



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation APrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

La préposée à la transparence et à la protection des
données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—
Réf.: MS/al/map 2024-FP-13

PRÉAVIS – FriPers

du 7 octobre 2024

**sur la demande d'accès direct
datée du 21 août 2024**

déposée par la Ligue fribourgeoise pour centre de dépistage du cancer du sein

I. Préambule

Vu

- les articles 16, 16a et 17a de la loi cantonale du 22 mai 1986 sur le contrôle des habitants (ci-après : LCH ; RSF 114.21.1) ;
- l'article 3 de l'ordonnance cantonale du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants (RSF 114.21.12) ;
- la loi cantonale du 22 octobre 2023 sur la protection des données (ci-après : LPrD ; RSF 17.1) ;
- le règlement du 19 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (ci-après : RSD ; RSF 17.15) ;
- la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé (ci-après : LSan ; RSF 821.0.1) ;
- la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : LAVS ; RS 831.10) ;
- la loi fédérale du 18 mars 2016 sur l'enregistrement des maladies oncologiques (ci-après : LEMO ; RS 818.33) ;
- le préavis du 21 avril 2020 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ci-après : l'ATPrD ; 2019-FP-7), complété par des déterminations déposées le 29 juillet 2020 (2020-FP-2) ;
- la décision du 12 août 2020 de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : DSJ) ;
- le mandat de prestations conclu le 19 septembre 2022 entre l'État de Fribourg et la Ligue fribourgeoise contre le cancer concernant le programme de dépistage systématique du cancer du sein ;
- la décision du 26 octobre 2022 de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (ci-après : DSJS) ;

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : APrDM) formule le présent préavis concernant la requête du 21 août 2024 déposée par la

Ligue fribourgeoise contre le cancer – Centre de dépistage du cancer du sein (ci-après : la requérante ou la LFC) auprès du Service de la population et des migrants (SPoMi) et transmise à l'ATPrDM le 22 août 2024. Cette requête consiste en une demande d'accès direct aux données personnelles de la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants du canton (ci-après : FriPers).

Ce préavis se base sur les éléments qui ressortent du formulaire A1 (V10) de demande d'accès à des données FriPers daté du 21 août 2024, aux entretiens téléphoniques des 14 août et 4 octobre 2024 ainsi qu'à l'e-mail adressé à l'ATPrDM le 4 octobre 2024 par la requérante.

Il ressort en outre du formulaire A1 (V10) que la requérante a requis l'accès direct aux caractères 1, 2, 3, 4, 5, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 39.

Il sied de relever que le 21 avril 2020, l'ATPrD a rendu un préavis duquel il ressort que l'ATPrD était favorable à un accès indirect aux caractères 3, 4, 5, 10, 14, 16, 19, 20, 30, 31, 32 et 38, étant précisé que le caractère 38 correspond à l'actuel caractère 39. Cet accès indirect est limité aux données concernant les femmes âgées entre 50 et 74 ans et n'était valable que jusqu'au 30 septembre 2022.

Dans sa détermination du 29 juillet 2020, faisant suite à son préavis du 21 avril 2020 et à une séance avec la requérante, l'ATPrD a indiqué que la requérante était habilitée à utiliser systématiquement le numéro AVS conformément à l'article 26 LEMO, qu'elle pouvait au final avoir accès aux caractères 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 38, et que, comme mentionné dans son préavis du 21 avril 2020, le périmètre des données était limité aux femmes âgées entre 50 et 74 ans et l'accès octroyé jusqu'au 30 septembre 2022.

Par décision du 12 août 2020, la DSJ a donné à la requérante un accès indirect aux caractères 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 38 pour les femmes âgées entre 50 et 74 ans pour une durée limitée jusqu'au 30 septembre 2020.

Il convient de rappeler à nouveau que le caractère 38 en 2020 correspond désormais au caractère 39, soit la langue de correspondance.

Par décision du 26 octobre 2022, la DSJS a décidé de l'extension temporelle d'accès aux données FriPers pour la requérante jusqu'en décembre 2023.

Il ressort de l'entretien téléphonique du 4 octobre 2024 entre l'ATPrDM et la requérante que cette dernière a besoin d'un accès direct aux caractères dont elle a déjà actuellement accès de manière indirecte. Elle a clarifié ainsi sa demande du 21 août 2024 dans le sens où elle demande un accès direct aux caractères auxquels elle a déjà accès.

La requérante a encore précisé dans son e-mail du 4 octobre 2024 qu'elle avait besoin de générer des listes.

Compte tenu de ce qui précède, dans le présent préavis, l'examen ne porte que sur la nature de l'accès, à savoir un accès direct. La nécessité d'accès aux caractères 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 39 pour les femmes âgées entre 50 et 74 ans n'est pas examinée dans le présent préavis.

II. Licéité du traitement

1. Licéité quant à la base légale et quant à la finalité

Conformément aux articles 14 et 17 LPrD, la communication régulière des données personnelles de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) se fonde sur une base légale, soit l'article 17a LCH lorsque le destinataire de ces données est une personne privée chargée d'une tâche publique.

En outre, le principe de la finalité demande que les données soient traitées conformément à l'article 1 LCH (art. 7 LPrD).

2. Licéité quant à la proportionnalité

Les articles 8 LPrD et 17a LCH prévoient que les particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations accèdent aux données de la plateforme FriPers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, respectant le principe de proportionnalité.

2.1 Description de l'accomplissement de la tâche

- > L'article 26 alinéa 1 lettre c LSan prévoit que les mesures de promotion de la santé et de prévention concernent notamment le dépistage précoce des problèmes de santé. Dans ce sens, l'État de Fribourg a confié la tâche de dépistage systématique du cancer du sein à la requérante.
- > Il ressort en substance du préavis du 21 avril 2020 et la détermination du 29 juillet 2020 de l'ATPrDM que la requérante était chargée de la réalisation du programme pilote de dépistage systématique du cancer du sein. Elle est notamment tenue de s'assurer que chaque femme âgée de 50 à 74 ans révolus et domiciliée dans le canton de Fribourg soit invitée tous les deux ans, par une lettre personnelle, à effectuer la mammographie de dépistage. Pour ce faire, la requérante tient un registre qui contient des données personnelles à la réalisation de sa mission.
- > Cette tâche lui est confiée sous la forme d'un mandat de droit public. Dans ce cadre, l'État de Fribourg soutient la réalisation dudit programme durant une période déterminée et temporaire jusqu'au 30 septembre 2022.
- > Le 19 septembre 2022, l'État de Fribourg et la requérante ont conclu un nouveau mandat de prestations concernant le programme de dépistage systématique du cancer du sein. Celui-ci renouvelle le précédent et le remplace. Il court jusqu'au 31 décembre 2027 et est renouvelable.
- > La clause 8 du mandat de prestations du 19 septembre 2022 prévoit que la requérante peut tenir un fichier concernant les femmes faisant partie du public cible, sous réserve de devoir respecter les exigences de la législation sur la protection des données.

2.2 Nécessité de l'accès

À ce stade, il convient d'examiner la nécessité **d'un accès direct** aux caractères 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 39 pour les femmes âgées entre 50 et 74 ans, étant rappelé que la requérante dispose déjà d'un accès indirect à ces caractères.

Au moment où la DSJ a rendu sa décision du 12 août 2020, la loi sur le contrôle des habitants qui prévalait à cette époque était celle qui était en vigueur entre le 1^{er} janvier 2013 jusqu'au 31 décembre 2021 (ci-après : aLCH).

L'article 17a aLCH prévoit que l'article 16a alinéa 1 et 2 lettre b est applicable aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'État.

L'article 16a alinéa 1 et 2 lettre b aLCH précise que selon que leurs tâches exigent un accès régulier ou ponctuel aux données de la plate-forme, ces autorités et administrations bénéficient de la possibilité de demander au service chargé des questions de population et de migration des données relatives aux habitants de plusieurs communes.

Sous l'empire de cette ancienne loi, la requérante ne pouvait ainsi obtenir qu'un accès indirect. Or, la loi actuellement en vigueur est plus large. En effet, l'article 17a alinéa 1 LCH indique que l'article 16a est applicable aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'État.

L'article 16a alinéa 2 lettre a^{bis} LCH prévoit que selon que leurs tâches exigent un accès régulier ou ponctuel aux données de la plate-forme, ces autorités et administrations bénéficient de la possibilité d'adresser électroniquement à la plate-forme informatique une requête tendant à la communication de certaines données.

Dans son rapport explicatif d'août 2020 accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants, la DSJ a souligné que, sous l'empire de l'ancienne loi, « seules peuvent se voir accorder un accès direct à FriPers les autorités et administrations publiques, aux fins d'accomplir leurs tâches légales (art. 16a al. 2 let. a LCH). En effet, l'article 17a, dans son ancienne teneur, renvoyait à l'article 16a al. 1 et al. 2 let b s'agissant de la communication de données de FriPers à des particuliers et organisation privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et / ou de subvention de l'Etat. Or l'article 16a al. 2 let. b LCH ne permet la communication de données que sous forme de liste (extraction des données) par le service chargé des questions de population et de migration des données relatives aux habitants de plusieurs communes. Ce mode de communication n'est pas toujours compatible avec les prestations que doivent fournir les partenaires privés de l'Etat »¹.

Il découle de cette modification législative que le législateur a voulu étendre l'accès direct à FriPers aux personnes privées chargées d'une tâche publique. Cette volonté d'élargir l'accès direct aux personnes privées vise à simplifier la réalisation de tâches publiques par des privées.

Cela étant, dans les entretiens téléphoniques des 14 août et 4 octobre 2024, la requérante a précisé à l'ATPrDM qu'un accès direct lui permettrait de gagner de temps et d'économiser du travail, n'ayant plus besoin de retravailler les listes que lui envoie le SPoMi. De plus, l'envoi de listes, bien qu'il soit fréquent, engendre inévitablement un délai de latence, ne prenant pas en compte les déménagements ou les décès survenus entre deux transmissions. Par conséquent, de nombreux courriers expédiés reviennent à l'expéditeur, générant ainsi un surcroît de travail qui pourrait être évité grâce à un accès direct à FriPers.

De plus, la requérante a émis le souhait de conserver la possibilité de générer des listes depuis FriPers. En effet, pour l'envoi en masse de courriers, elle doit recourir aux fonctionnalités de publipostage. La génération de listes lui permet d'éviter un travail fastidieux, tel que la préparation manuelle des listes

¹ Rapport explicatif de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants, p. 4.

de destinataires. Ainsi, cette fonctionnalité est manifestement indispensable à l'accomplissement des tâches qui lui incombent.

Enfin, dès lors que la requérante a accès au caractère 2, soit le numéro AVS, il est le lieu de rappeler les obligations qui découlent de cet accès.

L'article 153d LAVS prévoit que les autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique ne peuvent l'utiliser que si elles ont pris les mesures techniques et organisationnelles suivantes : limiter l'accès aux banques de données qui contiennent le numéro AVS aux personnes qui ont besoin de ce numéro pour accomplir leurs tâches et restreindre en conséquence les droits de lecture et d'écriture dans les banques de données électroniques contenant ce numéro (let. a) ; désigner une personne responsable de l'utilisation systématique du numéro AVS (let. b) ; veiller à ce que les personnes autorisées à accéder aux données soient informées, dans le cadre de formations et de perfectionnements, que le numéro AVS ne peut être utilisé qu'en rapport avec leurs tâches et ne peut être communiqué que conformément aux prescriptions légales (let. c) ; garantir la sécurité de l'information et la protection des données en fonction des risques encourus et conformément à l'état de la technique ; veiller en particulier à ce que les fichiers de données qui comprennent le numéro AVS et qui transitent par un réseau public soient cryptés conformément à l'état de la technique (let. d) ; définir la manière de procéder en cas d'accès non autorisé aux banques de données ou d'utilisation abusive de celles-ci (let. e).

Ainsi, selon le Message du Conseil fédéral², « [l]es autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le [numéro] AVS de manière systématique doivent prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour se prémunir contre toute éventuelle utilisation abusive. Ces mesures permettent de garantir la sécurité de l'information et la protection des données ». En outre, en ce qui concerne la lettre d de l'article 153d LAVS, ledit Message précise notamment que « [l]es autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique veilleront à ce que les opérateurs de leurs moyens informatiques et de leurs unités de mémoire établissent un concept de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD) décrivant chacune des mesures de sécurité et de protection des données », que « [l]e concept SIPD devra désigner et analyser les facteurs de risques pertinents suivant les critères de disponibilité, de confidentialité, d'intégrité et de traçabilité », qu' « [i]l spécifiera par quelles mesures concrètes les exigences en matière de sûreté de l'information et de protection des données doivent être mises en œuvre » et que « [c]es mesures se référeront à l'infrastructure, à l'organisation, à la formation du personnel ainsi qu'à l'adaptation du matériel et des logiciels ».

Par ailleurs, il sied de préciser que l'article 153e alinéa 1 lettre b LAVS expose que les entités suivantes notamment mènent périodiquement une analyse des risques portant en particulier sur le risque d'un regroupement illicite de banques de données : les cantons pour les banques de données détenues par les unités des administrations cantonales et communales. L'alinéa 2 de ce même article prévoit que ces entités « tiennent, en vue de l'analyse des risques, un répertoire des banques de données dans lesquelles le numéro AVS est utilisé de manière systématique ».

² Message du 30 octobre 2019 du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (FF 2019 6955), p. 6984.

Il ressort du Message du Conseil fédéral précité que, par rapport à l'alinéa 1 de cet article 153e LAVS, « [l]es analyses des risques effectuées périodiquement visent à déceler les regroupements illicites de bases de données (...) », et qu'en ce qui concerne alinéa 2 de l'article 153e LAVS que « [l]es répertoires de bases de données qui contiennent le [numéro] AVS permettent de procéder de manière ciblée et coordonnée aux analyses des risques » et qu'« [i]l est aussi possible de faciliter la réalisation de cet objectif en faisant en sorte que les répertoires existants puissent faire l'objet d'une recherche avec pour critère « utilisation systématique du NAVS » ». ³

En résumé, la préposée est d'avis que l'accès direct aux caractères 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 39 pour les femmes âgées entre 50 et 74 ans pourrait être autorisé tant que le mandat de prestations du 19 septembre 2022 concernant le programme de dépistage systématique du cancer du sein est reconduit.

³ Message du 30 octobre 2019 du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (FF 2019 6955), p. 6985.

III. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet un préavis **favorable** à la demande **d'accès direct** aux caractères **2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 et 39** de la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) par la Ligue fribourgeoise contre le cancer pour le dépistage du cancer du sein, avec possibilité de **générer des listes de données**.

Cet accès est limité aux données des femmes âgées entre 50 et 74 ans et est valable tant que le mandat de prestations du 19 septembre 2022 concernant le programme de dépistage systématique du cancer du sein n'a pas été résilié ou pris fin.

L'accès indirect octroyé par décision du 12 août 2020 de la Direction de la sécurité et de la justice à la Ligue fribourgeoise contre le cancer pour le dépistage du cancer du sein est retiré.

IV. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles au service requérant ne doivent être consultées que pour l'accomplissement de ses tâches. Les dispositions pénales sur le secret de fonction s'appliquent : les données consultées ne doivent pas être communiquées à d'autres organes publics ou à des personnes privées.
- > Toute modification de l'accès devra être annoncée et notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis.
- > Les dispositions figurant aux articles 22a et 30a alinéa 1 lettre c LPrD sont réservées.
- > Le présent préavis sera publié.

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence
Préposée cantonale à la protection des données

Annexe

—

Liste des caractères

V. Annexe

A cocher	Caractères	Disponibilités selon mode d'accès				Raisons	Bases légalés	Visa ATPrDM
		Consul- tation	Téléchargement		Inter- façage (RE- WS)			
			.csv	.xml				
1	<input type="checkbox"/> Identifiant communal de la personne	✓	✓	✓	✓			
2	<input checked="" type="checkbox"/> Numéro d'assuré AVS (NAVS13)	✓	✓	✓	✓			✓
3	<input checked="" type="checkbox"/> Nom officiel	✓	✓	✓	✓			✓
4	<input checked="" type="checkbox"/> Nom de célibataire	✓	✓	✓	✓			✓
5	<input checked="" type="checkbox"/> Nom d'alliance	✓	✓	✓	✓			✓
6	<input type="checkbox"/> Nom selon le passeport étranger	✓	✓	✓	✓			
7	<input type="checkbox"/> Nom alias	✓	✓	✓	✓			
8	<input type="checkbox"/> Autres nom	✓	✓	✓	✓			
9	<input type="checkbox"/> Nom selon déclaration	✓	✓	✓	✓			
10	<input checked="" type="checkbox"/> Prénoms officiels	✓	✓	✓	✓			✓
11	<input checked="" type="checkbox"/> Prénom usuel	✓	✓	✓	✓			✓
12	<input type="checkbox"/> Prénoms selon passeport étranger	✓	✓	✓	✓			
13	<input type="checkbox"/> Prénoms selon déclaration	✓	✓	✓	✓			
14	<input checked="" type="checkbox"/> Date de naissance	✓	✓	✓	✓			✓
15	<input type="checkbox"/> Lieu de naissance	✓	✓	✓	✓			
16	<input checked="" type="checkbox"/> Sexe	✓	✓	✓	✓			✓
17	<input type="checkbox"/> Etat civil	✓	✓	✓	✓			
18	<input type="checkbox"/> Date d'événement d'état civil	✓	•	✓	✓			
19	<input checked="" type="checkbox"/> Date de décès	✓	✓	✓	✓			✓
20	<input type="checkbox"/> Nationalité	✓	✓	✓	✓			
21	<input type="checkbox"/> Lieux d'origine	✓	✓	✓	✓			
22	<input type="checkbox"/> Type d'autorisation	✓	✓	✓	✓			
23	<input type="checkbox"/> Commune d'annonce	✓	✓	✓	✓			
24	<input type="checkbox"/> Relation d'annonce	✓	✓	✓	✓			
25	<input checked="" type="checkbox"/> Date d'arrivée	✓	✓	✓	✓			✓
26	<input checked="" type="checkbox"/> Lieu de provenance	✓	✓	✓	✓			✓
27	<input checked="" type="checkbox"/> Date de départ	✓	✓	✓	✓			✓
28	<input checked="" type="checkbox"/> Lieu de destination	✓	✓	✓	✓			✓
29	<input type="checkbox"/> Communes de domicile secondaire	✓	✓	✓	✓			
30	<input checked="" type="checkbox"/> Commune de domicile principal	✓	✓	✓	✓			✓
31	<input checked="" type="checkbox"/> Adresse postale	✓	✓	✓	✓			✓

A cocher	Caractères	Disponibilités selon mode d'accès				Raisons	Bases légalés	Visa ATPrDM
		Consul- tation	Téléchargement		Inter- façage (RE- WS)			
			.csv	.xml				
32	<input checked="" type="checkbox"/>	Adresse de domicile	✓	✓	✓	✓		✓
33	<input type="checkbox"/>	Date de déménagement	✓	✓	✓	✓		
34	<input type="checkbox"/>	Identificateur de bâtiment (EGID)	✓	✓	✓	✓		
35	<input type="checkbox"/>	Catégorie de ménage	✓	✓	✓	✓		
36	<input type="checkbox"/>	Identificateur de logement (EWID)	✓	✓	✓	✓		
37	<input type="checkbox"/>	Numéro de ménage	✓	✓	✓	✓		
38	<input type="checkbox"/>	Appartenance religieuse	✓	✓	✓	✓		
39	<input checked="" type="checkbox"/>	Langue de correspondance	✓	✓	✓	✓		✓
40	<input type="checkbox"/>	*Nom du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
41	<input type="checkbox"/>	*Prénom du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
42	<input type="checkbox"/>	*Date de naissance du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
43	<input type="checkbox"/>	*Sexe du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
44	<input type="checkbox"/>	*Nom des enfants mineurs	✓	•	•	•		
45	<input type="checkbox"/>	*Prénom des enfants mineurs	✓	•	•	•		
46	<input type="checkbox"/>	*Date de naissance des enfants mineurs	✓	•	•	•		
47	<input type="checkbox"/>	*Lieu de naissance des enfants mineurs	✓	•	•	•		
48	<input type="checkbox"/>	*Sexe des enfants mineurs	✓	•	•	•		
49	<input type="checkbox"/>	*Nom et prénoms actuels du père (si dans même commune)	✓	•	✓	✓		
50	<input type="checkbox"/>	*Nom et prénoms actuels de la mère (si dans même commune)	✓	•	✓	✓		
51	<input type="checkbox"/>	*Nom et prénoms du père à la naissance de l'enfant	✓	✓	✓	✓		
52	<input type="checkbox"/>	*Nom et prénoms de la mère à la naissance de l'enfant	✓	✓	✓	✓		