



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

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/jg 2026-FP-6

PRÉAVIS – FriPers

du 5 octobre 2026

sur la demande d'accès direct

datée du 4 août 2026

déposée par le Réseau Santé de la Sarine

I. Préambule

Vu

- les articles 16, 16a et 17a de la loi cantonale du 23 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 plate-forme 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) ;
- la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : LAVS ; RS 831.10) ;
- la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (ci-après : LCo ; RSF 140.1) ;
- la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé (ci-après : LSan ; RSF 821.0.1) ;
- la loi cantonale du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (ci-après : LPMS ; RSF 820.2) ;
- le règlement du 5 décembre 2000 sur les services d'ambulance et les transports de patients et patients (ci-après : règlement sur les services d'ambulance ; RSF 821.0.17) ;
- la loi cantonale du 26 mars 2021 sur la défense incendie et les secours (ci-après : LDIS ; RSF 731.3.1) ;
- la loi cantonale du 12 mai 2016 sur l'indemnité forfaitaire (ci-après : LIF ; RSF 830.1) ;
- le règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide et les soins à domicile du 30 septembre 2009 (ci-après : règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire) ;
- les statuts du 1^{er} juin 2022 du Réseau Santé de la Sarine (ci-après : Statuts RSS) ;

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : ATPrDM) formule le présent préavis concernant la requête déposée le 4 août 2026 par le Réseau Santé de la Sarine RSS (ci-après : le requérant ou le Réseau) auprès du Service de la population et des migrants (ci-après : SPoMi). Cette requête consiste en une demande d'accès direct à la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants du canton (ci-après : FriPers).



Pour rendre ce préavis, l'ATPrDM s'est fondée sur le formulaire A1 (V10) de demande de base signé le 4 août 2026 par le requérant et reçue le 6 août 2026. Il ressort dudit formulaire que le requérant vise à obtenir un accès direct aux caractères 2, 3, 4, 7, 10, 14, 16, 17, 19, 20, 25, 27, 31, 32 et 33. Le requérant a également coché la case qui limite l'accès aux données des habitants n'ayant aucune religion, ainsi que la case qui ne limite à aucune restriction territoriale, respectivement donne accès aux données des habitants de tout le canton.

Par courriel du 30 septembre 2026, le requérant a précisé qu'il n'avait pas besoin d'obtenir l'information sur la religion des personnes concernées. Il a également confirmé à cette occasion nécessiter l'accès aux données des habitants de tout le canton de Fribourg, et a en outre indiqué à cette occasion renoncer à demander l'accès à la nationalité (caractère 20).

Compte tenu de ce qui précède, l'ATPrDM examine dans le présent préavis la demande d'accès direct aux caractères **2, 3, 4, 7, 10, 14, 16, 17, 19, 25, 27, 31, 32 et 33**.

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 systématique 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 16a LCH lorsque le destinataire est une autorité ou une administration 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 16a LCH applicable en vertu du renvoi de l'article 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 et/ou subventionnés par l'Etat accèdent aux données de la plateforme FriPers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches dans le respect du principe de la proportionnalité.

2.1 Description de l'accomplissement de la tâche

- > L'article 1 alinéa 1 LSan dispose que la présente loi régit les soins et les autres activités exercées dans le domaine de la santé par des personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public. L'article 1 alinéa 3 lettre e LSan ajoute que la présente loi définit l'exploitation des institutions de santé. De surcroît, dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches de santé, l'article 57 LSan pourrait s'appliquer aux activités du requérant, cette disposition prévoit en effet que tout ou toute professionnel-le de la santé tient un dossier pour chaque patient-e qu'il ou elle soigne à titre indépendant (art. 57 LSan).
- > Les articles 99 et suivants LSan traitent plus particulièrement des institutions de santé, c'est-à-dire des institutions dont la mission implique de fournir des soins ou de prendre en charge des personnes ayant besoin de soins de manière régulière (art. 99 al. 1 LSan). Au sens de l'article 99 alinéa 2 LSan, ces institutions comprennent notamment les établissements pour personnes âgées (let. b), les services de soins à domicile (let. c) et les services d'ambulance (let. e).



- > Dans le cadre des tâches qui lui sont dévolues, le Réseau exploite les établissements médico-sociaux (ci-après : EMS) dont il est propriétaire (art. 3 al. 1 let. a des Statuts RSS) et veille à garantir la qualité et la coordination des prestations médico-sociales répondant aux besoins de prise en charge de la population du district de la Sarine, conformément à la LPMS. De plus, les frais financiers des EMS pour personnes âgées abritant des résidents provenant du district de la Sarine sont pris en charge et répartis par le Réseau (art. 3 al. 1 let. c des Statuts RSS).
- > Au sens de la LPMS, l'aide et les soins à domicile se définissent comme des prestations médico-sociales qui ne nécessitent pas d'infrastructure institutionnelle et qui permettent à une personne de continuer à vivre à domicile (art. 6 al. 1 LPMS). Ces prestations peuvent être fournies à domicile par les fournisseurs mandatés ou exploités, ainsi que par tout autre fournisseur autorisé à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins (art. 7 al. 1 LPMS). Afin d'assurer la coordination de la prise en charge médico-sociale fournie à domicile et en EMS, les communes forment une association de communes (art. 11 al. 2 LPMS).
- > En outre, les communes ont l'obligation légale d'assurer l'organisation et l'exploitation des services d'ambulance (art. 107 al. 3 LSan), lesquels doivent garantir la qualité, la rapidité, l'efficacité et la coordination des secours aux personnes malades ou accidentées, ainsi que leur sécurité (art. 1 du règlement sur les services d'ambulance). A cette fin, les communes forment aussi une association de communes au sens de la LCo (art. 107 al. 3 LSan).
- > La défense incendie et les secours visent à parer aux dommages causés par le feu ou les éléments naturels, ou à d'autres situations présentant un caractère d'urgence (art. 1 al. 1 LDIS). Afin d'exercer certaines attributions de la législation en matière de défense incendie et de secours, les communes forment une association de communes (art. 13 al. 2 LDIS), qui possèdent un bataillon pour leur périmètre (art. 13 RDIS) et sont chargées d'organiser et de mettre en œuvre l'organisation et la gestion de la défense incendie et des secours pour les territoires couverts par leur bataillon (art. 14 al. 1 LDIS). Par ailleurs, les frais d'intervention liés aux missions principales des sapeurs-pompiers sont assumés par les associations de communes, puis refacturés à la personne qui a provoqué l'intervention (art. 38 ss LDIS).
- > L'indemnité forfaitaire est une aide financière accordée aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile (art. 1 LIF). Les associations de communes au sens de la LPMS en sont les autorités d'application (art. 2 al. 1 let. a LIF). Aussi, le Réseau a édicté un règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire, qui en fixe les conditions.
- > Au surplus, plusieurs communes peuvent collaborer pour accomplir des tâches d'intérêt commun. A cet effet, elles constituent une association de communes (art. 107 al. 1 et 2 LCo). En l'espèce, le Réseau est constitué sous la forme d'une association de communes au sens des articles 107 et suivants LCo, et constitue une personne morale de droit public communal au sens de l'article 109bis alinéa 2 LCo (art. 1 des Statuts RSS). Dès lors, et compte tenu des buts prévus à l'article 3 des Statuts RSS, il apparaît que le Réseau est compétent pour l'accomplissement des tâches susmentionnées.

2.2 Nécessité de l'accès

À ce stade, il convient ainsi d'examiner la nécessité d'**accès direct** aux caractères **2, 3, 4, 7, 10, 14, 16, 17, 19, 25, 27, 31, 32 et 33**, ainsi qu'aux données des habitants du canton de Fribourg.

Le caractère 2 contient le numéro d'assuré AVS (NAVS13). L'utilisation systématique de ce numéro en dehors de l'AVS découle des articles 153b et suivants LAVS. Seules les autorités, organisations et personnes visées à la lettre a de l'alinéa 1, art. 153c LAVS, dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert, sont habilitées à utiliser le numéro d'assuré AVS de manière systématique. Le Réseau constitue, en l'espèce, une organisation de droit public extérieure aux administrations visées aux chiffres 1 à 3, au sens de l'article 153c alinéa 1 lettre a chiffre 4 LAVS. Selon l'interprétation de cette disposition par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_442/2023), ainsi que selon le Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 30 octobre 2019 (FF 2019 6955, 6982), l'article 153c alinéa 1 lettre a chiffre 4 LAVS implique qu'une loi spéciale doit autoriser l'utilisation systématique du numéro d'assuré AVS, que ces organisations ou personnes soient chargées de tâches administratives par le droit fédéral, cantonal ou communal, ou par contrat. Or, il apparaît qu'aucune base légale formelle ne prévoit l'utilisation systématique du numéro d'assuré AVS dans le cadre des tâches susmentionnées. Ainsi, conformément à l'article 153c alinéa 1 lettre a chiffre 4 LAVS, ce caractère ne doit pas être accessible au requérant.

Les caractères 3, 4, 7 et 10 contiennent respectivement le nom officiel, le nom de célibataire, le nom alias et les prénoms officiels. Il s'agit d'informations nécessaires au requérant pour identifier les personnes dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches. A cet égard, le requérant justifie la nécessité de l'accès au nom de célibataire et au nom alias par le fait que certains administrés utilisent parfois ces noms-ci. Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette appréciation.

Le caractère 14 (date de naissance) est une donnée indispensable au requérant, qui lui permet de vérifier l'éligibilité des personnes à certaines prestations, en particulier dans le cadre des prestations fournies en EMS, lesquelles prévoient une procédure particulière d'admission pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite.

Le requérant justifie la nécessité de l'accès au caractère 16 (sexe) par le fait que la fourniture de certaines prestations médicales varie selon le sexe de la personne concernée. Il ajoute qu'il est nécessaire de bénéficier de cette information, car l'identification par certains noms est complexe. Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette appréciation.

Le caractère 17 (état civil) est essentiel à l'accomplissement des tâches du requérant. Notamment, dans le cadre de l'octroi des indemnités forfaitaires, il permet de vérifier si les conditions personnelles relatives aux parents et aux proches sont remplies. En outre, lors de l'admission en EMS d'une personne incapable de discernement, il permet de déterminer si celle-ci est mariée ou liée par un partenariat enregistré. Cette information constitue un premier élément pour établir qui peut la représenter, notamment lors de la conclusion du contrat d'assistance (art. 382 al. 3 CC en relation avec les art. 374 et 378 CC).

Le caractère 19 (date de décès) est nécessaire au requérant afin que celui-ci mette un terme à la facturation de prestations telles que les soins à domicile et le versement des indemnités forfaitaires à la date du décès de la personne concernée.

Pour bénéficier des indemnités forfaitaires, les personnes concernées doivent avoir élu leur domicile légal dans le canton de Fribourg. En outre, le changement de domicile entre districts peut également entraîner des conséquences sur le droit de la personne concernée aux indemnités forfaitaires. Ainsi, les caractères 25 (date d'arrivée), 27 (date de départ) et 33 (date de déménagement) sont essentiels au requérant dans l'accomplissement de ses tâches.

Les caractères 31 (adresse postale) et 32 (adresse de domicile) sont nécessaires au requérant pour l'envoi de la correspondance relative notamment à la facturation de ses différentes prestations, telles que le service d'ambulances, la défense incendie et les indemnités forfaitaires.

Enfin, le requérant justifie la nécessité de l'accès aux données des habitants du canton de Fribourg par la récurrence des situations survenant entre les districts, par exemple lors d'interventions du service des ambulances concernant des personnes domiciliées hors du district de la Sarine ou des proches aidant domiciliés dans un autre district que la personne aidée. L'allégation du requérant paraît manifestement vraisemblable. Ainsi, il n'y a pas lieu de restreindre l'accès aux seules données des habitants du district de la Sarine.

En résumé, la préposée est d'avis que l'accès direct aux caractères **3, 4, 7, 10, 14, 16, 17, 19, 25, 27, 31, 32 et 33** concernant les personnes établies dans le canton de Fribourg pourrait être autorisé et que l'accès au caractère 2 ne devrait pas être autorisé.



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 3, 4, 7, 10, 14, 16, 17, 19, 25, 27, 31, 32 et 33** concernant les habitants du canton de Fribourg ; et
- un préavis **défavorable** à la demande **d'accès direct** au **caractère 2**

de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) par le Réseau Santé de la Sarine.

IV. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles à la direction requérante 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 50 alinéa 1 lettre f, 54 alinéa 1 lettre k, 57 et 58 LPrD sont réservées.
- > Le présent préavis sera publié.

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données

Annexe

—

Liste des caractères

V. Annexe

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

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