

Rapport d'activité 2025

—

pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2025



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



Sommaire

1. Les points forts	4
1.1 La transparence	4
1.2 La protection des données	5
1.3 La médiation administrative	6
1.4 La Commission	7
2. La transparence	9
2.1 Médiations et droit d'accès	10
2.2 Accords de médiation	11
2.3 Recommandations	12
2.4 Trois arrêts du Tribunal cantonal	13
3. La protection des données	15
3.1 Evaluation Schengen	16
3.2 Boîte à outils destinée aux communes	17
3.3 Analyses d'impact en protection des données	18
3.4 Communication d'un rapport d'enquête aux parties sans consultation des personnes concernées	19
3.5 Préavis FriPers	20
3.6 Vidéosurveillance	21
4. La médiation administrative	23
4.1 Un langage compréhensible pour plus de proximité avec les administré-e-s	24
4.2 Nombre de demandes en hausse	25
4.3 Collaboration au niveau intercantonal	27
4.4 Quelques chiffres	27
4.5 2025 en chiffres	27
4.6 À propos	30
5. La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation	33
5.1 Décision suite à une recommandation - vidéosurveillance	34
5.2 Consultations	35
5.3 Evaluation du droit d'accès en transparence	36
5.4 Recours en protection des données	36
5.5 Essais-pilotes	37
6. Informations générales	39
6.1 Collaborations	40
6.2 Formations	40
6.3 Statistiques en 2025	41
6.4 À propos	44
6.5 Lettre au Grand Conseil	48



1. Points forts

1.1

La transparence

Des demandes en hausse

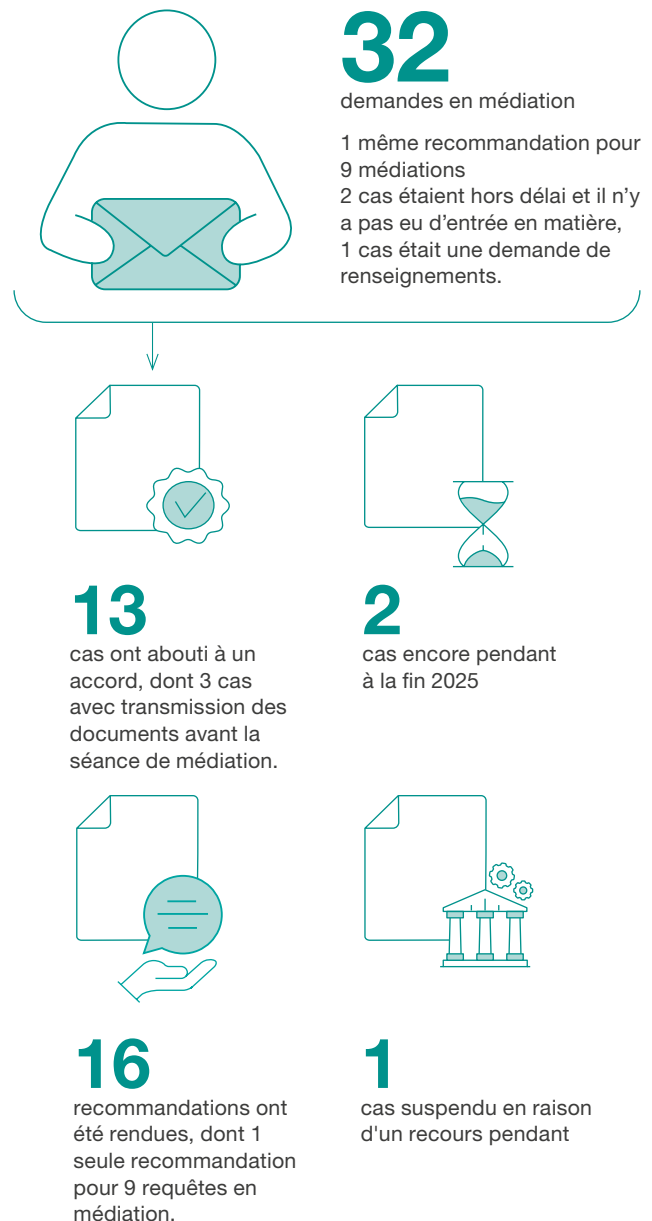
Tout-e citoyen-ne peut demander l'accès à un document émis par un organe public au nom de la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5). Si l'organe public ne donne pas suite ou si un tiers concerné s'oppose, le-la requérant-e ou le tiers peut saisir la préposée et lui demander une médiation.

En 2025, 32 demandes ont été formulées, contre 25 en 2024. Dans 13 cas, la médiation a permis aux parties d'aboutir à un accord, dont 3 cas avec transmission des documents avant la séance. 2 autres cas ont abouti à un accord partiel, puis à une recommandation. Dans 16 cas, la préposée a rendu une recommandation, dont 1 seule recommandation pour 9 requêtes en médiation portant sur le même document. Dans 2 cas, la requête était hors délai et la préposée n'a pas pu entrer en matière. Dans 1 cas, la requête a été suspendue en raison d'un recours pendant. Dans 1 autre cas, la demande portait sur des renseignements et non pas des documents et la préposée n'était pas compétente pour réaliser une médiation. 2 médiations étaient encore pendantes à la fin 2025.

Les médiations portaient par exemple sur les documents suivants : rapports d'enquêtes administratives de préfets sur le fonctionnement d'autorités communales, documents en lien avec l'utilisation de parcelles, dossiers mis à l'enquête, documents concernant les éoliennes ou le Plan sectoriel d'exploitation des matériaux (PSEM, gravières) ou encore procès-verbaux de séances non publiques.

Le Tribunal cantonal a rendu 3 décisions en transparence. Tout d'abord, il a décidé que les 687 prises de position émises dans le cadre de la consultation du Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) doivent être accessibles sans caviardage. Ensuite, il a ordonné la transmission du contrat de vente de terrain passé entre la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et Micarna, sous réserve

de passages couverts par le secret d'affaires. Enfin, les informations concernant le calcul de la modélisation du vent pour l'ensemble des 59 sites en lice pour l'installation d'éoliennes doivent être transmises par le Service de l'énergie (SdE) ou la société Ennova SA.

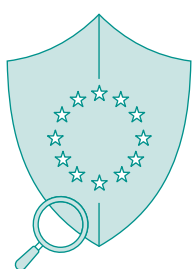




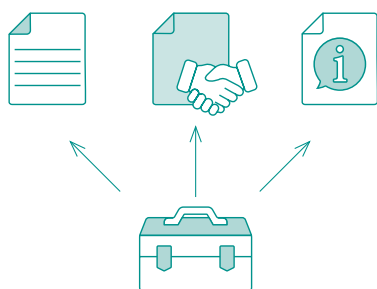
1.2

La protection des données

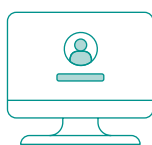
Nouvelle loi et évaluation Schengen



Pendant l'année sous rapport, l'Autorité a fait l'objet d'une évaluation de la part d'experts des Etats Schengen. La Suisse étant associée à l'espace Schengen (collaboration en matière de justice et de police), le contrôle visait, pour la partie protection des données, à vérifier si la Suisse applique convenablement l'acquis Schengen dans le domaine de la protection des données. Il s'agit de surveiller l'utilisation des systèmes d'information Schengen et des visas par les organes publics cantonaux. L'Autorité n'a pas fait l'objet de recommandations particulières, bien que des recommandations générales aient été adressées aux cantons.



Après l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 de la nouvelle loi cantonale sur la protection des données (LPrD), l'Autorité a développé en collaboration avec l'Association des communes fribourgeoises (ACF) une boîte à outils à disposition des communes. Ces ressources, constituées de contrat-type de sous-traitance, clauses-type de confidentialité, règlement interne ou encore d'informations et conseils sur la manière de traiter les demandes en protection des données, ont été discutées dans le cadre d'un groupe de travail et présentées aux communes du canton tout au long de l'année.



Le domaine de la protection des données touche de plus en plus aux questions informatiques. Souvent, les avis doivent être rendus du point de vue légal et aussi sous l'angle de la sécurité des données. C'est le cas notamment quand l'Autorité prend position suite à des analyses d'impact, par exemple au sujet du cycle de vie des données, du processus d'authentification des utilisatrices, du système de traçabilité ou encore du chiffrement.



Avec l'introduction de la LPrD révisée, la Commission peut rendre des décisions en cas de violation de la protection des données. Une première décision a été rendue. Elle concernait un traitement de données en vidéosurveillance qui n'était pas conforme à la protection des données.

De plus amples informations sont disponibles dans la partie 5, Commission, de ce rapport (page 34).



La charge de travail reste très élevée dans le domaine de la protection des données. Ce n'est pas seulement le nombre de dossiers qui a augmenté, mais aussi leur complexité.



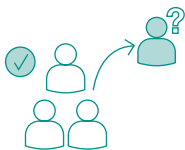
1.3

La médiation administrative

Un langage compréhensible pour plus de proximité avec les administré-e-s



Au cours de l'année sous revue, la médiatrice a axé son travail de sensibilisation sur l'utilisation d'un langage compréhensible dans les contacts avec les administré-e-s.



Ce qui semble clair en interne provoque souvent confusion et mécontentement en externe. Cela ressort dans le quotidien professionnel de la médiatrice.



De nombreux administré-e-s ne comprennent pas exactement le contenu des courriers qui leur sont adressés. Cela est souvent dû à la complexité du langage utilisé. Pourtant, des malentendus pourraient être évités grâce à un langage plus clair et plus proche des administré-e-s: des phrases courtes, peu de mots étrangers et une structure simple rendent les textes compréhensibles.



L'expérience démontre que lorsque les administré-e-s comprennent comment une décision a été prise, ils ou elles sont plus enclins à l'accepter, même si elle ne leur est pas favorable. Un langage clair instaure la confiance et renforce la relation entre l'administration et la population.

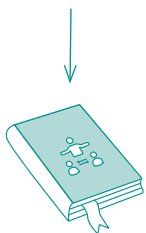
Nombre de demandes en hausse



63

demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, contre 49 en 2024.

Les requêtes adressées à la médiatrice étaient variées. Certaines personnes se sont adressées à la médiatrice parce qu'elles estimaient une action ou une décision de l'administration cantonale injuste ou incompréhensible. Pour d'autres, le délai d'attente d'un document important ou d'une décision était trop long ou elles avaient le sentiment que leurs questions étaient restées sans réponse malgré un retour de l'organe public concerné.



18

relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative (LMéd).

La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives à la marche à suivre appropriée et aux processus administratifs.



1.4

La Commission

Évaluation du droit d'accès en transparence



Evaluation du droit d'accès en transparence

En 2025, le nombre de demandes d'accès à des documents annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité s'est monté à 108. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, et que les demandes d'accès adressées par des citoyen-ne-s ne sont pas toujours traitées selon les exigences de la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5). Un effort constant de sensibilisation des organes publics s'avère donc nécessaire.

Décision



La Commission a rendu une décision concernant le traitement de données effectué par un système de vidéosurveillance d'une commune.

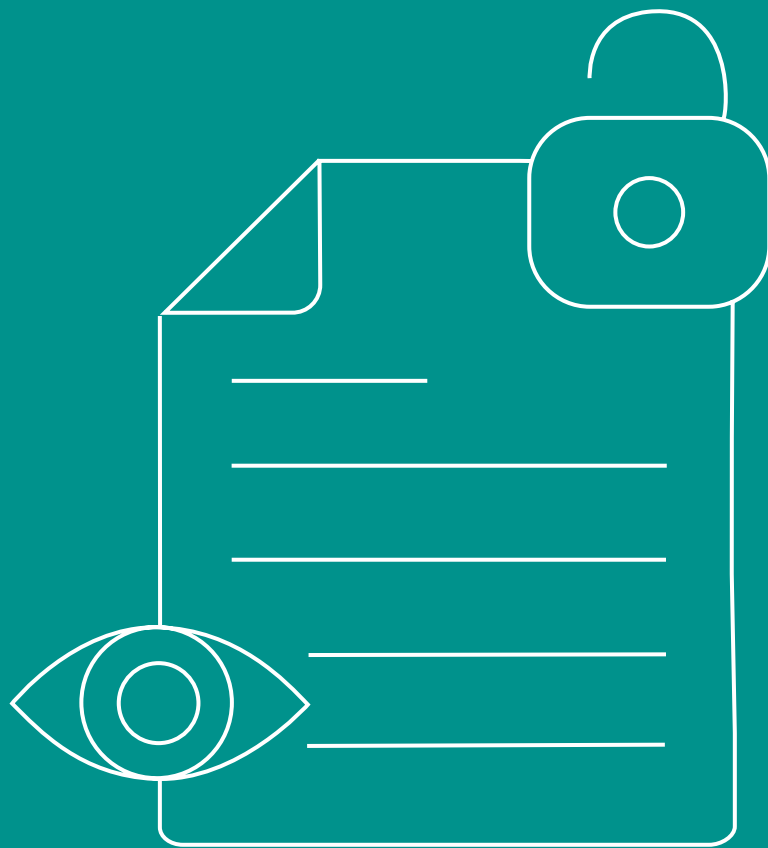
Détermination sur 32 projets de loi



32

fois la Commission s'est déterminée sur des projets de modification de lois, règlements, ordonnances ou autres bases légales qui lui ont été soumis.

2. La transparence





2. La transparence

2.1

Médiations et droit d'accès

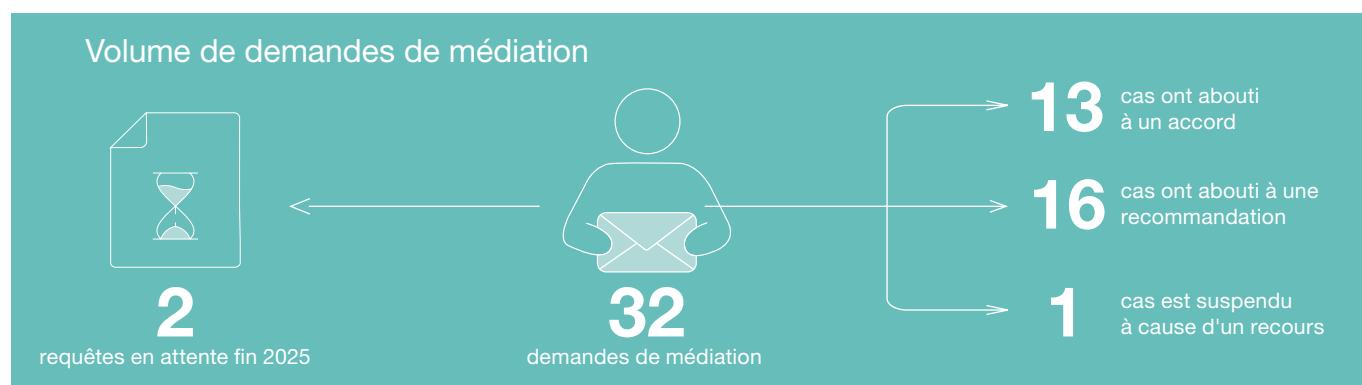
À l'instar de la Confédération et des autres cantons, Fribourg a introduit en 2009 le droit d'accès aux documents officiels, avec pour objectif de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence. C'est ainsi que la loi sur l'information et l'accès aux documents a été adoptée le 9 septembre 2009.

La concrétisation du principe de transparence s'articule autour de la faculté octroyée à toute personne de solliciter auprès des autorités l'accès aux documents officiels. Ce droit d'accès n'est pas absolu. Il peut être soumis à des restrictions lorsqu'il entre en conflit avec des intérêts publics ou privés prépondérants. Lorsque le ou la requérant-e voit sa demande d'accès rejetée, il ou elle peut déposer auprès de la préposée une demande de médiation.

Cette procédure de médiation, dirigée par la préposée, a pour but de concilier les différents intérêts en présence. Si la médiation aboutit, l'affaire est réglée conformément aux modalités convenues par les parties. En revanche, en cas d'échec, la préposée rédige une recommandation écrite adressée à l'organe public concerné, qui doit rendre une décision formelle sur la demande d'accès du ou de la requérant-e. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

En 2025, les éléments suivants sont à relever :

- > le volume de demandes de médiation a atteint le nombre de 32, contre 25 en 2024;
- > dans 13 cas, la médiation a permis aux parties d'aboutir à un accord, dont 3 cas avec transmission des documents avant la séance de médiation;
- > 16 cas ont mené à une recommandation. Dans le cas de 9 requêtes en médiation qui portaient sur le même document, la préposée a rendu une seule recommandation;
- > la préposée a recommandé aux organes publics concernés d'octroyer l'accès dans presque tous les cas, parfois partiellement, après consultation des tiers ou de manière différée. Dans 2 cas, la préposée a recommandé à l'autorité de ne pas octroyer l'accès;
- > dans 2 cas, la requête en médiation était hors délai et la préposée n'est pas entrée en matière. Dans 1 cas, il s'agissait d'une demande de renseignements et la préposée n'a pas pu entrer en matière. 1 médiation a été suspendue en raison d'un recours pendant. 2 médiations étaient encore pendantes à la fin de l'année;
- > les documents sollicités étaient variés : par exemple rapports d'enquêtes administratives, documents en lien avec l'utilisation de parcelles, dossiers mis à l'enquête, documents concernant les éoliennes ou le PSEM ou encore procès-verbaux de séances non publiques.



2.2

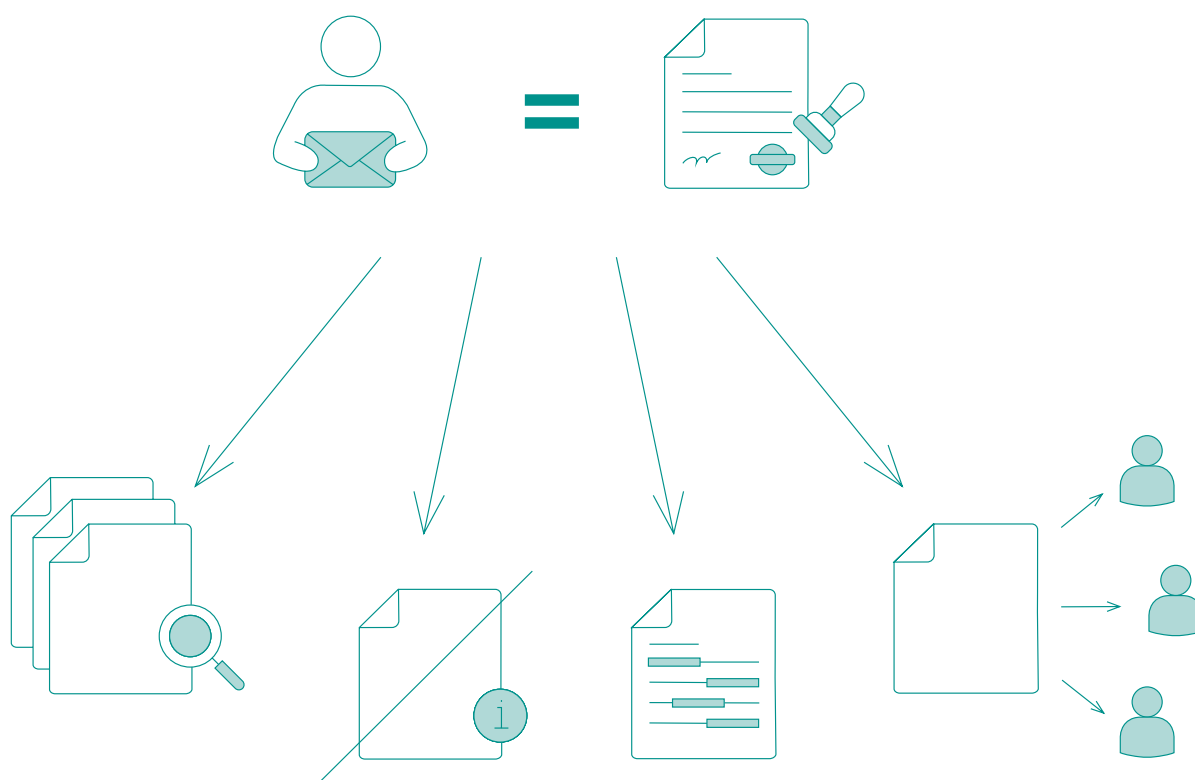
Accords de médiation

Dans beaucoup de cas, les procédures aboutissent à un accord et, dans ces cas, la procédure s'arrête là.

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Certains accords permettent d'identifier les documents qui contiennent les informations recherchées par les personnes requérantes, voire de les énumérer. Dans d'autres médiations, les requérant-e-s renoncent finalement à obtenir l'accès aux documents et se contentent d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se mettent d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée ou caviardée. Enfin, parfois, les parties tombent d'accord sur la procédure à suivre; l'organe public accepte de consulter les tiers concernés par les documents, en vue d'en octroyer l'accès.

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'avait pas été mis en œuvre ou seulement partiellement.

En 2025, dans presque tous les cas qui se sont soldés par un accord de médiation, à savoir 8 cas, des documents demandés ou des informations ont été transmis. Cette transmission a eu lieu soit avant la séance de médiation, soit après l'accord de médiation. Parfois, les documents ont été transmis dans une forme caviardée, pour garantir la protection des données ou le secret d'affaires par exemple.





2.3

Recommandations

Transparence au sujet du classement de zones pour sites éoliens

La préposée était d'avis que le document demandé, à savoir le tableau « *Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg* » est un document officiel soumis à la transparence. Il est dans la nature des choses qu'un tableau annexé à une offre puisse être amené à évoluer ou être modifié plus tard. Il n'en demeure pas moins que le Service de l'énergie (SdE), en tant que destinataire, l'a reçu à titre d'information ou pour prendre position ou rendre une décision. Il s'agit donc d'un document définitif. La préposée a recommandé d'en autoriser l'accès.

Transparence concernant une enquête administrative

9 tiers concernés se sont opposés à l'accès au rapport de l'enquête administrative menée dans la ville de Bulle par la Préfète. Ils ont principalement fait valoir la protection de leur sphère privée pour s'opposer à l'accès. La préposée a recommandé, dans une seule recommandation pour ces 9 requêtes en médiation, d'octroyer l'accès au rapport, dans la version caviardée par la Préfète.

Selon la préposée, il faut faire une distinction entre le personnel administratif sans responsabilité particulière et les personnes qui ont une fonction dans la commune, tels les magistrats élus ou les cadres supérieurs. Les magistrats élus ou les cadres supérieurs sont exposés de par leur fonction à ce que des faits sur leurs activités soient communiqués au public, même si ces révélations comportent des désagréments. En revanche, si des noms du personnel administratif sans responsabilité particulière figurent dans le rapport ou si d'autres éléments permettent de déduire l'identité de ces personnes, ces passages doivent être protégés par un caviardage. Celui-ci a pour objectif d'empêcher que ces personnes ne puissent être identifiées. En outre, le fait que le rapport contienne d'éventuelles informations erronées n'est pas un motif que les tiers peuvent invoquer pour s'opposer à l'accès du document demandé.

Accès à des documents en lien avec l'utilisation et l'entretien de parcelles

A deux reprises, une personne a demandé l'accès à des échanges au sujet d'une dizaine de parcelles auprès du Service des forêts et de la nature (SFN). Ces deux requêtes en médiation étaient formulées de manière similaire et concernaient en grande partie les mêmes parcelles.

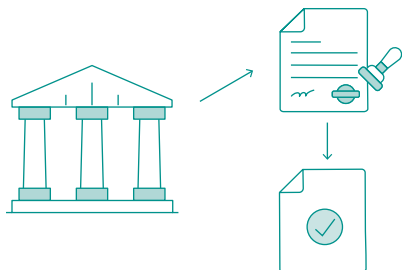
La préposée a recommandé au SFN de maintenir son refus d'octroyer l'accès, sans consulter les tiers concernés. Elle était d'avis que la demande telle que formulée comprenait *de facto* sur une période prolongée toute la communication entre le SFN et les personnes. Les documents ainsi obtenus dans leur totalité permettraient de comprendre des habitudes privées des personnes, même si chaque document considéré séparément ne portait pas forcément gravement atteinte à la sphère privée des personnes concernées. Ils pouvaient permettre de déduire des éléments en lien avec des profils de personnalité. La préposée a relevé que le but de la LInf ne consiste pas en la possibilité de collecter des informations sur les habitudes de vie de personnes telles que des voisines ou voisins. Elle était d'avis que l'intérêt privé des personnes concernées primait sur l'intérêt du public à obtenir ces informations.



2.4

Trois arrêts du Tribunal cantonal

3 Le Tribunal cantonal a rendu 3 arrêts. Dans chacun des cas, il a décidé que l'accès au document demandé doit être octroyé.



Prises de position au sujet du PSEM

Une personne a demandé accès aux 687 prises de position suite à la procédure de consultation au sujet du PSEM et en particulier du plan gravières. Après échec de la médiation, la préposée a recommandé d'octroyer l'accès aux prises de position. La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a décidé de suivre cette recommandation. Une entreprise, qui s'était déterminée dans le cadre de la consultation, s'est opposée à l'accès. Le Tribunal cantonal a décidé dans son arrêt du 13 août 2025 (601 2025 38) que le requérant peut consulter intégralement la prise de position de l'entreprise. Le législateur a opéré une pesée des intérêts en faveur de la transparence et l'accès aux prises de position exprimées dans le cadre de cette consultation est garanti. Les prises de position sont accessibles au public sur le site du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA).

Contrat de vente pour un abattoir

Une personne a demandé accès au contrat de vente passé entre l'Etat de Fribourg et Micarna SA. Après échec de la médiation, la préposée a recommandé d'octroyer l'accès, moyennant consultation de Micarna. Micarna s'étant préalablement opposée à l'accès, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF) a décidé de refuser l'accès au contrat. Suite au recours de la requérante, le Tribunal cantonal a décidé le 6 novembre 2025 (601 2024 72) que ce contrat de vente est un document officiel soumis à la transparence. En l'absence de démonstration convaincante d'un risque réel de violation du secret d'affaires, l'accès doit être octroyé, moyennant consultation de Micarna. Micarna a indiqué, après l'arrêt du Tribunal cantonal, ne pas s'opposer à l'accès au contrat. Celui-ci a été transmis par la DEEF à la requérante.

Calcul du vent pour les sites éoliens

Une association a demandé accès à divers documents en lien avec les éoliennes, qu'elle a partiellement obtenu. Restait ouverte la question de l'accès au calcul et à la modélisation de la ressource éolienne pour l'ensemble des 59 sites de faisabilité éolienne identifiés. Le Tribunal cantonal a relevé dans sa décision du 3 novembre 2025 (601 2024 114) qu'il s'agit de documents officiels soumis à la transparence, dans le domaine de l'environnement. Des dispositions spéciales de la LInf régissent l'accès aux informations sur l'environnement. La société Ennova, mandatée par le Service de l'énergie (SdE) pour effectuer ces calculs, était soumise à l'autorité du SdE et il s'agissait d'une tâche publique. Aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à l'accès. Cet accès à ces calculs doit être octroyé par le SdE en sa qualité d'organe principalement en charge du dossier ou par Ennova.

3. La protection des données





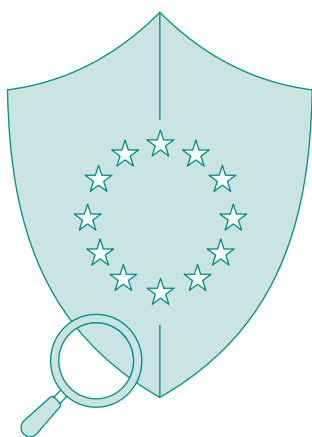
3. La protection des données

3.1

Evaluation Schengen

L'évaluation Schengen pour le volet protection des données a pour objectif de vérifier si la Suisse applique convenablement l'acquis Schengen dans le domaine de la protection des données. Pour les autorités cantonales telles que l'ATPrDM, il s'agit des activités de surveillance de l'utilisation par les organes publics cantonaux des systèmes d'information Schengen et des visas. C'est en particulier le contrôle de journaux ("les logs") et des aspects liés à la sécurité ainsi qu'à la formation du personnel utilisateur final dont il est question. Cette évaluation débouche sur des recommandations.

L'ATPrDM a été contrôlée durant une demi-journée en 2025, et elle n'a pas fait l'objet de recommandation.



Les recommandations suivantes ont été adressées aux cantons en général:

- > veiller à ce que toutes les autorités cantonales de protection des données réalisent régulièrement des activités de contrôle du traitement des données à caractère personnel dans les bases de données des systèmes d'information Schengen et des visas;
- > veiller à ce que toutes les autorités cantonales de protection des données disposent d'effectifs suffisants pour surveiller l'utilisation par les organes publics cantonaux des systèmes d'information Schengen et des visas;
- > veiller à ce que toutes les autorités cantonales de protection des données puissent rendre des décisions contraignantes;
- > veiller à ce que des membres des autorités cantonales de protection des données ne puissent être démis de leurs fonctions que s'ils ont commis une faute grave ou ne remplissent plus les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Une destitution pour des raisons importantes n'est pas conforme;
- > réviser les systèmes d'utilisation des données de déclaration d'hébergement, entre autres en ce qui concerne leur durée de conservation, l'absence de mécanisme de réexamen et les restrictions d'accès.

3.2

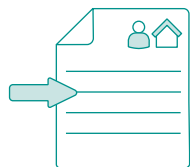
Boîte à outils destinée aux communes

L'adoption de la nouvelle loi sur la protection des données a suscité une augmentation des interrogations émanant des entités soumises à la LPrD. De nombreux-ses acteurs-trices ont exprimé leurs préoccupations quant aux nouvelles obligations instaurées par la nouvelle loi.

Avec le groupe de travail « terrain » initié par l'Association des communes fribourgeoises (ACF), un espace membre dédié à la protection des données a été élaboré sur son site intranet. Il comprend les domaines suivants :



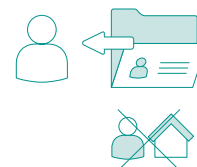
mise en conformité de ma commune



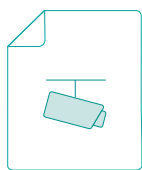
traitement de demandes de renseignements à destination du contrôle des habitant-e-s



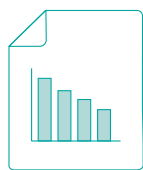
demande d'accès à ses propres données



demande de communication de données personnelles à des tiers (hors contrôle des habitant-e-s)



vidéosurveillance



analyse d'impact



demande d'accès à des documents officiels



divers documents-types sont également à disposition

3.3

Analyses d'impact en protection des données

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 de la LPrD révisée, les organes publics doivent réaliser une analyse d'impact lorsqu'un nouveau traitement de données est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées. Si le résultat de l'analyse d'impact confirme l'existence d'un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées nécessitant de prendre des mesures particulières, l'Autorité est consultée. Elle doit alors communiquer ses objections et recommandations concernant le traitement de données envisagées.

L'Autorité a développé des modèles pour déterminer si une analyse d'impact doit être réalisée, puis pour l'effectuer¹. Pendant l'année sous rapport, elle a été saisie à 7 reprises au sujet d'analyses d'impact. Lorsqu'elle prend position et émet des recommandations, l'Autorité répartit ses commentaires en deux parties : les commentaires sous l'angle juridique et les remarques sous l'angle de la sécurité des données. En matière de sécurité des données, les recommandations émises peuvent par exemple porter sur les aspects suivants :



- > cycle de vie des données : établir un processus d'effacement, respectivement d'anonymisation ou d'archivage des données une fois le traitement terminé ;
- > processus d'authentification : un tel processus se repose sur des comptes nominatifs ;
- > système de traçabilité : lorsque des applications qui contiennent des données sensibles sont utilisées, il est nécessaire de pouvoir vérifier quels collaborateurs et collaboratrices ont consulté ou modifié des données. Un système de traçabilité est à mettre sur pied ;
- > chiffrement : en transit (transmission) et au repos (stockage), lorsque les données traitées sont sensibles ;
- > octrois et retraits d'autorisation d'accès : à documenter en interne pour s'assurer que les bonnes personnes ont, n'ont plus ou n'ont pas accès aux applications ;
- > sensibilisation du personnel : au sujet de l'utilisation des applications et des outils à disposition ;
- > contrat : à conclure en cas d'externalisation ou de sous-traitance afin de cadrer les tâches du sous-traitant.

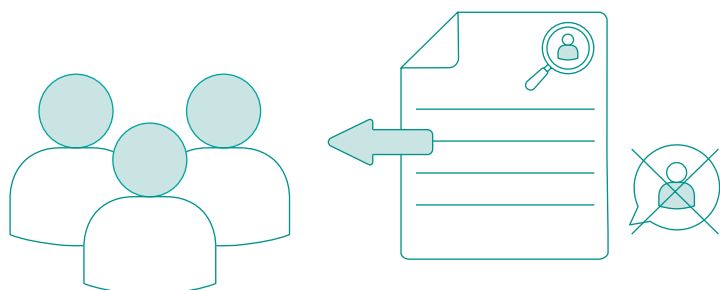
¹ <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/analyse-dimpact-en-protection-des-donnees>

3.4

Communication d'un rapport d'enquête aux parties sans consultation des personnes concernées

La préposée a rendu un avis en matière de communication d'un rapport d'enquête administrative aux parties dans le cadre d'une procédure d'autorisation menée par une autorité. Elle a relevé que les articles 14 et suivants de la LPrD définissent les limites et les conditions encadrant la communication des données personnelles.

Compte tenu de sa tâche légale, l'autorité était en droit de communiquer aux parties le rapport d'enquête administrative dans le cadre de la procédure en cours (art. 63 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 CPJA; RSF 159.1). Elle ne peut refuser la consultation des pièces du dossier que si un intérêt public ou privé prépondérant ou l'intérêt d'une enquête officielle en cours l'exige (art. 64 CPJA). La communication des données personnelles doit néanmoins respecter le principe de proportionnalité (art. 8 et 16 LPrD). La communication est justifiée par l'accomplissement d'une tâche légale (art. 14 al. 2 let. a LPrD et 63ss CPJA), ce qui ne requiert pas de consultation préalable des personnes concernées.





3.5

Préavis FriPers

Généralités et chiffres

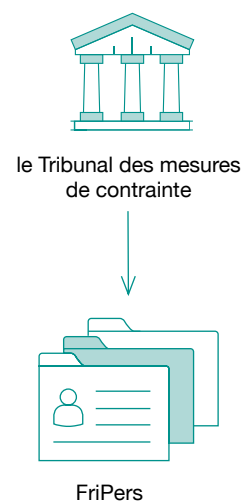
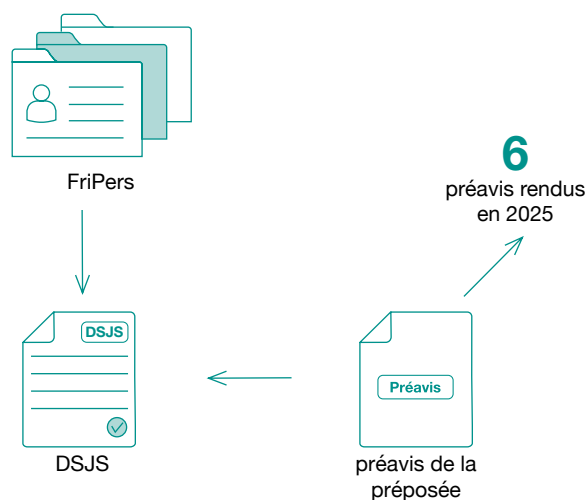
FriPers est une plateforme centrale qui agrège toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitant-e-s des communes. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départ ou d'arrivée, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux.

L'accès à la plateforme FriPers est soumis à autorisation de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), qui doit recueillir en premier lieu le préavis de la préposée (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, RSF 114.21.12).

En 2025, la préposée a rendu 6 préavis. Pour rendre ses décisions d'accès, la DSJS a systématiquement suivi les préavis de la préposée. Ces préavis sont accessibles sur le [site Internet de l'Autorité](#).

Accès pour le Tribunal des mesures de contrainte

Le Tribunal des mesures de contrainte a demandé un accès direct à FriPers pour pouvoir recueillir des données relatives aux personnes prévenues et concernées impliquées dans des procédures de mesures de contrainte, tant en matière pénale qu'en matière administrative. Dans la pratique, les dossiers transmis par le Ministère public ne contiennent pas systématiquement toutes les données nécessaires. C'est le cas notamment dans des situations d'urgence survenant en dehors des horaires habituels, lorsque les procureurs doivent préparer une demande dans des délais très courts pour se conformer aux délais légaux liés à l'arrestation et à la détention provisoire. Le Tribunal des mesures de contrainte a ainsi besoin d'un accès direct aux données pour accomplir ses tâches, ce d'autant plus que la loi prévoit que l'Etat met à disposition des autorités judiciaires les infrastructures et les moyens nécessaires à l'administration de la justice (art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 31 mai 2010 sur la justice LJ; RSF 130.1). La préposée a rendu un préavis positif concernant cette demande d'accès direct à FriPers.



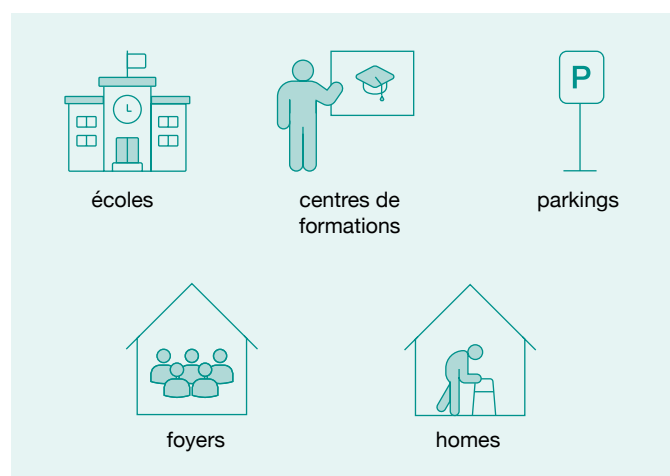
3.6

Vidéosurveillance

Généralités et chiffres

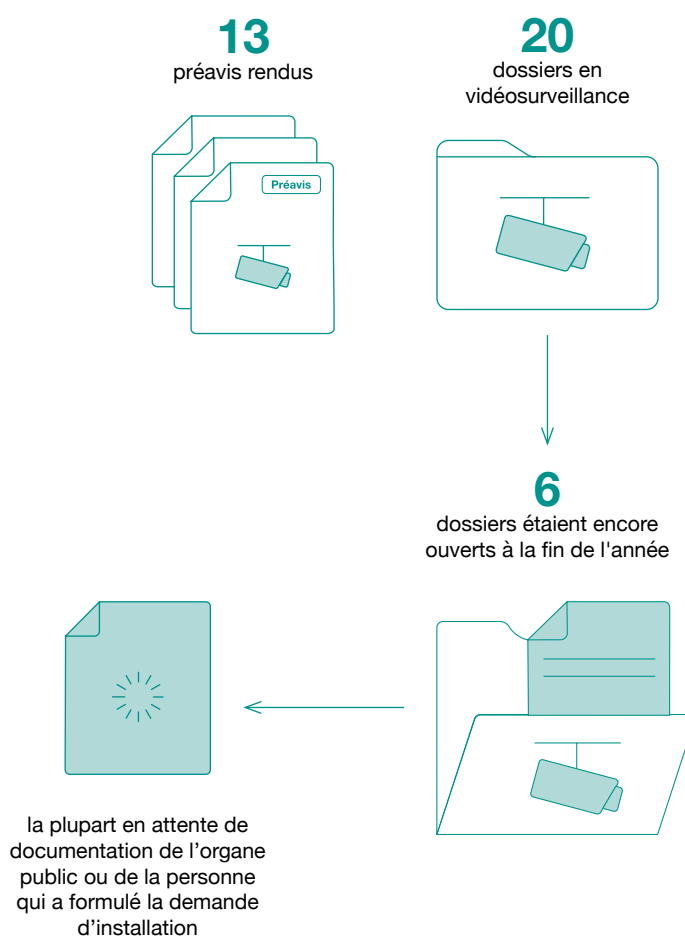
La préposée rend des préavis lorsque des systèmes de vidéosurveillance sont prévus dans l'espace public, et lorsque les systèmes de vidéosurveillance enregistrent les images. Ces préavis sont publiés [sur le site Internet de l'Autorité](#). Les préfectures délivrent les autorisations concernant les systèmes de vidéosurveillance et tiennent une liste des autorisations rendues.

Les lieux où la vidéosurveillance est prévue sont variés. Il peut s'agir par exemple d'écoles, de locaux de préfectures, de fourrières, de foyers pour migrants ou d'entrées de toilettes publiques.



20 dossiers en vidéosurveillance sont parvenus à l'Autorité pendant l'année sous rapport. 6 dossiers étaient encore ouverts à la fin de l'année, pour lesquels la préposée était pour la plupart en attente de documentation de l'organe public ou de la personne qui a formulé la demande d'installation. La préposée a rendu 13 préavis en matière de vidéosurveillance. Une partie des préavis proviennent de dossiers ouverts en 2023 et 2024. Les demandes d'installation en matière de vidéosurveillance restent élevées. Les organes publics et les personnes privées y recourent fréquemment.

Souvent, les systèmes de vidéosurveillance utilisent des clouds pour le stockage des données. Dans ce cas, il s'agit d'une externalisation et les conditions des articles 18ss LPrD doivent être respectées.



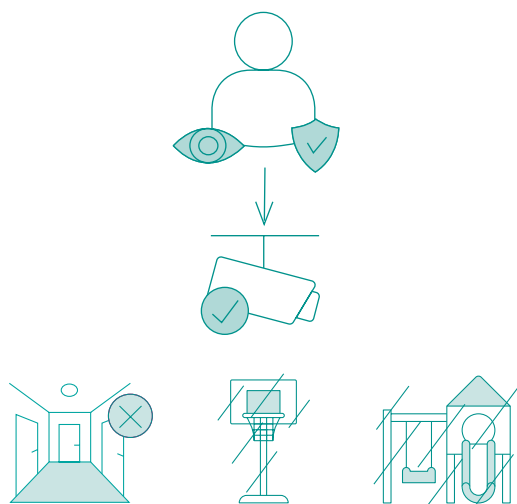


Dans des écoles et autour de places sportives

La préposée a rendu un préavis positif avec conditions concernant l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sur les territoires de la commune de Villars-sur-Glâne. Une bonne vingtaine de caméras étaient prévues. Les atteintes documentées comportaient divers actes de vandalisme, des tentatives d'effraction notamment au réservoir d'eau potable de Belle-Croix, à la buvette de foot et dans des écoles, et des tags à divers endroits. La préposée était d'avis que les caméras devraient être placées aux entrées et dans les accès aux alentours des écoles ou des places sportives, mais pas à l'intérieur. Les espaces de sport et de jeux doivent être floutés, tout comme l'intérieur des écoles. En matière d'horaires, les caméras fonctionnent avant et après les horaires scolaires, et pendant la nuit. Un préavis similaire a été rendu pour la commune de Guin.

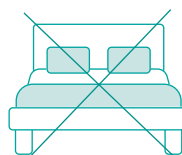
Aux alentours de toilettes publiques

La préposée a rendu un préavis positif avec conditions pour l'installation d'un système de vidéosurveillance aux alentours des toilettes publiques à Estavayer-le-Lac. Selon les atteintes documentées, plusieurs événements ont abouti à diverses plaintes pénales ou dénonciations pour dommage à la propriété. Par exemple, le cadre de la porte et la gâche électrique ont été endommagés, le matériel tel que le panneau ou le cadre de la porte des toilettes a été abîmé, ou encore le détecteur de mouvement a été cassé. La préposée a rendu un préavis positif, à condition que la caméra ne filme que l'entrée des toilettes publiques et non pas leur intérieur, et que le reste de la place ou de la route alentour ne soit pas filmé.



Dans des foyers pour personnes migrantes

La préposée a rendu un préavis positif avec conditions concernant une installation de vidéosurveillance dans le foyer d'accueil de Saint-Léonard II. Ce préavis était favorable, puisque les atteintes documentées aux personnes et aux biens étaient considérables et les dégâts engendrés de grande ampleur. La préposée a en outre conseillé le floutage des parties extérieures aux foyers, rappelé les conditions qui s'appliquent en cas d'externalisation des données ainsi que la nécessité de prévoir un signalement adéquat du système de vidéosurveillance. Elle a rappelé que les chambres privées et les toilettes ou douches ne doivent pas être filmées. Quant aux couloirs, les accès et les sorties, ou encore les passages devant le réfectoire peuvent être filmés, mais pas le reste de ces couloirs.



4. La médiation administrative



4. La médiation administrative

4.1

Un langage compréhensible pour plus de proximité avec les administré-e-s

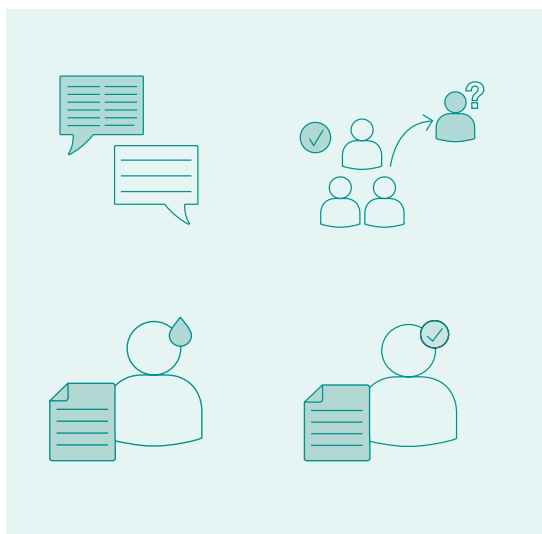
Après plusieurs années d'engagement en faveur du langage simplifié, qui s'adresse principalement aux personnes avec des difficultés de lecture et de compréhension, la médiatrice a axé son travail de sensibilisation, au cours de l'année sous revue, sur le langage compréhensible en général. Tant dans ses contacts directs avec les organes publics que dans sa communication générale, la médiatrice a souligné l'importance d'un langage clair et simple dans les contacts avec les administré-e-s.

Ce qui semble clair en interne provoque souvent confusion et mécontentement en externe. Cela apparaît dans le quotidien professionnel de la médiatrice. De nombreux administré-e-s ne comprennent pas exactement le contenu des courriers qui leur sont adressés. Cela est souvent dû à la complexité du langage utilisé. Pourtant, des malentendus pourraient être évités grâce à un langage plus clair et plus proche des administré-e-s : des phrases courtes, peu de mots étrangers et une structure simple rendent les textes compréhensibles.

Dans l'administration, le langage technique est important : en interne, il faut des termes précis, des abréviations et des mentions légales. Mais dès qu'un texte est destiné à l'externe, par exemple sous forme de décision ou de prise de position, il doit également être compréhensible pour les profanes. Sinon, cela engendre de l'incertitude et de la frustration, en particulier lorsque la décision est négative.

L'expérience démontre que lorsque les administré-e-s comprennent comment une décision a été prise, ils ou elles sont plus enclins à l'accepter, même si elle ne leur est pas favorable. Un langage clair instaure la confiance et renforce la relation entre l'administration et la population.

Bien sûr qu'il ne faut pas trop simplifier les textes spécialisés, au risque de créer des malentendus ou des lacunes juridiques. Il faut donc trouver un bon équilibre entre précision et clarté. Mais l'effort en vaut la peine : un langage compréhensible témoigne du respect et favorise une culture administrative basée sur la confiance.

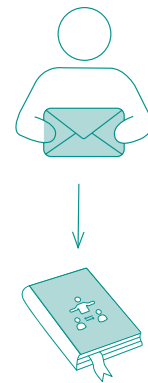


4.2

Nombre de demandes en hausse

Dans l'année sous revue, 63 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, contre 49 en 2024, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative ([LMéd](#)).

Les requêtes adressées à la médiatrice étaient variées. Certaines personnes se sont adressées à la médiatrice parce qu'elles estimaient une action ou une décision de l'administration cantonale injuste ou incompréhensible. Pour d'autres, le délai d'attente d'un document important ou d'une décision était trop long ou elles avaient le sentiment que leurs questions étaient restées sans réponse malgré un retour de l'organe public concerné. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives à la marche à suivre appropriée et aux processus administratifs.



+14
par rapport à 2024

63
demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale

18
relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative

Les requêtes portaient notamment sur les thématiques suivantes :



avis de taxation



questions sur les impôts après un divorce



imposition intercantonale



dettes envers le canton



taxe d'exemption du service militaire



permis de séjour



demande de patente pour un restaurant



autorisation d'exploitation d'une institution



liaison internet dans un foyer pour personnes migrantes



attestation de domicile



renaturation devant son propre terrain



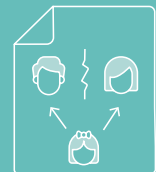
arbre abattu illégalement



démolition de constructions illégales



acquisition d'un terrain agricole



garde de l'enfant lorsque les parents sont séparés



délivrance d'un acte de naissance

Dans 2 cas, des administré-e-s n'ont pas poursuivi leur démarche de médiation après que la médiatrice leur a demandé des informations détaillées et a décrit le cadre de médiation tel qu'il est défini dans la [loi sur la médiation administrative](#).





2

dans 2 cas, le demandeur n'a pas poursuivi sa demande de médiation

Plus de deux tiers des requêtes adressées à la médiatrice au cours de l'année sous revue n'entraient 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 ou d'autorités judiciaires ainsi que de domaines régis par le droit de procédure fédéral. La médiatrice a aussi enregistré plusieurs requêtes concernant des domaines qui ont leur propre service de médiation. Par ailleurs, des thématiques ont également régulièrement été abordées avec des services hors du domaine administratif.



 requêtes pas dans le champ d'application de la loi sur la médiation administrative

 requêtes dans le champ d'application de la loi sur la médiation administrative

Dans ses canaux de communication, la médiatrice renvoie au champ d'application de la médiation administrative, à savoir dans quels cas elle peut entrer en matière. Il est toutefois important de diriger les personnes concernées vers le bon service quand la médiatrice ne peut pas intervenir.

4.3

Collaboration au niveau intercantonal

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.

4.4

Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2025. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, de 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.

4.5

2025 en chiffres

Nombre de prises de contact durant l'année en cours

63



nouvelles sollicitations



61 par les administré-e-s



2 par des entreprises, organisations ou groupes de personnes

Langue des demandes

42 FR

DE 21



Forme des demandes

28 

téléphone

25 

e-mail

7 

site internet

2 

courrier postal

1 

contact direct

Directions concernées ¹

Direction des finances (DFIN)

5

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

5

Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME)

1

Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)

3

Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS)

4

¹ Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

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

de la compétence de la médiatrice

conseils et informations

9

médiations «navette»
(sans rencontre entre les parties)

5

médiation (avec rencontre entre les parties)

1

demandes sans suite ou refusées

2

en cours au 31.12.

1

hors de la compétence de la médiatrice au sens de la LMéd

45

affaires communales

9

administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale

2

affaires judiciaires, police

10

autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrDM, chômage, HFR, ESS...)

5

autres

19

Résultats selon l'article 20 LMéd

renseignements utiles
(art. 20 al. 1 let. a)

12

accord entre les parties
(art. 20 al. 1 let. b)

3

échec ou impossibilité
(art. 20 al. 2)

2

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.

4.6

À propos

La médiation administrative est un organe indépendant qui est intégré administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM).

Selon l'article 1 de la loi sur la médiation administrative, 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.

Quand faire appel à la médiation administrative



sentiment d'injustice face à une décision de l'administration



en attente d'une réponse



une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite



multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone

Comment se déroule concrètement la médiation administrative ?

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.

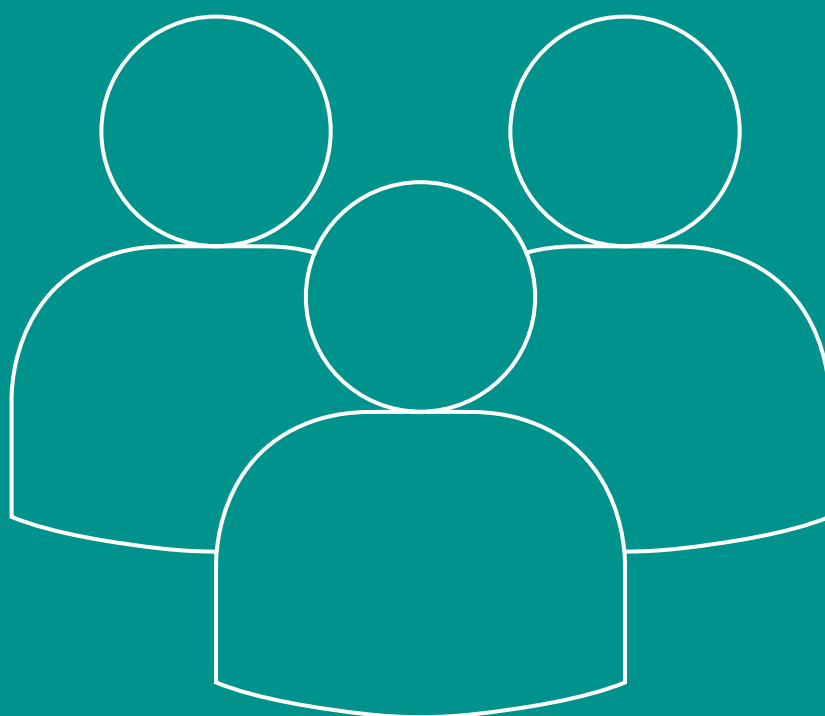
Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus compréhensible, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et 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.

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 auxquelles elle doit mettre fin à un certain moment, sans qu'une solution n'ait pu émerger. La médiation administrative consiste aussi à plusieurs 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 effectué avant sa requête les 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 différend, il est conseillé 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 au contraire si le conflit s'est déjà enlisé voire envenimé.

5. La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation





5. La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation

5.1

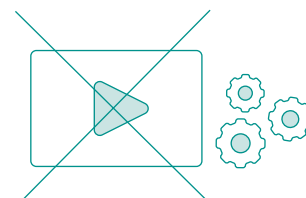
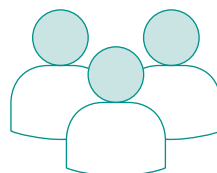
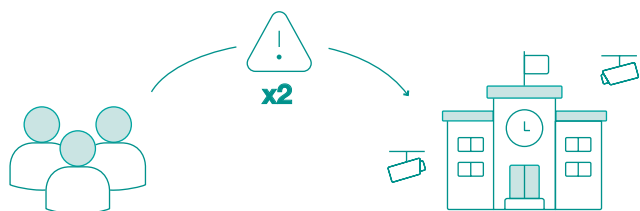
Décision suite à une recommandation - vidéosurveillance

La LPrD révisée a introduit pour la Commission la compétence de rendre une décision, en cas de non-respect de la protection des données. La Commission a rendu sa première décision en matière de protection des données.

Après avoir rendu 2 recommandations au sujet d'un système de vidéosurveillance, la préposée a saisi la Commission. La commune de Hauterive FR avait installé un système de vidéosurveillance aux alentours de son école afin de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribuer à la répression des infractions. Mais elle prévoyait également, dans son Règlement d'utilisation, de garantir l'application de l'article 6 alinéa 1 de son règlement communal de police à travers la vidéosurveillance. Selon cette disposition, toutes les activités pouvant troubler le repos de tiers sont interdites les dimanches et jours fériés, les autres jours entre 22h00 et 07h00 heures sauf autorisation communale.

La Commission était d'avis que ce but, selon cette disposition, dépasse le cadre fixé par la loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid; RSF 17.3). Selon cette loi, la vidéosurveillance peut être utilisée pour prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribuer à la répression des infractions. L'atteinte au repos de tiers ne constitue pas une atteinte aux personnes et aux biens au sens de la LVid et ne correspond pas nécessairement à une infraction pénale. De plus, le renvoi vers l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police implique que le but du système de vidéosurveillance est déterminé par le contenu de cet article. Comme il peut être révisé en tout temps, le but du système de vidéosurveillance devient ainsi évolutif.

La Commission a ordonné à la commune la cessation immédiate du traitement de données effectué en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police. Elle a précisé que la commune est en droit de poursuivre le traitement des données ressortissant de la vidéosurveillance aux fins prévues par la LVid.

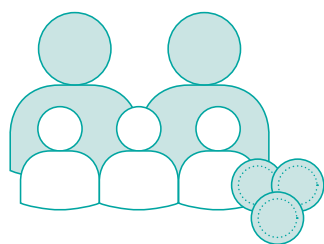


5.2

Consultations

Loi sur les allocations familiales

Dans sa détermination, la Commission a relevé qu'il est nécessaire de préciser les catégories de données à traiter dans la loi. Le catalogue des données est à faire figurer dans la loi matérielle telle qu'une ordonnance. La Commission a indiqué que certaines dispositions sont formulées de manière trop large: en effet, ces formulations larges ne permettent pas de connaître la nature et l'étendue des données qui peuvent être communiquées par d'autres autorités ou des tiers aux organes chargés d'appliquer la loi. Seules les données nécessaires à l'examen de la requête d'allocations familiales doivent être collectées et leur communication doit être limitée, conformément au principe de proportionnalité.

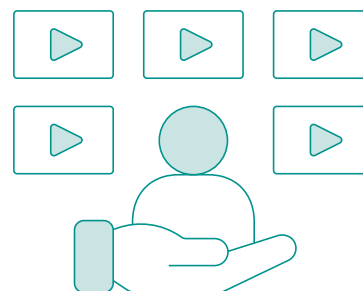


Ordonnance sur l'aide sociale

Ce projet d'ordonnance a suscité divers commentaires de la Commission. Entre autres, l'ordonnance prévoyait que si une personne n'est pas en mesure de gérer ses revenus ou sa fortune et qu'une aide se révèle insuffisante, le service social régional la signale à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Ce signalement implique la communication de données personnelles et sensibles. Une telle communication est à prévoir dans une loi formelle. De plus, il est nécessaire de préciser dans l'ordonnance les modalités des visites domiciliaires des personnes sollicitant l'aide sociale, puisqu'une telle visite à domicile est une mesure intrusive.

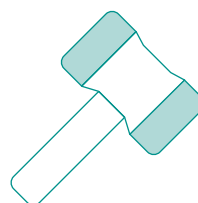
L'ordonnance prévoyait en outre la possibilité de recourir à la vidéosurveillance fixe dans le cas de mandats d'observation. La Commission a relevé que la

vidéosurveillance prévue dans l'ordonnance va au-delà de l'observation prévue par la loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1) et est contraire à la vidéosurveillance prévue dans la LVID. L'ordonnance prévoyait en outre un accès par procédure d'appel à un grand nombre de bases de données, qui semblait disproportionné. De plus, un accès en permanence par le Service social à toutes les données de chaque service social est également disproportionné. Finalement, le catalogue des données pour les traitements prévus dans le cadre de l'aide sociale doit figurer dans l'ordonnance, tout comme les mesures de sécurité et le cycle de vie des données (depuis la collecte jusqu'à la destruction, l'anonymisation ou l'archivage).



Chiffres et divers

La Commission s'est déterminée à 32 reprises sur les projets de modification de lois, règlements, ordonnances ou autres bases légales qui lui ont été soumis. Les déterminations de la Commission sont disponibles sur [le site Internet de l'Autorité](#).



32

fois la Commission s'est déterminée sur les projets de modification de lois, règlements, ordonnances ou autres bases légales qui lui ont été soumis.



5.3

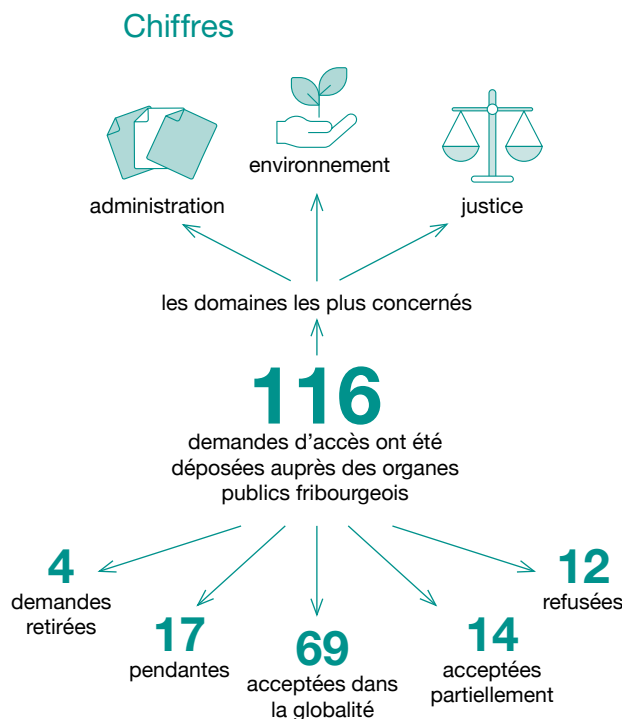
Évaluation du droit d'accès en transparence

Demandes d'accès annoncées par les organes publics

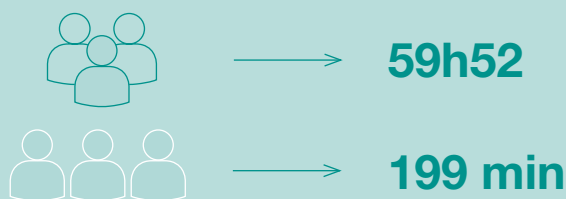
L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, et que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme 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.

Temps consacré au droit d'accès

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 199 minutes consacrées au droit d'accès en 2025 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 59h52.



Différences du temps consacré au droit d'accès par les divers organes publics



5.4

Recours en protection des données

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 27 à 35 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir (art. 34 al. 3 et 50 al. 1 let. e LPrD). Durant l'année 2025, la Commission a reçu une copie de 26 décisions, la grande majorité émanant de la Police cantonale. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. La Commission salue notamment le procédé de la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

5.5

Essais-pilotes

Référentiel cantonal: le projet-pilote du référentiel cantonal, suivi par la Commission durant sa réalisation, est arrivé à son terme. Le Grand Conseil a adopté les bases légales formelles nécessaires pour prévoir le traitement et adapté la loi cantonale du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb; RSF 184.1). La préposée a participé au groupe de travail qui a penché sur l'élaboration des bases légales formelles. La préposée a aussi participé à d'autres séances en lien avec le Référentiel cantonal, notamment à celles du CoPil élargi et du comité de conformité.

Observatoire du logement: le projet-pilote étant également arrivé à son terme, le Grand Conseil a adopté les bases légales formelles nécessaires pour prévoir le traitement et modifié la loi cantonale du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat; RSF 110.1). La préposée a participé au groupe de travail qui a penché sur l'élaboration des bases légales formelles.

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. Il s'agit d'un essai-pilote (art. 22 LPrD). 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.

6. Informations générales





6.1

Collaborations

La préposée collabore avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons.

Les réunions du *Groupe des préposés latins* ont lieu deux fois par an et permettent aux préposé-e-s de Suisse romande ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences. En 2025, la réunion du printemps a eu lieu à Sion, alors que celle d'automne s'est déroulée à Berne.



Sion



Berne

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi le PFPDT et les préposé-e-s à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence. La réunion du printemps a eu lieu à Soleure et celle d'automne à Fribourg.

Comme les autres autorités cantonales, la préposée fait partie de la *Conférence des préposés suisses à la protection des données, [privatim](#)*. L'Assemblée générale du printemps a eu lieu à St. Gall alors que celle d'automne a eu lieu à Berne. Depuis l'automne 2023, la préposée siège au bureau et depuis 2024 au comité du bureau de *privatim*, pour une durée statutaire de 2 ans.



St. Gall



Berne

Depuis 2020, l'ATPrDM est membre de la Conférence internationale des commissaires à l'information ([ICIC](#)). Ceci lui permet d'avoir un meilleur accès aux connaissances globales en matière de transparence et d'accès aux documents officiels.

La très bonne collaboration entre l'Autorité et la médiation cantonale administrative s'est poursuivie, comme le prévoit la loi cantonale du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd; RSF 181.1).

L'ATPrDM **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux correspondant-e-s des directions cantonales, aux personnes de contact et au délégué à la sécurité de l'information.

6.2

Formations

Un cours sur la transparence et la protection des données en français a eu lieu à la Haute Ecole de Gestion (HEG) à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg. Un cours « avancé » sur la protection des données et la sécurité de l'information a été donné à la HEG; le délégué à la sécurité de l'information s'est chargé de la partie dédiée à cette thématique.

En 2025, 5 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* ».



5

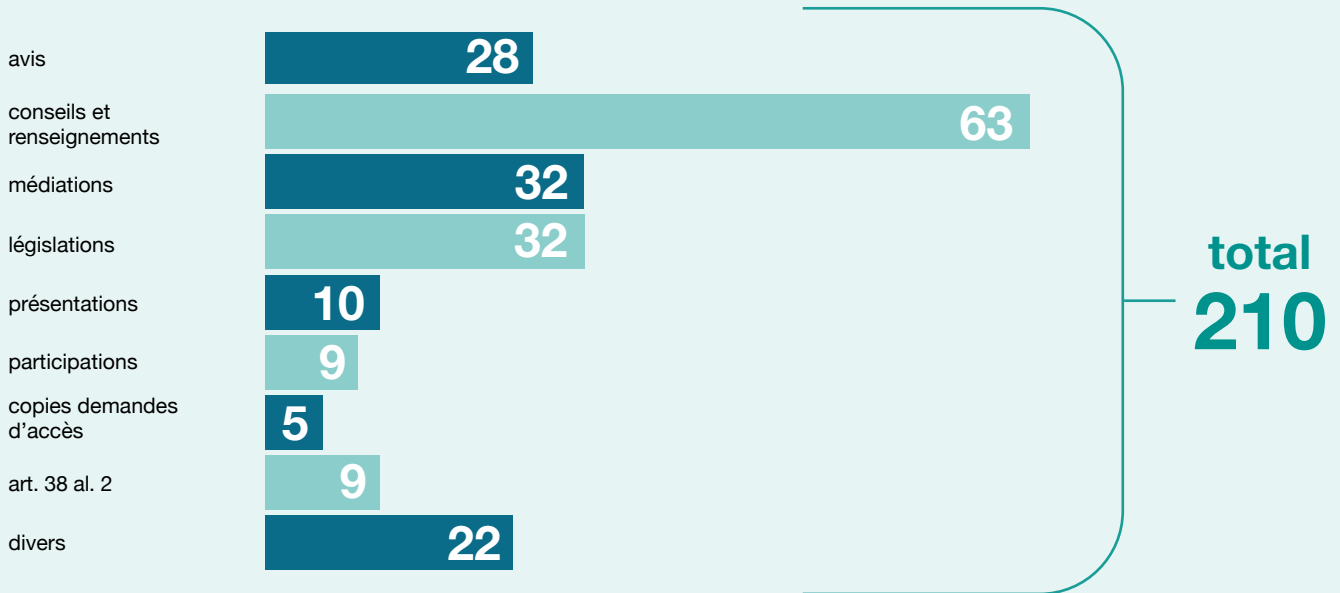
cours HEG et AFOCI

6.3

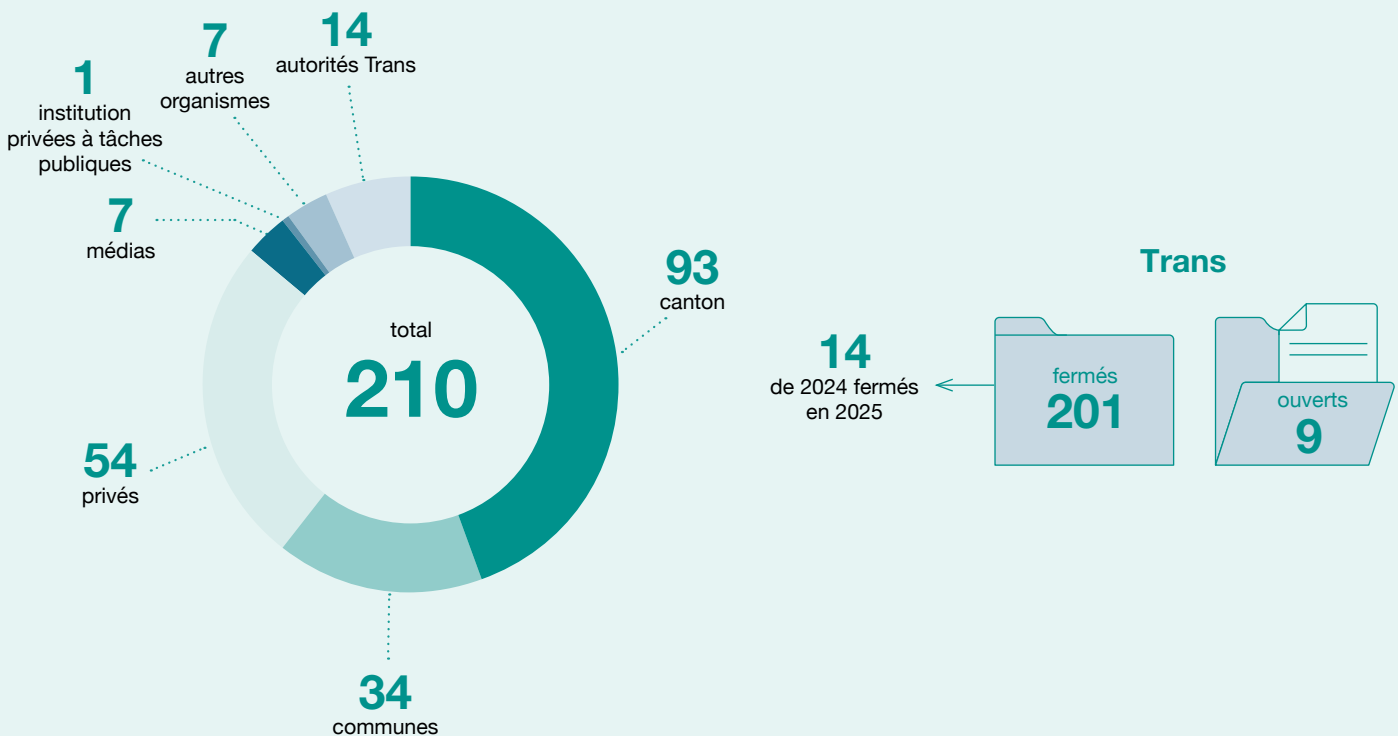
Statistiques en 2025

Transparence

Types de dossiers



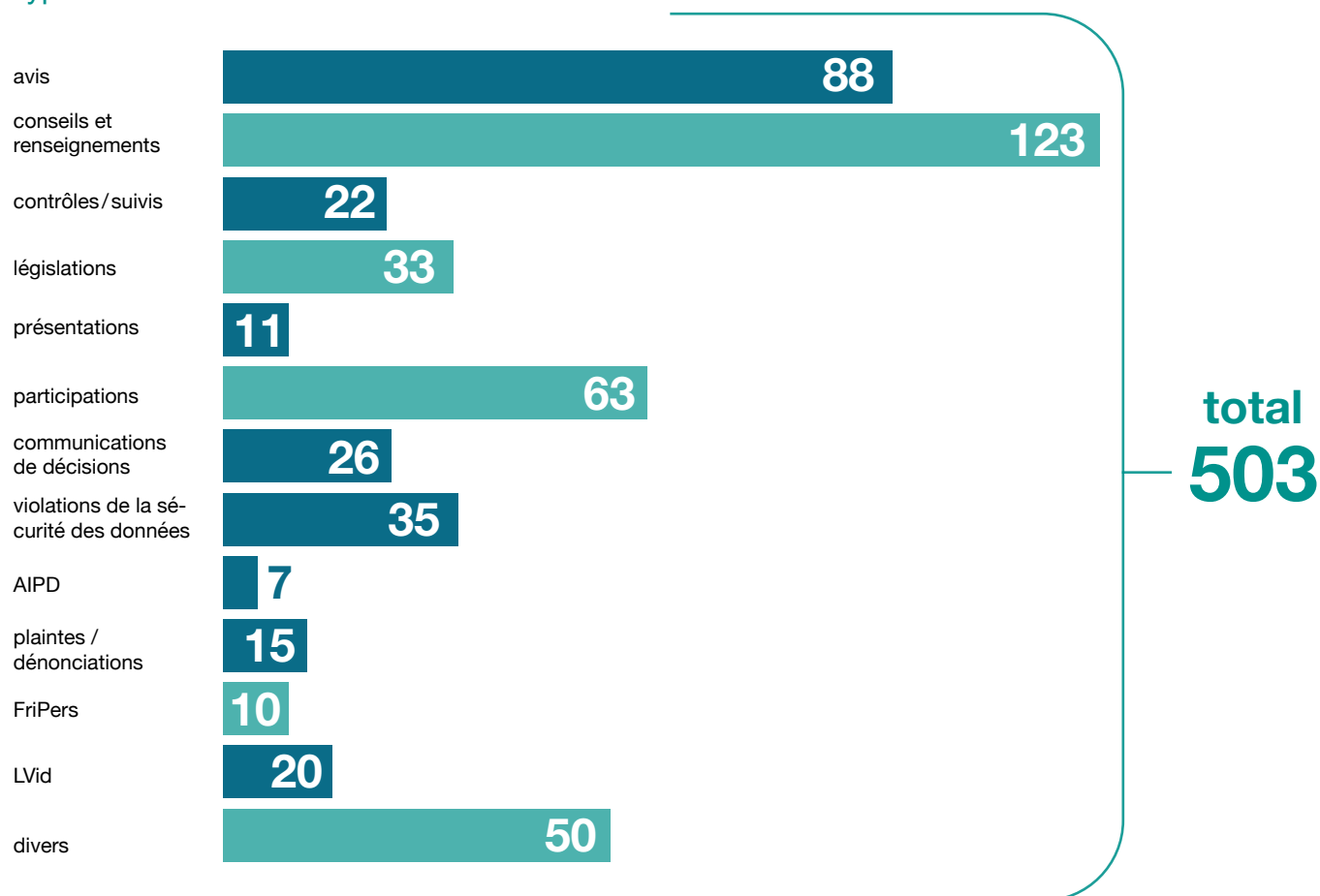
Provenance des dossiers



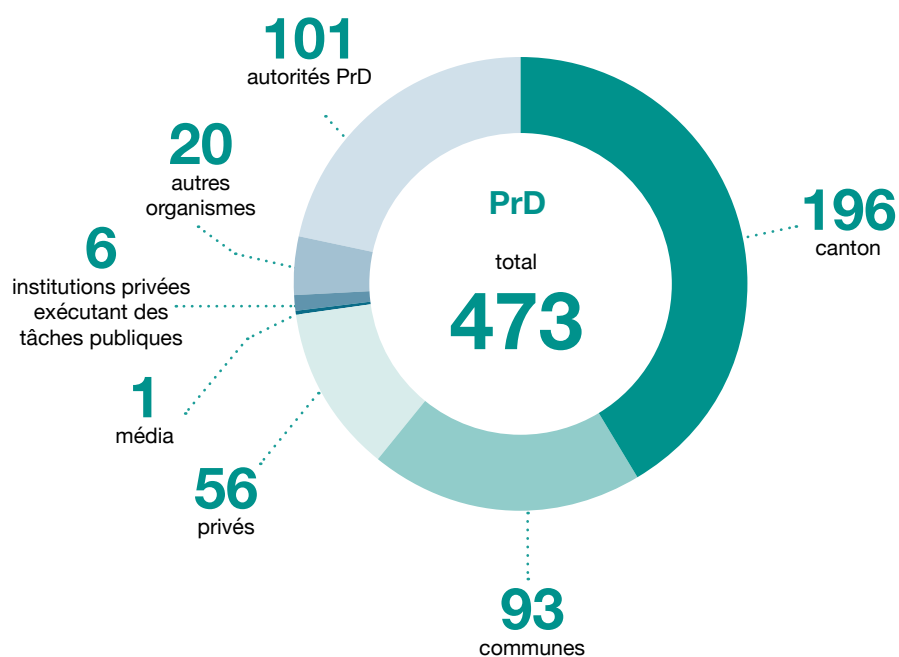


Protection des données (PrD, FriPers, LVid)

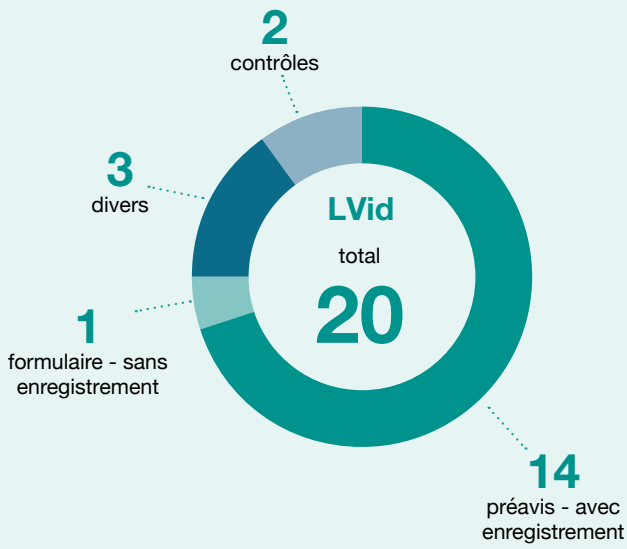
Types de dossiers



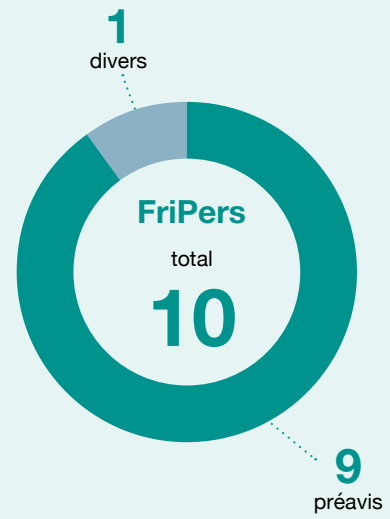
Provenance des dossiers



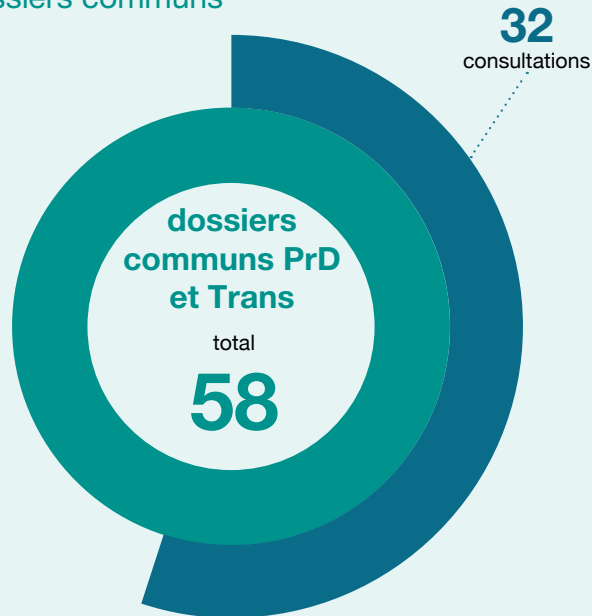
Dossiers LVID



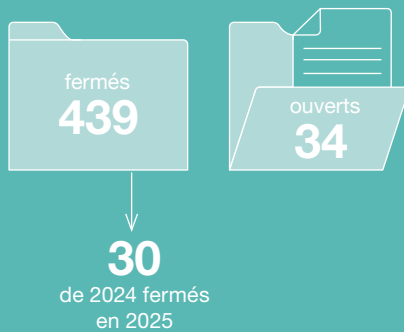
Dossiers FriPers



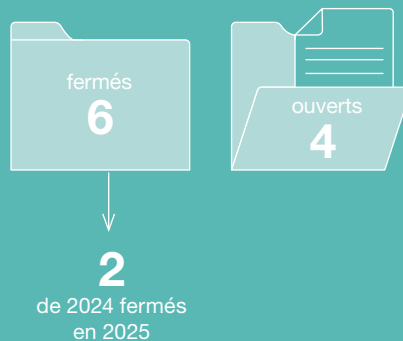
Dossiers communs



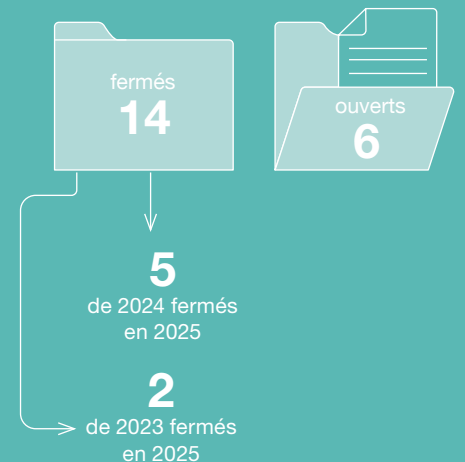
PrD



FriPers



LVID





6.4

À propos

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.

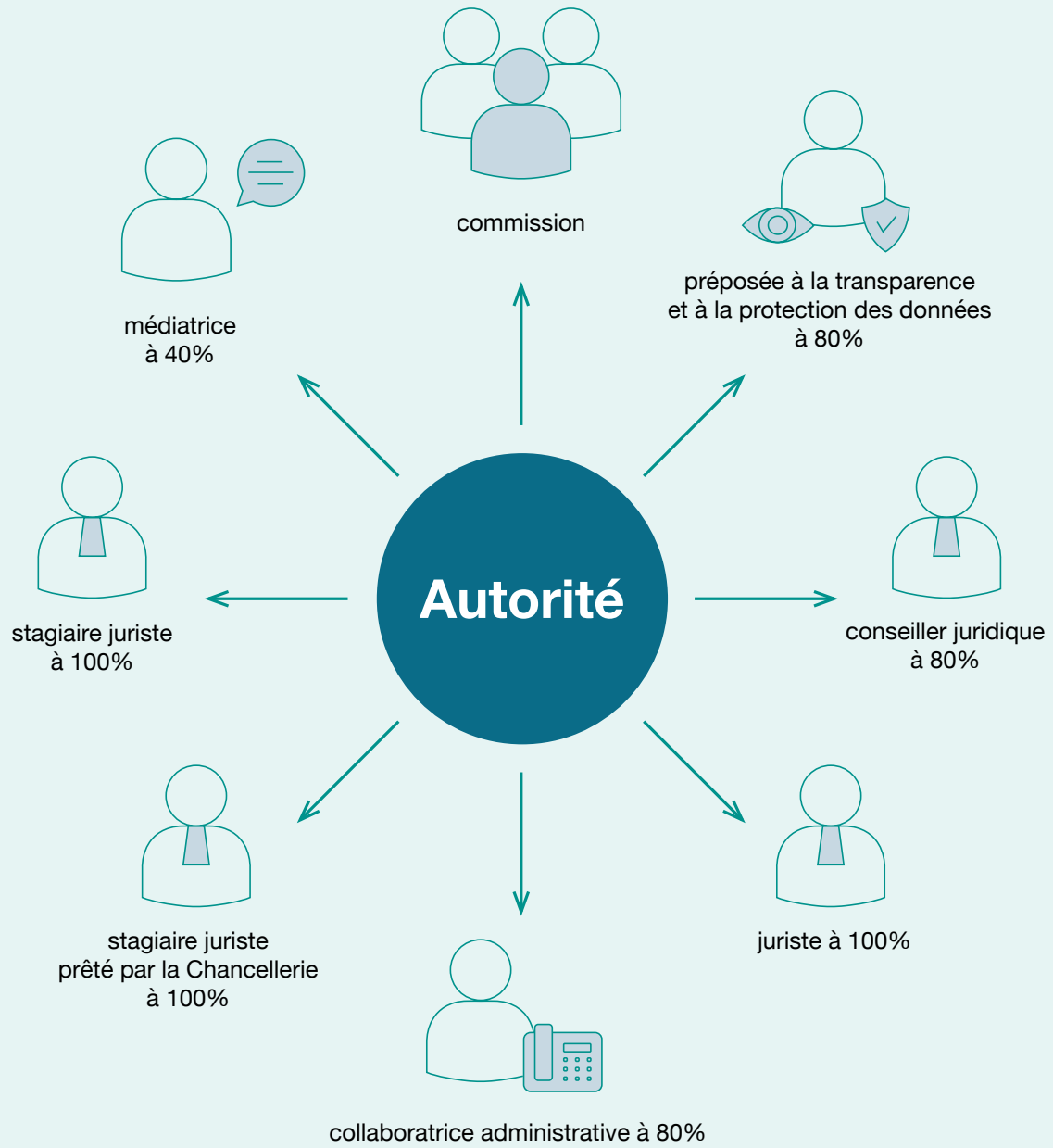
Commission

Comme le prévoit l'article 49 de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données, la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation est formée d'un-e président-e et de six membres, élus par le Grand Conseil à la suite d'une proposition du Conseil d'Etat.

En 2025, la composition de la Commission était la suivante :

- > président : M. Laurent Schneuwly (depuis 2013), juge cantonal ;
- > vice-présidente : Mme Anne-Sophie Brady, avocate (membre de juillet 2017 au 31 décembre 2025) ;
- > M. Gerhard Fiolka, professeur à l'Université de Fribourg (membre depuis juillet 2017) ;
- > M. Luis Roberto Samaniego, spécialiste en sécurité informatique (membre depuis juillet 2017) ;
- > M. Serge Gumy, directeur St-Paul Médias SA, professionnel des médias (membre depuis juillet 2022) ;
- > M. Roland Marro, spécialiste en informatique et nouvelles technologies (membre depuis juillet 2022) ;
- > M. Philippe Otten, médecin, professionnel de la santé (membre depuis juillet 2022).

Composition de l'Autorité





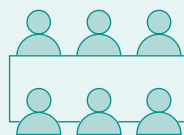
Les tâches de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation sont définies aux articles [40 LInf](#), [50 et 58 LPrD](#), et [6 alinéa 2 LMéd](#). Il s'agit essentiellement des tâches suivantes :

- > 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 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 en collaboration avec la Direction à laquelle elle est rattachée la procédure de nomination du ou de la préposée et du médiateur ou de la médiatrice pour le Conseil d'Etat et préavisier à son intention la ou les candidatures privilégiée-s ;
- > 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 ;
- > ordonner la suspension, la modification ou la cessation de tout ou partie du traitement ainsi que l'effacement ou la destruction de tout ou partie des données personnelles, lorsqu'un organe soumis à la présente loi ne respecte pas des dispositions de protection des données ;
- > 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 ;

> préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 22 LPrD.

La Commission a tenu 9 séances en 2025. Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec la préposée durant 140.5 heures sur l'ensemble de l'année. Tant le Président que la Vice-présidente ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.



9
séances en 2025



140.5
heures sur l'ensemble
de l'année

Préposée à la transparence et à la protection des données

Les tâches en **transparence** sont les suivantes (art. 41 LInf) :

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

Les tâches en **protection des données** sont les suivantes (art. 54 LPrD) :

- > contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant 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 (FPDPT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- > apporter son concours lors de violations de la sécurité des données personnelles faisant l'objet d'une annonce;
- > exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- > tenir le registre des activités de traitement (ReAcT);
- > rendre des recommandations à l'attention des organes publics qui traitent des données personnelles, lorsqu'il apparaît qu'une ou plusieurs dispositions de protection des données ne sont pas respectées.

S'y ajoutent 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](#));
- > les tâches de préavis de la LVID en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement ([loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance](#); [ordonnance du 23 août 2011 y relative](#));
- > 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](#));
- > 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](#));
- > 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](#)).

6.5

Lettre au Grand Conseil

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

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2025 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM).

Après une mise en lumière des points forts, il convient de distinguer les activités en transparence, en protection des données, de la médiation administrative et de la Commission. Nous terminerons par diverses informations.

Le 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 2026

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée à la
transparence et à la
protection des données

M. Stoffel

La Médiatrice
cantonale

A. Zunzer Raemy

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

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg
T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

Avril 2026

