L'Autorité a informé que la mise en place sur le domaine public d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement est soumise à une autorisation délivrée par la Préfecture. Dans le cas contraire, la législation fédérale sur la protection des données est applicable et une signalisation suffisante doit être mise en place afin d'avertir les personnes concernées de la présence de caméras.

#### *Surveillance par des privé-e-s*

Les privé-e-s qui souhaitent mettre en place un système de vidéosurveillance sur leur domaine privé doivent veiller à retirer du champ de vision les chemins publics, voire les routes cantonales et/ou communales. L'Autorité a rappelé que le floutage ou la mise en place d'un cache ne limite pas automatiquement le traitement de données, lorsqu'il s'agit d'une fonction superposée à l'image, qui peut en tout temps être retirée. Ainsi une modification du champ de vision ou la mise en place d'un cache fixe soustrairait la ou les caméras du champ d'application de la LVid, pour autant que le lieu public n'y entre plus.

#### *Surveillance dans des établissements scolaires*

L'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance est, généralement, assortie d'un délai pour adapter le Règlement d'utilisation (RU). Dans un cas d'espèce, la requérante a envoyé, près de deux ans après le prononcé

de la décision, le RU mis à jour. La Préfecture a, dès lors, procédé à un examen succinct et constaté qu'une nouvelle caméra avait été ajoutée. Le ou la requérant-e au bénéfice d'une autorisation d'installer un système de vidéosurveillance doit annoncer à la Préfecture compétente toute modification du système. Partant, la requérante a été invitée à fournir des précisions quant au matériel utilisé pour cette nouvelle caméra ainsi que le champ de vision. La nouvelle caméra ayant une vue sur le chemin d'arrivée à l'école, la Préfecture a demandé l'ajout d'un mécanisme de floutage de l'arrière-fond.

#### *Déchetteries*

L'année 2021 a enregistré une forte demande des communes pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans les déchetteries. Le recours à des prestataires privés, voire à de la technologie *Cloud*, est de plus en plus répandu. Partant, des visions locales ont eu lieu pour une meilleure sensibilisation à la protection des données, mais également pour une compréhension pragmatique des problématiques de terrain. Les risques fréquemment soulevés sont les dépôts de déchets sauvages dans l'enceinte de la déchetterie et plus particulièrement près des bennes (incivilités). La volonté est ainsi de contrôler l'utilisation conforme des biens communaux dans le respect des règlements communaux. La jurisprudence est claire à ce sujet. Le but tendant à l'«utilisation conforme aux instructions du matériel» est manifestement contraire à la LVID et ne peut être admis (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a). Par ailleurs, la préposée conseille d'agir avec une grande retenue face au matériel utilisé, notamment lorsqu'il s'agit de caméras achetées sur Internet avec un abonnement gratuit qui permettent d'héberger les enregistrements dans un *Cloud* et de visionner en direct les images (et dont les serveurs sont basés à l'étranger). Il est rappelé qu'il appartient au ou à la requérant-e d'établir, au moment du dépôt de la demande (avec ou sans enregistrement), la sécurité du système, l'étendue et la gestion des accès aux images, la confidentialité, etc.

#### *Recommandation et recours*

Une commune voulait installer une surveillance sur une route communale pour en faciliter les travaux d'entretien hivernal. Elle a, dès lors, annoncé un système de vidéosurveillance sans enregistrement. La documentation fournie faisant état d'une possibilité d'enregistrer, une détermination défavorable a été rendue par l'Autorité. En outre, il a été rappelé que même un système de vidéosurveillance sans enregistrement doit respecter l'article 3 alinéa 1 LVID. Ainsi l'installation doit viser «à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions». La commune a, par la suite, déposé une demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement. Selon la requérante, «dite caméra permet aux employés de la voirie de constater l'état de la chaussée, ce en plus des informations données grâce au mât de mesure, et d'intervenir cas échéant en déneigeant ou en salant les routes afin d'éviter des accidents de la circulation et donc des atteintes aux personnes et aux biens ainsi que des infractions à la LCR». L'Autorité a rendu un préavis défavorable et a expliqué que la LVID n'est pas la base légale pour permettre à une commune de répondre à ses obligations légales, notamment en matière de sécurité de la route et responsabilité civile. Un tel raisonnement admettrait une potentielle surveillance de l'ensemble du territoire cantonal et communal. En outre, le principe de la proportionnalité demande un examen détaillé des mesures techniques et de sécurité. Ce nonobstant, la Préfecture a rendu une décision d'autorisation. De ce fait, la Commission a émis une recommandation déclarant que la décision du Préfet ne respectait pas les principes de la LVID et de la protection des données. La portée d'une telle décision est notamment importante dans la mesure où la LVID n'est pas applicable, qu'une base légale formelle autorisant ce traitement fait défaut et que les mesures concernant la sécurité et la protection des données ne sont pas décrites. En outre, la vision en direct des routes, par le biais d'appareil privé, peut porter atteinte aux droits des personnes.

#### 4. ReFi – registre des fichiers<sup>21</sup>

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'Autorité<sup>22</sup>.

Des adaptations techniques de l'application sont nécessaires pour une utilisation adéquate du ReFi. Toutefois, avant de pouvoir entamer les travaux, l'Autorité est dans l'attente de la mouture définitive de la loi cantonale sur la protection des données, dans la mesure où cette dernière fixe le cadre.

#### 5. Echanges

##### 5.1. Collaborations

La préposée à la protection des données met une importance toute particulière à collaborer avec le PFPDT et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ces collaborations prennent différentes formes.

##### *Privatim*

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait partie de la *Conférence des commissaires suisses à la protection des données, privatim*<sup>23</sup>. En 2021, l'Autorité a pu également profiter des travaux effectués par privatim sur des questions générales d'importance internationale, nationale et inter-cantonale, telle que la révision de l'aide-mémoire sur les Clouds, la lettre au sujet de l'utilisation de MO 365 dans l'administration et la lettre concernant Edulog. Cette collaboration est très utile, voire indispensable, pour échanger des informations, des expériences et coopérer sur des projets communs. Dans le cadre de certaines négociations contractuelles, privatim a un plus grand

poids pour négocier les garanties de base en matière de protection des données que chaque canton individuellement. De nombreux échanges ont lieu concernant l'utilisation de Microsoft Office 365 dans l'administration, mais également dans le cadre scolaire. A cet égard, privatim associée à la CSI (Conférence suisse informatique) sont en discussion avec les représentants de Microsoft SA concernant les différents points contractuels qui rendent difficiles l'utilisation des services en ligne de Microsoft Office 365 dans l'administration.

En 2021, l'assemblée générale du printemps a eu lieu par voie circulaire, alors que celle d'automne s'est tenue à Bienne. Elle a permis d'échanger sur les expériences de la crise COVID 19, les leçons pour l'avenir ainsi que le retour à la normale. La séance d'information était consacrée aux risques et mesures spécifiques à la technologie du Cloud.

La préposée à la protection des données a collaboré activement dans différents groupes de travail spécifiques, notamment concernant des dossiers intercantonaux. Ces échanges ont eu lieu dans le domaine de la santé (dossier électronique du patient, traçage, etc.) et de la digitalisation de l'administration (eDéménagement, Microsoft Office 365, etc.).

Par ailleurs, privatim a organisé pour ses membres et ses collaborateurs/trices une séance de formation continue. Dans le cadre de la pandémie, privatim a tenu à jour son analyse sous forme de liste des diverses applications de visio- et vidéoconférence. Enfin, elle a transmis ses prises de position concernant divers projets de législation fédérale.

##### *Groupe des préposés latins à la protection des données*

En général deux fois par an, le Groupe des préposés latins à la protection des données se réunit, permettant aux préposé-e-s de Suisse romande et du Tessin ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences en détail. En 2021, la réunion

<sup>21</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

<sup>22</sup> <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

<sup>23</sup> <https://www.privatim.ch/fr/>

---

printanière prévue au Tessin a eu lieu par le biais de la visioconférence en raison du coronavirus, alors que celle d'automne s'est déroulée à Lausanne. En outre, la préposée à la protection des données a eu plusieurs échanges spécifiques concernant des dossiers communs, à savoir des thématiques d'envergure nationale dont les prestataires, fournisseurs ou mandataires sont les mêmes dans les différents cantons.

#### *Groupe de coordination Schengen des autorités suisses de protection des données*

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<sup>er</sup> 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, a échangé lors de deux séances par le biais de la visioconférence.

#### *Personnes de contact au sein de l'administration fribourgeoise*

Une séance réunissant les personnes de contact (personnes répondantes en matière de protection des données dans chaque direction et établissement autonome) a eu lieu. Un spécialiste informatique y est intervenu, exposant ainsi deux thématiques touchant toute l'administration, telle que l'utilisation des imprimantes en réseau et des appareils privés à des fins professionnelles. De manière ponctuelle, la préposée a pris contact avec certaines d'entre elles pour des échanges d'informations et de points de vue. En outre, des renseignements leur sont fournis sur différents thèmes par le biais notamment des *newsletters*, d'actualités ou d'autres invitations à des manifestations.

#### *Collaboration interne à l'Autorité*

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. Elle est également intervenue dans le cadre du Colloque des 10 ans de la LInf, mettant en exergue les points de contact entre la protection des données et la transparence, dans la pratique.

### 5.2. Formations et sensibilisations

#### *Formation continue de l'Etat de Fribourg*

A l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg, la préposée a donné un cours à la HEG. Cette formation se veut interactive, permettant ainsi aux participants de l'administration publique d'échanger plus spécifiquement dans leur domaine. En effet, ces derniers font parvenir à la préposée, de manière préalable, les questions relatives à leur domaine, facilitant ainsi les points à mettre en exergue.

#### *Cours interentreprises AFOCI*

Dans le cadre des cours interentreprises AFOCI comprenant tous les stagiaires 3+1 et les apprenti-e-s de l'Etat de Fribourg, la formation administration publique «Protection des données, droit de l'information et archivage» a uniquement été dispensée en français. Ces cours permettent aux stagiaires 3+1 ainsi qu'aux apprenti-e-s d'être sensibilisés aux questions relatives à ces trois domaines qui s'interconnectent.

En 2021, 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.

### 5.3. Travaux divers

#### *Feuilles informatives*

L'Autorité publie régulièrement des actualités en lien avec la protection des données.

Suite aux diverses cyberattaques qui ont touché les administrations publiques, l'Autorité a envoyé à toutes les communes du canton ses brochures concernant la sécurité de l'information.

## 6. Statistiques

### Protection des données en général

Durant la période considérée, 434 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes FriPers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 62 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ces dossiers comprennent 111 conseils et renseignements, 87 avis, 29 examens de dispositions législatives, 23 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 5 contrôles et inspections ou suivis de contrôle, 9 présentations, 79 participations à des séances et autres manifestations et 91 demandes diverses. 195 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 33 des communes, 143 d'autres organismes publics (cantons, autorités de protection des données, confédération, universités), 58 des particuliers ou des institutions privées et 5 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 87 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.

### FriPers

Au 31 décembre 2021, 6 demandes ont été soumises à la préposée à la protection des données pour préavis: 5 demandes d'accès et 1 demande d'extension d'accès. De ces requêtes, 2 demandes d'accès et la demande d'extension sont toujours en traitement, les 3 autres demandes étant closes. La collaboration avec la DSJ est bonne, cette dernière suivant généralement les préavis de l'Autorité. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme FriPers. Partant, les requêtes deviennent de plus en plus complexes. Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

### Vidéosurveillance

Durant l'année 2021, l'Autorité a reçu 20 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 1 demande de modification et 1 demande d'extension de l'installation, 0 annonce d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement, 2 demandes d'étude préliminaire d'une installation et 4 dénonciations d'installations sans autorisation. Dans un des dossiers soumis à l'Autorité, celle-ci n'était pas compétente. Elle a été invitée à se déterminer à 1 reprise suite à un préavis défavorable et à 2 reprises dans le cadre d'une même demande d'installation d'un système de vidéosurveillance suite à un préavis favorable avec conditions. L'Autorité a rendu 10 préavis en 2021: 1 préavis provisoire favorable, 2 préavis favorables avec conditions, 5 préavis partiellement favorables avec conditions, 2 préavis défavorables. Parmi ces préavis, 6 préavis ont fait suite à des demandes déposées en 2021. Certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 29 dossiers émanaient des services de l'État ou de communes, 2 de privés et 3 de l'Autorité.

Durant cette année, 5 visions locales ont eu lieu, pour lesquelles des documents complémentaires sont toujours en attente.

---

## IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

---

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie en 2021. 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

---

Les préposés **remercient** 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. L'Autorité travaille dans un esprit pragmatique qui tient compte dans toute la mesure du possible des besoins de l'administration et des particuliers. Dans cette perspective, elle considère comme particulièrement importants la sensibilisation, la formation et l'accompagnement dès le départ des projets législatifs et informatiques. 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.

# VI. La médiation administrative

## A. Tâches et organisation de la médiation administrative

### 1. En général

La médiation administrative est un organe indépendant qui a été rattaché administrativement à la Chancellerie d'État jusqu'à fin 2021. Depuis janvier 2022, elle est intégrée administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). L'actuelle titulaire du poste travaille à 40 %.

Selon l'article 1 de la loi sur la médiation administrative (LMéd), la médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert d'interlocuteur entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre des conflits à l'amiable. Elle vise à :

- aider les administré-e-s dans leurs rapports avec les autorités et servir d'intermédiaire lors de différends;
- favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administré-e-s;
- encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s;
- contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et
- éviter aux autorités des reproches infondés.

Le champ d'application de la loi sur la médiation administrative comprend les requêtes liées à l'administration cantonale fribourgeoise, aux préfets – sauf lorsqu'ils agissent en qualité d'autorité de la juridiction pénale ou d'autorité spéciale de la juridiction administrative –, aux organes des établissements publics cantonaux ainsi qu'aux particuliers et aux organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités cantonales. Avec l'accord des parties, la médiatrice cantonale peut intervenir en dehors de toute procédure, dans toute procédure pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

Sont exclus de la sphère d'activité de la médiation administrative les conflits entre les administré-e-s et le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les autorités judiciaires, les autorités de la poursuite pénale, les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues. La médiatrice cantonale ne peut pas non plus traiter de requêtes relatives aux autorités communales, aux autres cantons ni à des domaines régis par une procédure de médiation spécifique ou par le droit procédural fédéral.

Un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties.

### 2. Révision de la loi sur la médiation administrative

Près de cinq ans après son entrée en vigueur, la loi cantonale sur la médiation administrative a fait l'objet d'une révision au cours de l'année sous revue. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. La médiatrice cantonale peut ainsi requérir en cas de besoin un soutien de sa commission et obtenir l'accès à certaines ressources de l'Autorité tout en gardant une indépendance complète dans l'exercice de ses tâches de médiation.

D'autre part, la révision a intégré la disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur souligne ainsi clairement qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation. Pour éviter à l'avenir toute confusion liée à la fonction de base qui découle de l'application de l'art. 119 de la Constitution du Canton de Fribourg, la version allemande de la loi a été renommée «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten». Le titre initial de «Ombudsgesetz», choisi à la suite de la traduction allemande du terme de «médiation administrative», avait conduit à des interprétations divergentes par le passé.

### 3. Collaboration au niveau intercantonal et cantonal

Pendant l'année sous revue, la médiatrice cantonale s'est attachée à l'échange et à la collaboration avec les autres bureaux de médiation cantonaux. Elle a pris part à deux rencontres de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+), qui abordent chaque fois des thèmes actuels et permettent un échange d'expériences de manière approfondie. Il y a également eu des échanges au niveau cantonal avec d'autres médiatrices et médiateurs actifs dans l'administration fribourgeoise. La préparation de l'intégration à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation s'est faite en étroite collaboration avec les préposées à la transparence et à la protection des données.

### 4. Communication

Le volet de la communication a porté au cours de l'année écoulée sur la préparation de la nouvelle présentation de l'organe de médiation au sein de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Il a notamment fallu repenser le site Internet et l'intégrer à celui de l'ATPrDM. La médiatrice a aussi mis l'accent sur le langage simplifié: les principales informations sur le processus de médiation administrative sont communiquées en langage simplifié sur le site Internet.

Le langage simplifié est important pour la médiatrice, car il apparaît que l'écriture administrative n'est pas facilement accessible à de nombreux citoyen-ne-s. Des litiges peuvent toujours survenir, car les courriers et les formulaires officiels sont souvent si complexes qu'ils sont mal ou pas compris. La médiatrice a défendu cette approche dans le cadre de l'élaboration d'un rapport rédigé par l'Université de Fribourg sur le langage simplifié dans l'administration cantonale. Elle suivra l'aspect du langage simplifié à l'avenir et cherchera à montrer les possibilités de communiquer de manière compréhensible malgré certaines formulations juridiques nécessaires.

Une rencontre avec des représentants des autorités, reportées l'année précédente en raison de la pandémie, a pu avoir lieu au cours de l'année sous revue. Elle avait pour but de mettre en évidence la plus-value de la médiation et de sensibiliser les organes publics à se faire accompagner dans la résolution des litiges avec des citoyen-ne-s.

## B. Activités de la médiatrice cantonale

—

### 1. En général

Conformément aux buts de la médiation administrative, la médiatrice cantonale agit comme personne neutre entre les administré-e-s et les autorités cantonales, donne des renseignements sur la manière de procéder en matière administrative et sert d'interlocutrice afin de prévenir un conflit ou de contribuer à la recherche d'une solution à l'amiable.

Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus compréhensible, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et aboutissants ou la situation juridique ne sont pas clairs ou que la personne consultant la médiatrice cantonale se sent incomprise ou traitée de manière injuste, la médiatrice cantonale clarifie avec l'accord des parties la situation et établit les faits. Si nécessaire, elle officie comme conciliatrice entre les parties et les soutient dans la recherche de solutions à l'amiable équitables, ou dans l'amélioration de leur communication.

Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale concernent toujours un large éventail de sujets: par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite ou un appel à une meilleure collaboration entre les autorités sur des questions transversales. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.

Lors du premier contact entre les requérant-e-s et la médiatrice, il n'est pas rare que de nombreux sujets différents soient abordés. La médiatrice procède alors à une analyse visant à préciser les points sur lesquels elle peut intervenir dans le cadre du champ d'application de la loi sur la médiation administrative.

Si nombre de demandes des administré-e-s sont parfaitement justifiées, la médiatrice cantonale reçoit aussi des requêtes sur lesquelles elle ne peut entrer en matière pour diverses raisons ou dont elle doit mettre fin au traitement à un certain moment sans qu'une solution n'ait pu émerger. La médiation administrative consiste aussi à maintes reprises à expliquer aux administré-e-s les limites du droit ainsi que leurs propres responsabilités face aux divers enjeux. Si la médiatrice cantonale est parfois à même d'offrir une perspective autre que la médiation administrative, elle a également pour tâche d'aider ses interlocuteurs-trices à accepter des situations qu'on ne peut plus changer.

De manière générale, la médiatrice cantonale préconise aux personnes concernées et aux organes publics de s'adresser à elle le plus tôt possible dès l'émergence d'un conflit potentiel. La loi sur la médiation administrative

dispose que la personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable (art. 14 al. 1 LMéd). Enfin, dans un nombre non négligeable de cas, il est possible de régler une divergence de vues par la voie bilatérale. Si toutefois les parties ne trouvent pas de solution à leur différent, il est recommandé de prendre rapidement contact avec la médiatrice cantonale. Dans le cadre de la médiation administrative comme dans plusieurs autres domaines de la vie, les chances d'aboutir à une solution à l'amiable augmentent si l'on intervient en amont, et diminuent si le conflit s'est déjà enlisé, voire envenimé.

## 2. Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2021 en comparaison avec les années précédentes. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, sur leur complexité. Il n'est pas non plus surprenant que les directions qui connaissent davantage d'interactions avec la population et prennent des mesures avec un impact fort sur les administré-e-s soient plus souvent concernées par des demandes d'information et de médiation administrative.

### Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total des nouvelles sollicitations	43	62	45	51	46	247
Par l'administration cantonale	7	4	1	0	0	12
Par les administré-e-s	31	55	41	48	46	221
Par les entreprises, organisations ou groupes de personnes	5	3	2	3	0	13
Par des communes	0	0	1	0	0	1

### Langue des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
F	21	37	25	26	20	129
D	21	24	18	24	25	112
Autres	1	1	2	1	1	6

## Forme des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Téléphone	25	35	19	28	30	137
E-mail	11	8	10	11	9	49
Site Internet	3	11	11	5	4	34
Courrier postal	1	6	5	7	3	22
Contact direct	3	0	0	0	0	3
Autres	0	2	0	0	0	2

## Directions concernées<sup>24</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
DFIN	5	12	5	5	1	28
DIAF	5	3	1	0	3	12
DICS	2	1	3	2	1	9
DAEC	2	7	5	2	2	18
DSAS	1	5	3	9	3	21
DEE	0	0	0	0	0	0
DSJ	0	0	2	0	2	4
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	3	0	11
Préfectures	1	0	1	3	1	6

## Types de prestations (incluant les cas ouverts de l'année précédente)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
De la compétence de la médiatrice:	21	28	19	24	14	106
> Conseil et information	6	5	4	9	8	32
> Médiation «navette» (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	12	6	45
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	1	0	6
> Demandes sans objet ou sans suite	6	3	6	1	0	16
> En cours au 31.12.	3	3	0	1	0	7
Hors de la compétence de la médiatrice <sup>25</sup> :	22	37	26	27	33	145
> Affaires communales	8	17	9	6	3	42
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	2	2	15
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	2	8	21
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS...)	5	5	4	0	4	18
> Autres	2	4	9	17	16	48

<sup>24</sup> Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

<sup>25</sup> Au sens de la LMéd.

## Résultats selon art. 20 LMéd

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	18	14	48
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	2	0	17
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	2	0	14

La médiatrice cantonale n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures consacrés à chaque cas. Ces chiffres peuvent fortement fluctuer. Le nombre de cas peut, lui aussi, fortement varier d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'en expliquer la cause de manière plausible. Ces observations correspondent aux expériences d'autres villes ou cantons dans des domaines semblables.

### 3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue

En 2021, 46 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 13 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Plusieurs dossiers avaient en commun le fait qu'il s'agissait de situations complexes et que leur traitement avait déjà commencé l'année précédente ou que la thématique avait déjà fait l'objet d'un processus de médiation administrative les années précédentes.

Comme déjà mentionné, le législateur a clairement souligné, dans le cadre de la révision de la loi sur la médiation administrative, qu'il ne veut pas une activité d'ombudsman, mais une instance de médiation. Aux yeux de la médiatrice, la confidentialité jouera donc un rôle encore plus important à l'avenir. Pour préserver les intérêts et garantir l'anonymat des personnes impliquées, le présent rapport renonce à une description détaillée des cas et se limite ci-après à une vue d'ensemble des thèmes clés de l'année écoulée. Les requêtes déposées au cours de l'année sous revue portaient notamment sur les thématiques suivantes:

- > allocations pour enfants et allocations de formation actuelles et rétroactives;
- > aide aux victimes à l'âge adulte à la suite d'un accident dans l'enfance;
- > application de la loi sur la protection des animaux
- > indemnisation en raison du bruit de la circulation routière;
- > réception de la patente de restaurateur;

- > acquisition de la double nationalité de l'enfant;
- > directives concernant les protections solaires dans le jardin;
- > démarches en vue d'un recours en grâce;
- > questions concernant les dénonciations à l'autorité de surveillance;
- > soutien financier de la caisse de compensation en cas de traitement dentaire;
- > paiement de l'impôt ecclésiastique en cas de situation financière difficile;
- > dessaisissement de la fortune en cas de transfert de biens immobiliers.

Une grande partie des requêtes adressées à la médiatrice au cours de l'année sous revue n'entrait pas dans le champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Il s'agissait notamment d'organes publics qui en étaient expressément exclus par le législateur, à l'instar de communes, d'autorités judiciaires ou d'autorités chargées de l'exécution d'une législation fédérale. La médiatrice a aussi enregistré plusieurs requêtes concernant des domaines qui ont leur propre service de médiation. Par ailleurs, des problèmes avec des services hors du domaine administratif ont également régulièrement été abordés.

Dans ses divers canaux de communication, la médiatrice renvoie au champ d'application de la médiation administrative. Elle estime toutefois le travail de médiation également important lors de requêtes qui sortent de son champ d'application et essaie d'adresser dans la mesure du possible les personnes concernées au bon service.

---

## C. Remerciements

—  
Au terme de cette année d'activité, j'aimerais remercier:

- > les personnes qui demandent conseil, pour leur confiance envers la médiation administrative;
- > les organes publics concernés, pour l'esprit constructif animant la collaboration;
- > le personnel de la Chancellerie d'Etat et de divers services cantonaux pour leurs multiples prestations;
- > l'ATPrDM pour l'excellente collaboration dans le cadre de l'intégration de la médiation administrative;
- > les collègues médiateurs et médiatrices ainsi que les ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les précieux échanges d'expériences.

---

## VII. Table des abréviations et termes utilisés

---

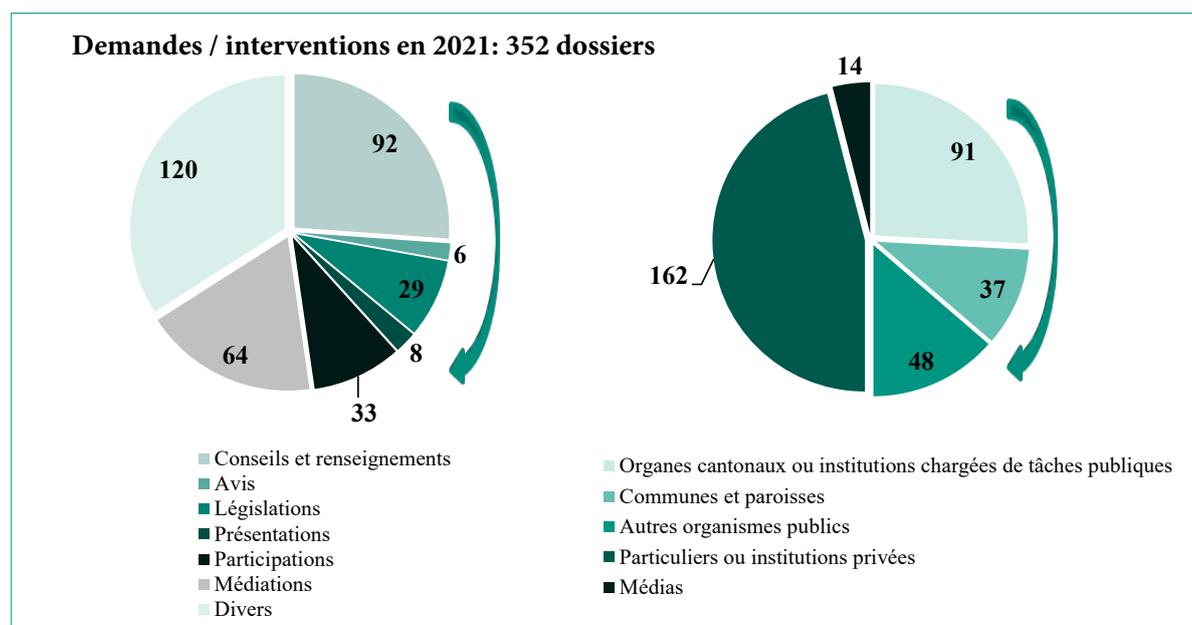
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AMICUS	Banque de données nationale pour les chiens
Service AMP	Service de l'accueil et management des patients
AOP+	Association des ombudsmans parlementaires suisses
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
ATPrDM	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (à partir de janvier 2022)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux d'instruction publics
CHA	Chancellerie d'Etat de Fribourg
CICI	Conférence internationale des commissaires à l'information
CoPil	Comité de pilotage
CoPro	Comité de projet
CSI	Conférence suisse informatique
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DEP	Dossier électronique du patient
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
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
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
Edulog	Fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation
EPT	Equivalent plein temps
FRIADIC	Plateforme de dispositif cantonal d'indication des addictions
FriPers	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HFR	Hôpital fribourgeois
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
LCO	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient
LECAB	Loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels
LGC	Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil
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
LPers	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat
nLPD	Nouvelle Loi fédérale sur la protection des données

---

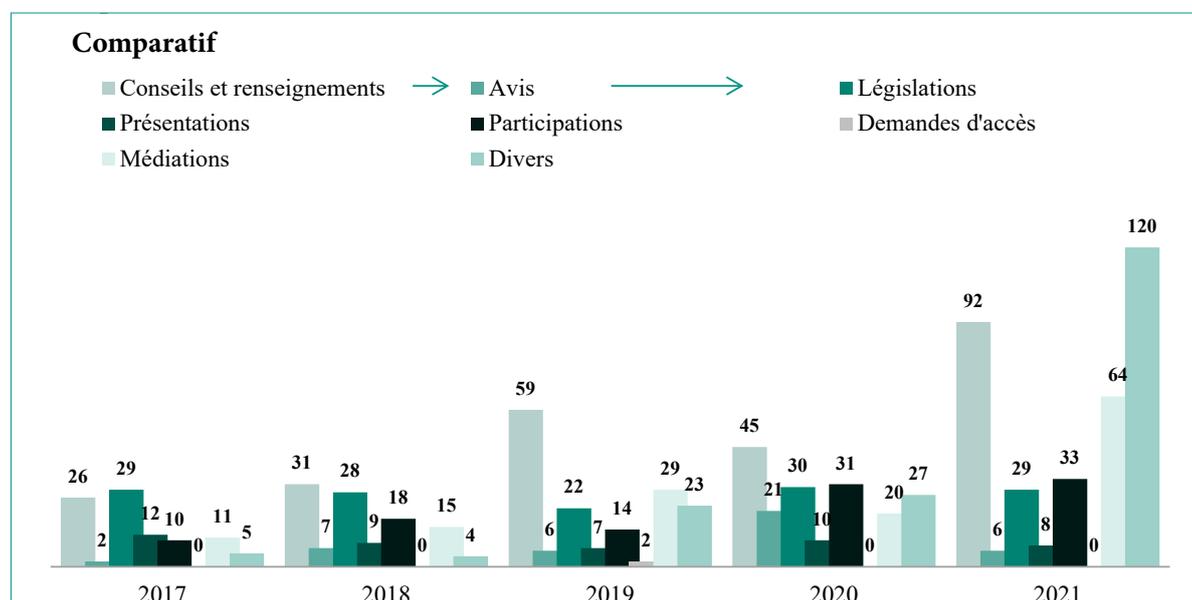
LVID	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
MO 365	Microsoft Office 365
NAVS	Numéro d'assurance-vieillesse et survivants
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OCN	Office de la circulation et de la navigation
OLPD	Ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données
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
RESS	Règlement du 26 mai 2021 sur l'enseignement secondaire supérieur
RLS	Règlement du 19 avril 2016 de la loi sur la scolarité obligatoire
RU	Règlement d'utilisation
SAAV	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
SIPD	Sûreté de l'information et protection des données
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
Sleg	Service de législation
SLSP	Plateforme suisse de services aux bibliothèques
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
TC	Tribunal cantonal
UE	Union européenne
UFT	Union Fribourgeoise du Tourisme
VIS	Système central d'information sur les visas

## VIII. Annexes: statistiques

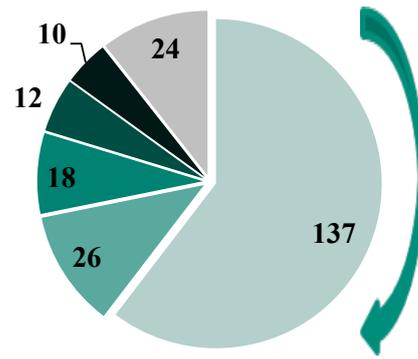
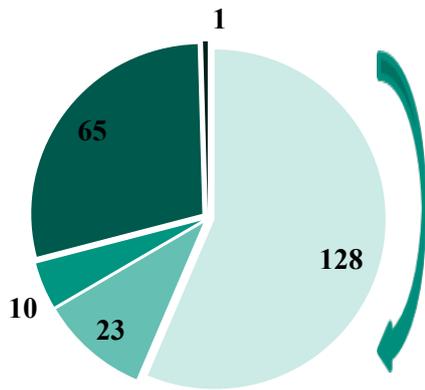
### Statistiques de la transparence



- > 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-e-s et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 352 dossiers ouverts en 2021, 64 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 29 consultations.



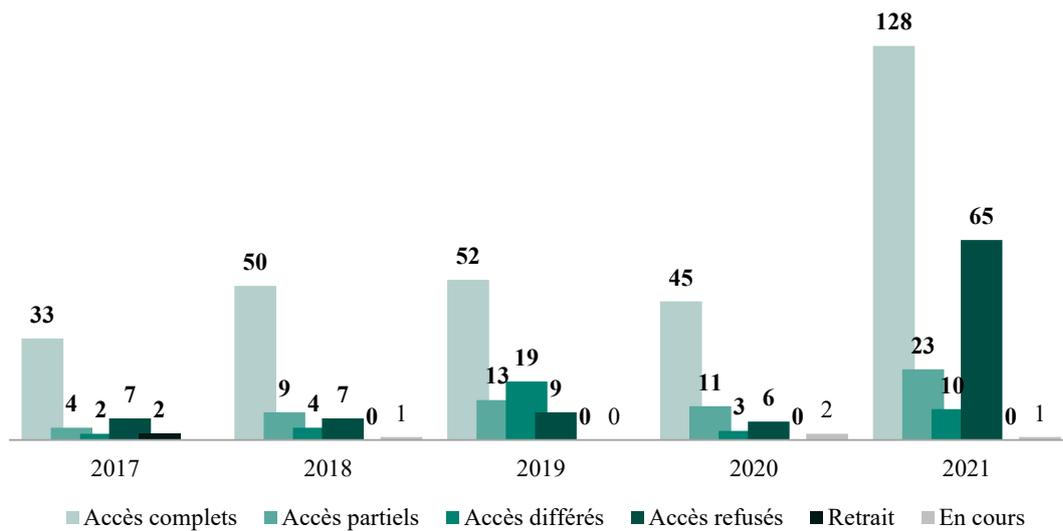
### Evaluation du droit d'accès en 2021 : 227 demandes d'accès



■ Accès complets → ■ Accès partiels  
■ Accès différés ■ Accès refusés  
■ Encore ouverts

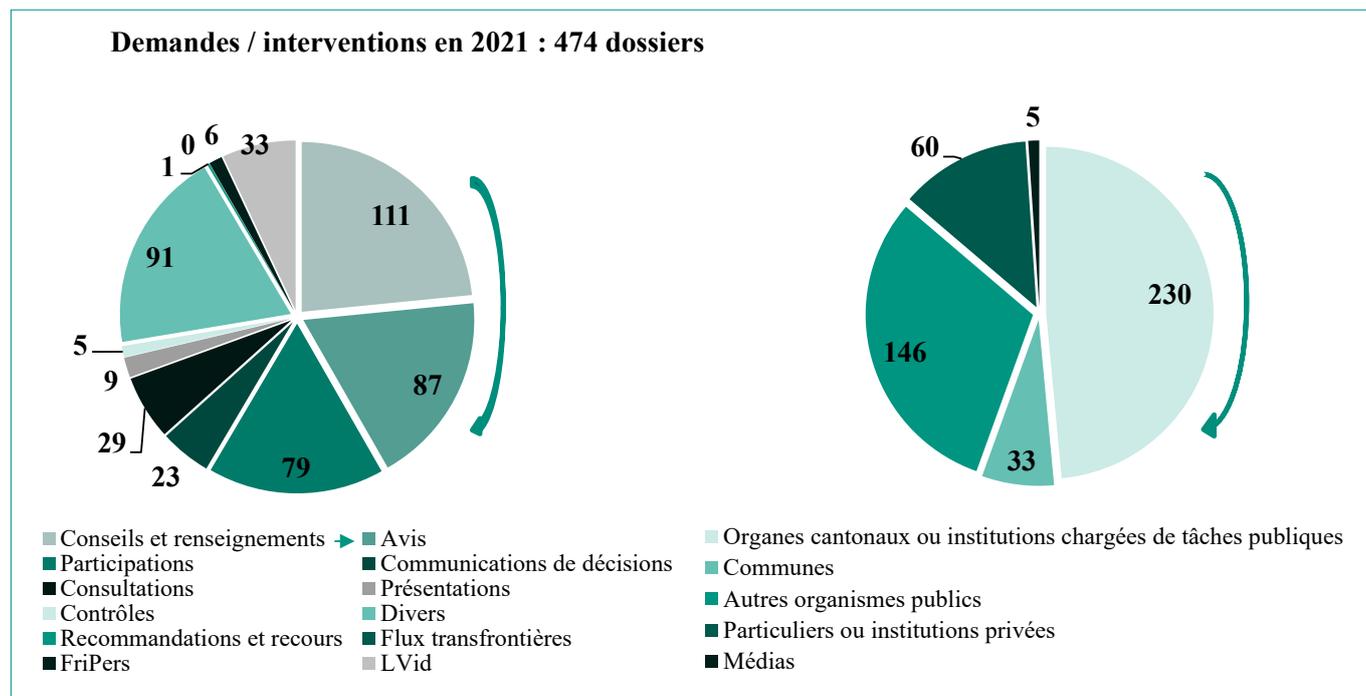
■ Energie → ■ Environnement  
■ Administration ■ Justice  
■ Construction ■ Divers

### Comparatif



■ Accès complets ■ Accès partiels ■ Accès différés ■ Accès refusés ■ Retrait ■ En cours

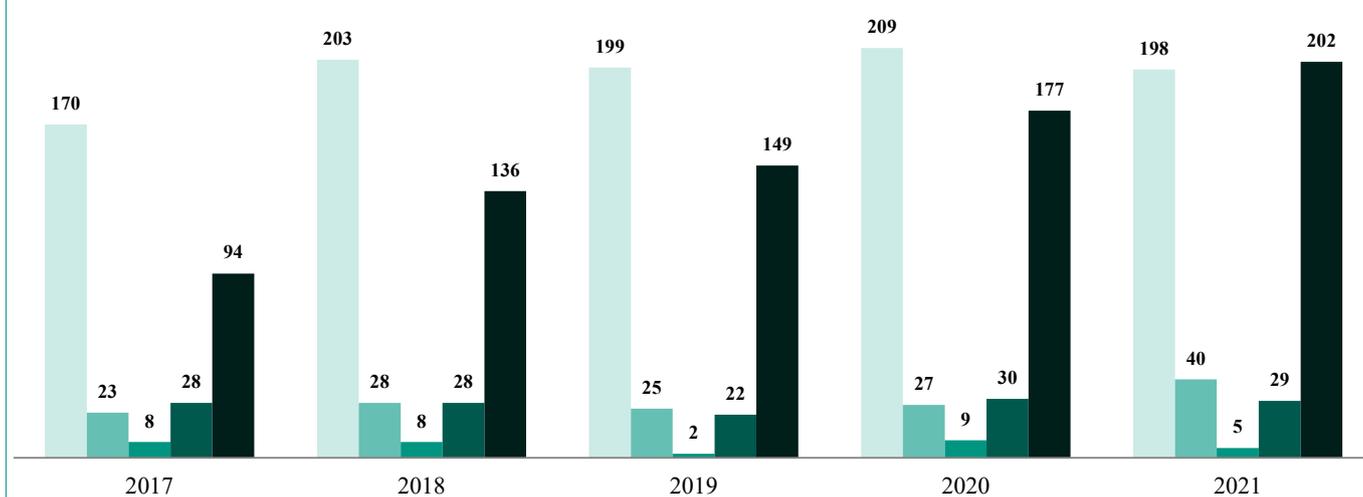
## Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID



- > 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-e-s 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 474 dossiers ouverts en 2021, 64 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 29 consultations.

## Comparatif

- Conseils, renseignements et avis
- FriPers et LVid
- Contrôles
- Législations
- Divers, présentations, participations, communications de décisions, recommandations, recours et flux transfrontières



## Demandes / interventions

Années	Avis	Conseils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FriPers	LVid	Divers	Total
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
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