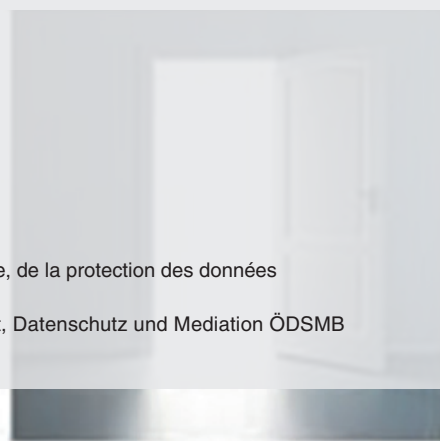


# Rapport d'activité 2022

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2022



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

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



---

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

Avril 2023

—  
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL  
DU CANTON DE FRIBOURG

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

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2022 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Intégrée administrativement dans l'Autorité depuis le 1er janvier 2022, le rapport d'activité 2022 de l'Autorité comprend la partie de la médiation administrative.

Après une mise en lumière des points forts de l'année et un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Après quelques remarques au sujet de la coordination de la transparence et de la protection des données (IV) et des considérations finales (V), nous poursuivons avec la partie relative à la médiation administrative (VI).

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

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

Fribourg, avril 2023

Le Président  
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée  
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée à la  
protection des données

F. Henguely  
(jusqu'au 30.09.2022)  
M. Stoffel *a.i.*  
(dès le 1.10.2022)

La Médiatrice  
cantonale

A. Zunzer Raemy

# Table des matières

---

<b>Points forts</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Tâches et organisation de l’Autorité</b>	<b>7</b>
<hr/>	
A. Focus	7
1. Tâches de la préposée à la transparence	8
2. Tâches de la préposée à la protection des données	8
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
<hr/>	
<b>II. Activités principales de la Commission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
A. Sujets communs à la transparence et la protection des données	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Dossiers spécifiques	13
<b>B. Domaine de la transparence</b>	<b>13</b>
1. Evaluation du droit d’accès	13
2. Médiation dans le domaine du droit d’accès	14
<b>C. Domaine de la protection des données</b>	<b>14</b>
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	14
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	14
3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)	14
4. Rapports de traitement de données personnelles	14
<hr/>	
<b>III. Activités principales des préposées</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>A. Transparence</b>	<b>15</b>
1. Points forts	15
1.1 Dix ans de la LInf - bilan	15
1.2 Médiations dans le domaine du droit d’accès	15
1.3 Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative	18
1.4 Demandes	18
2. Statistiques	18

---

<b>B. Protection des données</b>	<b>19</b>
1. Points forts	19
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	19
1.2 Demandes	20
2. Contrôles	24
3. FriPers et vidéosurveillance	24
3.1 FriPers	24
3.2 Vidéosurveillance	25
4. ReFi - registre des fichiers	26
5. Echanges et collaboration	26
6. Statistiques	27
<hr/>	
<b>IV. Coordination entre la transparence et la protection des données</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>V. Remarques finales</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>VI. La médiation administrative</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>A. Tâches et organisation de la médiation administrative</b>	<b>29</b>
1. En général	29
2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative	29
3. Collaboration au niveau intercantonal	29
4. Communication	30
<b>B. Activités de la médiatrice cantonale</b>	<b>30</b>
1. En général	30
2. Quelques chiffres	31
3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue	33
<b>C. Remerciements</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>VII. Tables des abréviations et termes utilisés</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>VIII. Annexes: statistiques</b>	<b>36</b>
<hr/>	
Statistiques de la transparence	36
Statistiques de la protection des données, FriPers et LVid	38

---

## Points forts

---

*En transparence, la synthèse des 10 ans de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) a été transmise par l'Institut du Fédéralisme à l'Autorité début 2022.<sup>1</sup> En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur, mis à part quelques propositions. Il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.*

*Le nombre de demandes en médiation a continué à être élevé. 35 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, dont 14 concernaient des documents en lien avec les éoliennes. Dans le cas des éoliennes, la préposée a relié les procédures et plusieurs accords ont été trouvés. 12 recommandations ont été rendues. Dans 4 requêtes en médiation et après échange avec les parties, il n'a pas été possible d'entrer en matière. Dans un cas, la préposée s'est récusée et la requête a été traitée par le Président de la Commission.*

*En protection des données, la numérisation de l'administration s'est poursuivie et n'a cessé d'amener de nouveaux projets complexes, mais a également eu pour conséquence une coordination à l'interne des organes, en particulier une répartition des responsabilités. En parallèle, les cyberattaques et les failles de sécurité ont gardé les questions de protection des données personnelles sur le devant de la scène.*

*La loi cantonale sur la protection des données (LPrD) est en cours de révision totale, afin d'offrir aux citoyennes et citoyens du canton de Fribourg un cadre juridique moderne, et qui permet de s'aligner aux*

*standards du droit européen et de la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe. D'une part, la réforme prévoit un renforcement du contrôle et de la maîtrise des informations partagées avec les collectivités publiques pour les personnes concernées. D'autre part, les obligations en matière de protection des données seront plus strictes pour les responsables au sein de l'administration. La charge de travail reste 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.*

*Dans le domaine de la médiation administrative, la révision de la loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'ATPrDM. D'autre part, la révision a intégré une disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur a ainsi clairement souligné qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation.*

*Dans l'année sous revue, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale ont concerné un large éventail de sujets : par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.*

---

<sup>1</sup> [rapport-de-synthese-des-10-ans-de-la-linf.pdf \(fr.ch\)](#)

# I. Tâches et organisation de l'Autorité

## A. Focus

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

L'Autorité a été composée jusqu'à la fin septembre d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (80%). Elle a compté aussi une juriste (50%). Elle a pu bénéficier jusqu'à la fin février d'un soutien administratif (100%). Dès le 1<sup>er</sup> octobre, la fonction de préposée à la protection des données a été exercée *ad interim* par la préposée à la transparence (80%) qui a été en charge des deux domaines. La juriste a augmenté son activité de 50% à 100% dès début septembre. L'Autorité a bénéficié d'une juriste supplémentaire pour la période de l'*interim* (60%). Elle compte une collaboratrice administrative (80%) ainsi que deux stagiaires juristes (100%). La médiatrice cantonale (40%) est intégrée administrativement à l'Autorité.

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

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels, les exigences de la protection des données et l'exercice de l'activité de médiation administrative;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- surveiller la gestion de l'activité de médiation administrative et veiller à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e soit garantie;
- mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence, du ou de la préposé-e à la protection des données et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels et/ou sur la médiation administrative ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;
- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 12f LPrD.

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.5/versions/7470](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/7470)

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

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

En 2022, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient jusqu'à la fin juin: *M. Philippe Gehring* (*Vice-président*), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. André Marmy*, médecin, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022 suite à l'élection des membres de la Commission par le Grand Conseil, la Commission était composée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal (Président), *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, *M. Serge Gumy*, directeur St-Paul Médias SA, *M. Roland Marro*, spécialiste en informatique et nouvelles technologies et *M. Philippe Otten*, médecin.

La Commission a tenu 9 séances en 2022. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. La médiatrice cantonale a participé à diverses séances de la Commission pour des dossiers communs ou des dossiers relatifs à son domaine d'activité.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 145 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

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

## 1. Tâches de la Préposée à la transparence

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

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

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 LMéd.

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

Conformément à l'article 31 LPrD, la **préposée à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a alinéa 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi; art. 21 LPrD).



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

- les tâches de préavis FriPers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)<sup>5</sup>;
- les tâches de préavis de la LVid et en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative)<sup>6</sup>;
- les tâches de préavis lors de la diffusion sur un site Internet de données personnelles sensibles (ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration)<sup>7</sup>;
- la participation à des comités dans le cadre de la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures ainsi que les tâches de préavis et de contrôle (ordonnance du 24 juin 2019 y relative)<sup>8</sup>;
- les tâches de préavis concernant le traitement des données relatif à une interruption de grossesse à des fins statistiques (ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse)<sup>9</sup>.

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents<sup>10</sup>), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif**, les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données,

les dossiers **d'essais pilotes** concernant le traitement automatisé de données sensibles en l'absence de base légale formelle et les **rapports de traitement** de données personnelles transmis à l'Autorité, conformément aux bases légales spéciales. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de non-respect des prescriptions sur la protection des données (recommandation et recours; art. 30a al. 1 let. c et art. 22a LPrD), le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal (art. 30a al. 1 let. d et 27 al. 2 LPrD).

## B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données se sont attachées à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles ont pris part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposé-e-s de Suisse romande ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences. En 2022, la réunion printanière a eu lieu à Genève, alors que celle d'automne s'est déroulée à Berne.

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

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

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.3/versions/7469](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/7469) et [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090)

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

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

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

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

---

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait partie de la *Conférence des commissaires suisses à la protection des données, privatim*<sup>11</sup>. L'Assemblée générale du printemps a eu lieu à Soleure alors que celle de l'automne a eu lieu à Berne.

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

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

### C. Engagement dans la formation

---

Dans le domaine de la transparence et de la protection des données, un cours en français a eu lieu à la HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

En 2022, les cours de l'association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises (AFOCI) des stagiaires 3+1 et des apprentis de l'Etat de Fribourg ont été dispensés en français et en allemand dans le cadre de la formation administration publique «Protection des données, droit de l'information et archivage».

### D. Information et communication

---

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités<sup>13</sup>. En mai 2022, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**.

Dans ses **newsletters** semestrielles<sup>14</sup>, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence, la protection des données et la médiation administrative. Le guide à **l'attention spécifique des communes** vise à fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets<sup>15</sup>.

Les contenus les plus importants du site Internet sur la transparence et la protection des données ont été traduits en **langage simplifié**, avec le soutien de la médiatrice cantonale. La partie qui concerne la médiation administrative est accessible en langage simplifié depuis 2021.

---

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

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

---

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

<sup>14</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

<sup>15</sup> <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-02/guide-pratique-a-l-attention-des-communes.pdf>

---

## II. Activités principales de la Commission

---

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

---

#### 1. Prises de position

##### 1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

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

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données, de la transparence et de la médiation administrative; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission, les préposées ou la médiatrice cantonale préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet<sup>16</sup>.

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

*Directives de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) relatives à l'utilisation d'Internet et des plateformes numériques dans les écoles*

La Commission a renvoyé à sa réponse précédente. En substance, la Commission rappelait dans celle-ci les principes clés en matière de protection des données, notamment la nécessité d'une base légale et les exigences en lien avec la densité normative, à savoir le degré de précision des informations qui figurent dans la loi. La question de l'atteinte à la personnalité étant important en présence de mineurs, le besoin de clarté et de précision a été souligné, notamment en termes de définition et d'explication. La question du consentement a, en outre, appelé quelques commentaires.

*Stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée*

Dans sa prise de position, la Commission a rappelé que l'utilisation de dispositifs informatiques et de systèmes d'information, comme ceux prévus dans le projet, nécessitent l'élaboration de bases légales. Ainsi le respect des principes de protection des données appelle de nombreux ajouts dans la législation et adaptations dans le Rapport explicatif. La Commission a souligné l'importance de déterminer les responsabilités et de régler la sécurité des données, notamment en rappelant les dernières cyberattaques qui ont fait l'actualité. Elle a salué la mention qu'un concept de sécurité de l'information et de protection des données (SIPD) doit être établi et a invité l'organe à transmettre ce dernier à l'Autorité en vue de conseils appropriés. Finalement, la Commission a proposé de sensibiliser à la sécurité et à la protection des données, outre les enseignant-e-s, tous les actrices et acteurs concernés (directions d'établissement, collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, formateurs et formatrices des instituts de formation et autres parties prenantes du système éducatif fribourgeois).

---

<sup>16</sup> <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

#### *Avant-projet du règlement sur la mobilité*

Dans sa prise de position, la Commission a salué l'intégration de ses remarques émises le 30 mars 2021 sur l'avant-projet de la loi sur la mobilité (LMob; RSF 780.1). Elle a néanmoins relevé le besoin de précisions, voire d'ajouts, dans le règlement sur la mobilité (RMob); notamment concernant le catalogue des données traitées, les modalités de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée, les mesures techniques et organisationnelles, la durée de conservation des données ou encore la visibilité des données sur la vignette. La Commission a conseillé de privilégier un listing des documents requis par le ou la requérant-e pour l'autorisation de conduire un taxi (carte de taxi) et de renoncer à la solution proposée dans le projet. Par ailleurs, elle a rappelé qu'une base légale formelle est nécessaire pour autoriser le traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité tel qu'envisagé dans le cadre du registre informatique central prévu par le RMob. En outre, pour le registre cantonal, un concept SIPD incluant une évaluation des risques devrait être réalisé. Finalement, ledit registre doit être déclaré à l'Autorité, conformément à l'article 19 alinéa 2 LPrD.

#### *Avant-projet de loi portant la modification de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat*

La Commission a rappelé que les données personnelles sur l'appartenance religieuse constituent des données sensibles (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui doivent faire l'objet de mesures de protection accrues contre tout traitement non autorisé (art. 22 LPrD et RSD). La Commission a également préconisé l'ajout de précisions dans le projet modifiant la Loi cantonale concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat du 26 septembre 1990 (LEE; RSF 190.1). Il s'agit entre autres du droit d'exploiter des fichiers informatiques pour les communautés confessionnelles régies par le droit privé qui se voient octroyer des prérogatives de droit public. En particulier, elle a mentionné l'exploitation d'un système d'information, son but,

ses responsabilités y relatives, le contenu du système d'information, des accès en ligne, des appariements de données, du cercle des destinataires et des tiers participants. Elle a relevé la nécessité que les modalités de traitement des données ainsi que les mesures techniques et organisationnelles soient détaillées dans un règlement d'exécution, notamment s'agissant de l'étendue des données traitées et des responsabilités, du cycle de vie, etc. Finalement, la Commission était d'avis qu'il était opportun de profiter de la révision de la loi pour clarifier la liste des données que le contrôle des habitants est autorisé à transmettre aux communautés ainsi que les modalités y relatives.

#### *Révision de la loi cantonale sur la statistique*

La Commission a salué la création d'une base légale formelle pour l'appariement de données statistiques dans l'avant-projet de Loi modifiant la Loi cantonale du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat; RSF 110.1) et la volonté d'adaptation de l'Ordonnance cantonale du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat; RSF 110). Elle a préconisé que l'utilisation systématique du NAVS soit mentionnée dans la LStat, et non pas déduite du texte de loi. De plus, elle a soulevé les précisions importantes qu'il convient d'ajouter dans l'ORStat, notamment en lien avec l'appariement des données, son processus (organisation, déroulement, cadre et conditions de la communication des données appariées, destruction des données, etc.) et la protection des données individuelles. Enfin, elle a relevé que les services statistiques cantonaux et communaux qui appartiennent des données de l'OFS doivent respecter les conditions posées aux articles 13j alinéa 4 de l'ordonnance fédérale du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnances sur les relevés statistiques; RS 431.012.1) et 5 de l'ordonnance fédérale du 17 décembre 2013 du DFI concernant l'appariement de données statistiques (ordonnance sur l'appariement de données; RS 431.012.13).

### *Modification de l'ordonnance sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs*

Par son rattachement administratif à la Direction de la sécurité, de la justice et du Sport (DSJS) (art. 3 al. 3 OMed), les traitements de données personnelles effectués par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs sont régis par la LPrD (art. 2 al. 1 let. a LPrD) et doivent répondre aux principes de protection des données; notamment l'existence d'une base légale (art. 4 LPrD), la finalité (art. 5 LPrD), la proportionnalité (art. 6 LPrD) et l'exactitude des données (art. 7 LPrD). La Commission a par ailleurs relevé que les données traitées (catégories de données) par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs dans le cadre de ses tâches légales doivent être mentionnées dans l'ordonnance. Les données sensibles, telles que les sanctions pénales et administratives et les procédures y relatives, doivent figurer dans une base légale formelle. Enfin, la Commission a rendu attentive que toute communication de données personnelles avec les tribunaux qui échappent à la procédure (par exemple, les aspects d'ordre purement organisationnel) doivent se fonder sur une base légale (art. 4 et 10 LPrD).

## 2. Dossiers spécifiques

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

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

Suite à la démission de la préposée à la protection des données, la Commission a proposé à la fin juin au Conseil d'Etat de nommer la préposée à la transparence comme préposée à la protection des données *a.i.*

Suite à cette nomination, la Commission a effectué une réflexion et est arrivée à la conclusion qu'il faudrait en profiter pour examiner les avantages et les inconvénients qui résultent de la réunification des deux fonctions en une personne. C'était en effet la première fois que le canton de Fribourg se trouvait dans cette situation. La Commission a jugé utile de se donner un certain délai pour faire des expériences et entreprendre les réflexions nécessaires à ce sujet. Aussi, elle a proposé au Conseil d'Etat de prolonger l'interim pendant quelques mois, afin de réfléchir aux avantages et inconvénients de la réunification des fonctions de préposée à la transparence et de préposée à la protection des données. Elle a bénéficié du travail d'une juriste supplémentaire à 60% pendant cette période. Ce délai a permis de faire des expériences pratiques sur le terrain tant à l'interne de l'ATPrDM qu'à l'externe dans les contacts avec l'administration et le public. A l'issue de trois mois d'expérience, la Commission a informé la Chancellerie être acquise à cette solution. En effet, elle permet d'avoir une vue d'ensemble sur des tâches étroitement liées, et facilite la coordination. C'est aussi grâce au personnel supplémentaire que l'expérience a été positive. Néanmoins, gérer la masse de dossiers avec le personnel à disposition est un défi. La Commission a ainsi indiqué qu'elle souhaite que les démarches soient entreprises en vue de la réunion des deux fonctions en une seule personne compte tenu de la situation actuelle, et de nommer la préposée à la transparence dans cette fonction. La Commission est partie de l'idée que l'Autorité continuera à disposer des EPT dont elle a disposé pendant l'interim au moins et de deux postes de juristes stagiaires, et qu'à terme, cela soit augmenté de manière appropriée.

## B. Domaine de la transparence

### 1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 81 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2022. Dans 63 cas, les organes publics ont accordé un accès complet, dans 6 cas un

accès restreint, dans 1 cas un accès différé et dans 6 cas l'accès a été refusé. Dans 5 cas, les statistiques n'indiquent pas l'issue de la demande d'accès. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'environnement, de l'administration, de la justice, des constructions et de la culture.

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

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 73 minutes consacrées au droit d'accès en 2022 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 15 heures.

## 2. Médiation dans le domaine du droit d'accès

Dans le cas d'une requête en médiation auprès du Conseil de la magistrature, la préposée à la transparence s'est récusée. Le Président de la Commission a traité la requête en médiation, et n'a pas pu entrer en matière. Il s'agissait d'une demande de renseignements, et non pas d'une demande d'accès à un document officiel.

## C. Domaine de la protection des données

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

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter

l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission n'a fait aucune recommandation.

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

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2022, la Commission a reçu une copie de 19 décisions, la grande majorité émanant de la Police cantonale (principalement d'accès à ses propres données et de destruction de ses données). La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment le procédé de la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

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

Sur la base d'un dossier dûment établi et après consultation de l'Autorité, le Conseil d'Etat peut autoriser par voie d'ordonnance le traitement automatisé de données sensibles si cela paraît indispensable pour réaliser un essai pilote ou préparer une application pendant la procédure d'adoption ou d'adaptation de sa base légale. L'organe responsable transmet, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat et à l'Autorité. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption du traitement. De ce fait, l'Autorité est consultée à plusieurs reprises. Les projets-pilotes du Référentiel cantonal ainsi que Deménagement sont toujours en cours.

### 4. Rapports de traitement de données personnelles

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

# III. Activités principales des Préposées

## A. Transparence

### 1. Points forts

#### 1.1 Dix ans de la LInf - bilan

L'année 2021 avait été l'occasion de tirer un bilan dix ans après l'entrée en vigueur de la LInf. L'ATPrD avait mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour mener une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence, de manière indépendante. Ce mandat comprenait trois parties:

- Une publication était parue en octobre 2021<sup>17</sup>, celle-ci est disponible entièrement en français et en allemand sur le site de l'ATPrDM.<sup>18</sup>
- Une conférence s'était tenue le 9 décembre 2021 à l'Université de Fribourg.
- Une synthèse a été adressée par l'Institut du Fédéralisme à l'ATPrDM le 31 mars 2022.

Le rapport de synthèse remis par l'Institut du Fédéralisme a pour but de valoriser les enseignements tirés de la publication et de la conférence.

En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur. Quelques propositions ont été formulées: il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.

De manière plus détaillée:

- Sous l'angle du **droit fondamental**, la mise en œuvre fribourgeoise du droit fondamental à l'information est favorable à la théorie des droits fondamentaux, elle va plus loin que ce qui est prévu au niveau fédéral et aussi plus loin que les dispositions dans la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte ONU II. Les dispositions potestatives (l'accès

au document peut...) de l'article 26 LInf peuvent être problématiques puisqu'une mise en danger potentielle suffit pour limiter, refuser ou restreindre l'accès aux documents. Une grande retenue pour ne pas octroyer l'accès aux documents devrait donc être de mise dans ces cas.

- En ce qui concerne le **champ d'application**, la délimitation entre les demandes d'accès aux documents officiels en transparence (régées selon la LInf) et les demandes d'accès des personnes aux données les concernant (régées selon la LPrD) est claire. Par contre la délimitation entre transparence et coopération des autorités, ou entre transparence et archivage l'est moins et pourrait nécessiter certaines clarifications.
- **La durée de traitement** peut être relativement **longue** pour les demandes d'accès. L'Institut du Fédéralisme n'a pas identifié de potentiel d'optimisation car la procédure de consultation des tiers, qui doivent pouvoir faire valoir un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès aux documents, est très importante.
- **Médiation informelle**: les bases légales laissent la marge de manœuvre importante et nécessaire pour mener à bien cette procédure informelle.
- **La perception de la LInf** au sein de l'administration est positive, mais variable. L'IFF propose d'augmenter la sensibilisation, en particulier dans les communes, et de clarifier quels documents peuvent être considérés comme confidentiels.

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

##### Déroulement de la procédure

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

<sup>17</sup> Bernhard Waldmann / Florian Bergamin, 10 ans LInf Fribourg, Berne 2021.

<sup>18</sup> Pour commander la publication: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.  
Pour accéder aux contributions traduites: <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/contributions>

qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès aux documents officiels pour réaliser la médiation et rendre sa recommandation (art. 41 al. 3 LInf). La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

### Quelques chiffres

En 2022 le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement est resté élevé par rapport à la moyenne. 35 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence et 4 demandes en médiation étaient encore pendantes à la fin de l'année.

### Médiation en lien avec les éoliennes

En 2022, les projets relatifs à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal ont continué à faire l'objet de demandes d'accès, puis de demandes en médiation (14). Les médiations concernaient le Service de l'énergie (SdE), la Préfecture de la Glâne, la société IB Murten, et les communes de La Roche, Pont-en-Ogoz et Romont. 3 médiations auprès des communes de La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont et Sales étaient encore pendantes à la fin de l'année. Un grand nombre de documents ont été transmis dans le cadre de ces demandes d'accès et de ces médiations, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) en publie la liste sur son site Internet<sup>19</sup>.

Dans trois recommandations similaires adressées à des communes, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Belfaux, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Riaz [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Morat, et [celle](#) en lien avec la société IB Murten, la préposée a enjoint les entités à faire leur possible pour récupérer les documents manquants auprès des entreprises concernées, d'autres communes et des services de l'Etat. Il existe en effet une obligation de récupération des documents. Cette obligation découle du devoir d'assistance de l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf) et de la jurisprudence. Pour les documents en possession des entités, la préposée a recommandé que les communes les transmettent conformément à la LInf (cf. jurisprudence ci-dessous).

Dans sa [recommandation](#) adressée au SdE, la préposée a recommandé d'octroyer l'accès aux documents clairement identifiés durant la procédure de médiation, de récupérer les documents dont il n'est plus en possession puis d'y octroyer l'accès selon la LInf, et d'octroyer l'accès aux documents qui peuvent être identifiés sans charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf). Elle a invité les parties à coopérer de façon efficace, sereine et rapide afin de déterminer avec plus de clarté les documents encore manquants. Le SdE peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux de diverses séances non-publiques. Les procès-verbaux de ces séances sont exclus du droit d'accès (art. 29 al. 1 let. b LInf).

### Autres médiations

Les autres demandes de médiation concernaient des documents très divers:

➤ L'une d'entre elles concernait une demande d'accès à des rapports de diagnostic amiante effectués en vue des travaux sur le site industriel de Bluefactory à Fribourg. Dans sa [recommandation](#), la préposée a retenu que l'entreprise exploitant le site, Bluefactory

<sup>19</sup> [20220321\\_liste\\_documents\\_transmis\\_par\\_communes\\_-\\_eoliennes.xlsx\(live.com\)](#).



---

Fribourg Freiburg SA (BFF), était soumise à la LInf. Elle a recommandé de traiter la demande d'accès selon la procédure prévue aux articles 20 et suivants LInf. BFF est une personne privée accomplissant des tâches de droit public dans le domaine de la promotion économique et de l'encouragement à l'innovation, et a déjà rendu des décisions au sens du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) (art. 2 al. 1 let. b LInf).

- Un autre cas portait sur les règlements de l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB). Le requérant a demandé au Conseil d'Etat l'accès aux documents établis suite à ses courriers adressés au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a indiqué ne pas avoir donné de suite à ces courriers. La préposée a [recommandé](#) que le Conseil d'Etat confirme par décision qu'il ne disposait pas des documents sollicités.
- Un autre cas portait sur l'accès au registre des personnes dont les cendres reposent au jardin des souvenirs au cimetière de St-Léonard. La préposée a [recommandé](#) à la Ville de Fribourg, si elle maintient son refus d'octroyer l'accès au registre, d'expliquer de manière circonstanciée en quoi la charge de travail pour consulter les héritiers-ères (art. 27 LInf) serait disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf).
- Une requête en médiation portait sur un dossier de permis de construire, pour un permis de construire entré en force. La préposée a [recommandé](#) à la commune du Pâquier de se déterminer en faveur de l'accès au dossier, tel que mis à l'enquête, et de transmettre sa détermination aux tiers concernés. Ceux-ci auraient alors pu saisir la préposée à la transparence d'une requête en médiation en faisant valoir un intérêt privé prépondérant (art. 27-28 LInf).

- Une requête en médiation concernait les annonces de consommation annuelle des 10 entreprises qui consomment le plus d'énergie par année. La préposée était d'avis que les arguments d'ordre tout à fait général ne suffisent pas pour établir que des secrets d'affaires (art. 28 al. 1 let. a LInf) protégés au sens de la LInf existent. Elle a [recommandé](#) au SdE de se déterminer en faveur de l'accès, en indiquant aux 10 entreprises qu'elles peuvent s'y opposer en saisissant la préposée à la transparence d'une demande en médiation et faire valoir un intérêt privé prépondérant.
- Le dernier cas portait sur des règlements de l'ECAB. La préposée était d'avis que l'ECAB pouvait maintenir son refus d'octroyer l'accès aux procès-verbaux des séances du Conseil d'administration (art. 29 al. 1 let. b LInf), ainsi qu'aux versions non définitives des règlements envoyés au Conseil d'administration pour adoption (art. 22 LInf et 2 al. 2 OAD). Elle a en outre [recommandé](#) à l'ECAB d'octroyer l'accès à la compilation des remarques de consultations, le cas échéant après consultation des organes publics sur un éventuel intérêt public prépondérant.
- Dans un cas, le Préfet de la Broye a saisi la préposée d'une requête en médiation. Il avait formulé une demande d'accès à une décision auprès du SdE, que celui-ci avait refusé de lui transmettre. La préposée n'a pas pu entrer en matière. En effet, elle n'est pas compétente pour réaliser une médiation entre autorités.

#### **Accords de médiation**

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Certains accords ont permis d'identifier les documents qui contenaient les informations recherchées par les personnes requérantes, voire de les énumérer. Dans d'autres médiations, les personnes ayant demandé l'accès aux documents ont finalement renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée ou caviardée.

Une fois l'accord de médiation conclu, se pose la question de sa mise en œuvre. Cette question a régulièrement occupé la préposée. Parfois, une des parties était d'avis que l'accord n'a pas été mis en œuvre ou seulement partiellement. Dans le cadre de demandes d'accès à des documents en lien avec les éoliennes et les accords de médiation passés entre les requérants et la commune de Riaz, Morat, IB Murten et le SdE, les requérant-e-s étaient d'avis que les communes, IB Murten ainsi que le SdE n'ont pas ou seulement partiellement mis en œuvre les accords de médiation (cf. médiations en lien avec les éoliennes, ci-dessus).

### **Jurisprudence**

La Préfecture du Lac a traité les recours déposés par 6 requérant-e-s après la décision de la commune de Courtepin de ne pas transmettre de documents en lien avec les éoliennes. Elle a admis le recours et annulé la décision de la commune. La commune doit rendre une nouvelle décision, et:

- Analyser tout document en sa possession en motivant, le cas échéant en cas de refus de transmettre un document précis, pourquoi ce dernier n'est pas pertinent.
- Motiver son éventuel refus de transmettre des documents.
- Consulter les tiers concernés selon la procédure prévue par la LInf.
- Rechercher et récupérer les documents introuvables, et le cas échéant, motiver pourquoi ceux-ci le demeurent.
- Mentionner clairement pourquoi un document n'existe pas, si la commune estime que c'est le cas.

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

Conformément à la LMéd qui prévoit que pour la récusation de la médiatrice administrative, la Commission est l'autorité au sens du CPJA (art. 16 al. 2 LMéd et 21 à 25 CPJA), la préposée à la transparence a été désignée dans un cas comme suppléante par la Commission (art. 25 al. 2 CPJA). Dans ce cadre, l'organe public n'a

pas donné son accord pour lancer une procédure de médiation. De plus, il était d'avis qu'il n'y avait pas de conflit entre lui et le requérant. Les conditions d'entrée en matière n'étaient à son sens pas remplies puisque le requérant n'avait pas précédé sa requête des démarches usuelles auprès de lui afin de résoudre le conflit à l'amiable. La médiation n'a donc pas pu avoir lieu. Les informations sur les activités de la médiatrice administrative se trouvent dans le chapitre VI.

### **1.4 Demandes**

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

En 2022, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais pas prendre position dans des cas concrets, sous réserve de la formulation d'une recommandation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

## **2. Statistiques**

Durant la période considérée, 229 dossiers ont été introduits. Parmi ces dossiers, 24 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 50 conseils et renseignements, 15 avis, 32 examens de dispositions législatives, 6 présentations, 16 participations à des séances et autres manifestations, 35 demandes en médiation, 1 médiation administrative et 74 demandes diverses ou copie de demandes diverses. 78 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 29 des communes, 33 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 79 des particuliers ou institutions privées et 10 des médias (cf. statistiques annexées).

---

## B. Protection des données

### 1. Points forts

#### 1.1 CoPil, COPro et groupes de travail

La préposée à la protection des données a participé régulièrement à des groupes de travail (notamment comité de conformité du Référentiel cantonal, groupe de travail santé intercantonale) et à des CoPil (Harmonisation des systèmes d'information des écoles du canton de Fribourg (HAE), Cybersanté, Référentiel cantonal). Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat. Ces projets touchent au processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémices. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus importante. En raison des liens avec l'informatique et la digitalisation, ceux-ci nécessitent des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. En sus des dossiers détaillés, voici quelques exemples supplémentaires.

#### Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD se sont poursuivis. Le groupe de travail réunit des représentants de différentes directions (CHA, DIAF, DSJS et DFIN) ainsi que le SITel, l'ACF et l'ATPrDM. Il est conduit par le Service de législation (Sleg). Au vu des modifications du projet, une consultation interne a été réalisée à la fin 2022, avec un délai pour se prononcer à début 2023.

#### Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures s'est poursuivie. Le Référentiel contient des données personnelles de toutes les personnes qui sont en interaction avec l'Etat de Fribourg et interconnecte les données de différentes bases de données cantonales et fédérales. Il a pour objectif de décharger les personnes et les entreprises qui ne doivent fournir qu'une seule fois certaines

informations aux autorités (principe de collecte unique des données, en anglais the Once-Only Principle).

La préposée à la protection des données a participé à différents comités, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi, le CoPil et, avec voix consultative, à la Commission de gouvernance des données référentielles. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre.

#### CoPil HAE

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE). Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de référence concernant les élèves, les enseignant-e-s et les employé-e-s des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de référence transversales à tous les degrés telles que les statistiques. Par référence, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. La préposée à la protection des données a participé aux séances du CoPil.

#### Cybersanté

Dans le domaine de la santé numérique, la préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté. En effet, le canton de Fribourg collabore étroitement avec d'autres cantons romands, notamment via l'Association CARA qu'ils ont fondée en mars 2018. L'Association a pour but de mettre à disposition une plateforme de santé numérique par le dossier électronique du patient (DEP) pour les professionnel-le-s et les patient-e-s des cantons concernés mais également d'offrir d'autres services complémentaires de santé numérique, tels que les plans de médicaments partagés ou le plan de soin partagé. En raison des données personnelles sensibles, soumises aux secrets médicaux et de fonction, et de la diversité des bases légales applicables, il s'avère nécessaire d'établir une distinction entre les différents services de santé numérique qui seront proposés au travers de la plateforme de santé numérique. Le DEP est soumis à la législation fédérale spécifique de la loi du 19 juin 2015 sur le dossier

électronique du patient (LDEP) et de ses ordonnances d'application qui réglementent de manière détaillée son utilisation et qui donnent la compétence en matière de surveillance au PFPDT. A l'inverse, les services complémentaires, qui n'ont actuellement pas de base légale, sont soumis aux différentes législations cantonales en matière de protection des données, ce qui a pour corollaire une compétence des autorités cantonales de protection des données.

Au cours de l'année 2022, la préposée à la protection des données a eu de nombreux échanges avec les autorités cantonales de protection des données et le PFPDT. Dans le cadre de l'élaboration de la Convention intercantonale en matière de santé numérique qui prévoit l'utilisation du DEP ainsi que de services complémentaires, les autorités cantonales de protection des données ont étroitement collaboré. Les discussions ont principalement porté sur les services complémentaires et la compétence des préposé-e-s cantonaux dans les tâches intercantionales.

## 1.2 Demandes

Autant les unités de l'administration cantonale, les communes, les organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que les particuliers, d'autres autorités en protection des données et organismes ainsi que les médias s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est très bonne.

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

### Microsoft Office 365

Suite au déploiement des outils de Microsoft Office 365 dans l'ensemble de l'administration cantonale, l'Autorité a été consultée à nombreuses reprises par les

organes de l'Etat, mais également par les collaborateurs ou les collaboratrices eux/elles-mêmes. Elle poursuit ses conseils en la matière, lorsqu'elle est sollicitée. Elle a notamment rendu attentif aux exigences des articles 12b ss LPrD, qui valent en cas d'externalisation de données personnelles et également renvoyé à la nouvelle version de février 2022 de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim<sup>20</sup>.

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

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

### Transmission de données fiscales à une paroisse

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à transmettre le détail des montants versés, par contribuable de confession catholique, tel que demandé par une paroisse, afin qu'elle puisse répartir les montants de l'impôt ecclésiastique entre les trois paroisses catholiques, présentes sur le territoire communal, et dont elle est chargée de répartir ces montants. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles est soumise à l'existence d'une base légale (art. 10 al. 1 LPrD). En l'occurrence, il semble qu'une base légale fasse défaut, il est donc préférable que la commune se charge elle-même de répartir les montants entre les paroisses moyennant un émolument pour la charge de travail qu'implique cette répartition.

<sup>20</sup> [Nouvelle version révisée de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim – privatim.](#)

### **Demandes de communication de listes d'adresses du Bureau de prévention des accidents (BPA) aux communes**

Plusieurs communes ont contacté l'Autorité pour savoir si elles étaient autorisées à signer une convention avec le Bureau de prévention des accidents (BPA) qui prévoit la transmission de listes d'adresses des enfants de 0 à 2 ans du contrôle des habitants au BPA afin que ce dernier puisse envoyer des brochures de prévention des accidents et des livres illustrés destinés aux enfants. Il a été rappelé aux communes que la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable à la communication de données personnelles qui sont inscrites au contrôle des habitants. Les communes ne sont pas habilitées à délivrer ces données (art. 17a al. 1, art. 16a LCH et Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants). En guise d'alternative, les communes peuvent convenir avec le BPA qu'elles se chargent elles-mêmes de l'envoi des brochures aux habitants concernés.

### **Communication de l'adresse d'un habitant à un notaire dans le cadre d'une succession**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une étude de notaires, des informations sur un habitant dans le cadre d'une succession. L'Autorité a tout d'abord rappelé le statut particulier d'officier public. Ainsi, les notaires sont considérés, en vertu de l'article 17 alinéa 1 lettre e de la Loi cantonale du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN; RSF 261.1) et les articles 16 ss de la Loi cantonale du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), comme des personnes privées déléguées de tâches publiques qui disposent d'une parcelle de puissance publique. Dans un deuxième temps, elle a invité la commune à orienter le notaire auprès de la Justice de Paix concernée qui pourra lui transmettre les informations nécessaires. Suite à cela, l'Autorité a pris contact avec la Justice de paix pour se renseigner au sujet de sa pratique. Celle-ci lui a confirmé qu'elle se limite à transmettre l'adresse du ou des héritier(s) suite aux demandes des notaires en lien avec les ouvertures de dispositions pour cause de mort et la convocation des héritiers.

### **Communication de données à la Justice de paix**

L'Autorité a été sollicitée par un service concernant une demande de communication émanant de la Justice de paix. Celle-ci se base sur l'article 97a alinéa 1er lettre f de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) et sur l'article 448 alinéa 4 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) pour obtenir les informations nécessaires. Ainsi, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et signalé qu'*a contrario* de la LPrD qui ne prévoit pas de forme, l'article 97a alinéa 1er lettre f LACI prévoit que la demande doit revêtir la forme écrite et être motivée. Par conséquent, il appartient au service de solliciter une demande écrite et motivée en application de la LACI.

### **Communication de données sur un chômeur à son ex-conjointe, contribution d'entretien**

L'Autorité a été sollicité par un service concernant une demande de communication émanant d'un particulier. *In casu*, l'ex-épouse souhaitait connaître la situation de l'ex-époux en se basant sur l'article 97a de la Loi fédérale du 25 juin 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0). A ce titre, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et a relevé l'inapplicabilité de cette disposition dans le cas d'une communication à des particuliers. Dès lors, elle a indiqué qu'il serait nécessaire d'obtenir le consentement de la personne concernée et que dans le cas où ces informations ne peuvent pas être transmises, elles seront à chercher dans le cadre de la procédure civile, cas échéant les tribunaux civils pouvant demander des informations au Service public de l'emploi (SPE) selon l'article 97a LACI.

### **Transmission de données lors de l'établissement dans une commune**

Une citoyenne a souhaité savoir quelles données personnelles la commune, où elle avait récemment emménagé, pouvait collecter auprès d'elle; notamment si elle était autorisée à lui demander de lui fournir la police d'assurance-maladie ou le nombre de chiens en sa possession. L'Autorité a d'abord rappelé les règles générales en matière d'annonce au contrôle des habitants et des don-

nées à fournir en vertu de l'article 6 de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR; RS 431.02) et de l'article 4 LCH). En dehors des registres des habitants, la législation fédérale, cantonale ou communale peut prévoir d'autres obligations d'annonce auprès de la commune d'arrivée, telles que l'attestation d'assurance maladie (art. 3 al. 1 de la Loi cantonale du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal; RSF 842.1.1]), le contrat de bail (art. 8 al. 5 LCH) ou la détention de chien (art. 6 al. 2 du Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens [RDCh; RSF 725.31] et règlements communaux).

#### **Faibles de sécurité**

L'Autorité a été informée de diverses failles de sécurité. Afin d'y remédier, et conformément à son devoir de contrôle (art. 31 al. 2 let. a LPrD), elle a invité les entités concernées et les a invitées à se déterminer sur la situation. Elle leur a demandé de lui fournir les renseignements nécessaires (art. 31 al. 3 LPrD) concernant les mesures techniques et organisationnelles mises en place conformément aux exigences découlant de la loi (not. art. 22a LPrD et le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles [RSD; 17.15]).

#### **Demande de la liste d'adresse des personnes de 80 ans et plus aux communes**

Un organe public a souhaité savoir si les communes étaient autorisées à lui communiquer une liste des personnes de 80 ans et plus dans le cadre d'une campagne de vaccination pour la COVID-19. L'Autorité a rappelé, qu'en matière de communication de données personnelles inscrites au registre des habitants, la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable (art. 12 al. 1 LPrD). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce et sur demande, communiquer à une autorité ou à une administration publique les données dont elle a besoin pour l'accomplissement de ses tâches (art. 16b al. 1 LCH). En cas de communication dite systématique, l'autorité ou l'administration publique doit adresser une demande d'accès à la plateforme FriPers selon l'article 16a LCH. In casu, il s'agissait d'une communication de données systématique qui ne relevait pas de la compétence des communes.

#### **Documentation des procès-verbaux de visite par des photographies d'enfants**

Un organe public a souhaité savoir s'il peut faire valoir des photographies d'enfants comme moyens de preuve dans le cadre d'une procédure administrative et, plus particulièrement dans le cadre de procédures de contrôle dans les familles. In casu, l'Autorité a relevé l'absence de base légale formelle et matérielle régissant le processus des procédures de contrôle dudit Service, notamment les aspects relatifs à la protection des données (traitement des données, cycle de vie des données, etc. De plus, en vertu du principe de la proportionnalité (art. 6 LPrD), l'Autorité a recommandé la plus grande prudence quant à la prise de photographies d'enfants comme moyens de preuve. Elle est d'avis que la prise de photographies doit être utilisée en dernier recours, et recommande fortement de recourir à des moyens de preuve dont l'atteinte à la personnalité est moins incisive. En tout cas, les photographies des enfants devraient être systématiquement floutées. L'Autorité a rappelé, par ailleurs, que le consentement des enfants capables de discernement, ainsi que le consentement des représentants légaux des enfants incapables de discernement devraient être donnés en toute circonstance.

#### **Communication de données personnelles par un organe public à la police**

Un organe public a souhaité savoir si la communication de données personnelles à la police entrait dans le champ d'application de la LPrD et s'il était dès lors autorisé à communiquer une liste de personnes déterminées (nom, prénom, date de naissance). L'Autorité a rappelé le champ d'application de l'article 2 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). La LPrD demeure applicable si la communication de données personnelles intervient dans le cadre d'activités policières hors procédure pénale, à savoir tant et aussi longtemps qu'une instruction pénale n'as pas été ouverte par le Ministère public (art. 2 al. 1 let. b LPrD *a contrario*). Dès lors qu'une instruction pénale est ouverte, la LPrD ne trouve plus application et la communication des données personnelles demandées est régie par le Code de procédure pénal suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0). In casu, il n'était pas possible de déterminer si les demandes formulées par la police intervenaient hors procédure

---

pénale. Dans l'affirmative, l'exigence d'une base légale au sens de l'article 4 LPrD qui autoriserait l'organe public à communiquer les données semblait faire défaut.

### **Communication d'une adresse à un agent d'affaires breveté dans le cadre d'un litige**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une personne privée, par le biais de son agent d'affaires breveté, l'adresse d'un habitant dans le cadre d'un litige. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles inscrites au registre des habitants est régie par la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1), en vertu de l'article 12 alinéa 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce, communiquer notamment l'adresse d'une personne à une personne privée pour autant que cette dernière rende vraisemblable l'existence d'un intérêt légitime (p. ex: lien juridique, rapport contractuel, etc.) à la communication (art. 17 al. 1 LCH). La production par l'agent d'affaires breveté d'une procuration annexée à la demande ne suffit pas à démontrer l'existence d'un tel intérêt. *In casu*, la commune a estimé que les informations transmises par l'agent d'affaires breveté étaient trop générales et ne permettaient pas d'établir l'existence d'un intérêt légitime du requérant.

### **Collecte et exploitation de numéros de portables par la commune**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à collecter, puis exploiter un numéro de téléphone portable par ménage à des fins de diffusion d'alertes communales dans des situations d'urgence (p.ex. pollution de l'eau). L'Autorité a rappelé que tout traitement de données personnelles par un organe public nécessite l'existence d'une disposition légale l'y autorisant ou, à défaut, qu'une disposition réglant l'accomplissement de sa tâche l'implique (art. 4 LPrD). De plus, elle a relevé que le numéro de téléphone portable n'est pas une donnée minimale au sens de l'article 6 de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) devant figurer au contrôle des habitants. Elle a dès lors conclu que la collecte des numéros de téléphones portables par la commune ne peut se faire que

sur une base volontaire, telles qu'une communication volontaire des numéros de portable par les habitant-e-s de la commune qui désirent être avertis des situations d'urgence, l'affichage public de l'information, ou encore la distribution d'un tout ménage.

### **Demande d'accès à ses propres données au contrôle des habitants**

Une commune a souhaité savoir si, dans le cadre d'une demande d'accès à ses propres données, elle était autorisée à faire parvenir au requérant sa «fiche habitant» telle qu'elle figure au contrôle des habitants. L'Autorité a rappelé les principes relatifs au droit d'accès à ses propres données conformément aux articles 23 ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) et plus particulièrement les modalités d'exercice (art. 24 LPrD). Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit, sauf exception (art. 24 al. 2 LPrD). Ainsi, les données personnelles peuvent être transmises sous forme de lettre, de fiche, de copie de documents, etc.

### **Base légale pour effectuer l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL)**

Un particulier a souhaité savoir sur quelle base légale l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL) pouvait être effectuée. L'Autorité a rappelé le principe de licéité des traitements de données personnelles (art. 4 LPrD) et a précisé qu'un enregistrement est une forme de traitement de données qui s'apparente à une collecte de données (art. 9 LPrD). L'enregistrement de personnes qui expriment notamment leurs opinions à haute voix peut constituer une donnée sensible (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui requiert dès lors une base légale formelle l'y autorisant, au risque de constituer un traitement illicite. *In casu*, l'existence d'une base légale semblait faire défaut. En effet, l'article 32 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATEC; RSF 710.11) ne prévoit pas la possibilité d'enregistrer une telle séance.

## 2. Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles axés sur le respect des principes de la protection des données au sein d'administrations communales et d'un service de l'Etat. Les contrôles sont confiés à des spécialistes externes, néanmoins la préposée a assisté à tous les contrôles. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, à savoir un contrôle planifié, annoncé et organisé, ou un contrôle spontané, un contrôle général voire un contrôle limité à certaines activités de l'organe public. Afin de pouvoir sensibiliser le plus grand nombre d'organes publics au sujet de la sous-traitance et de la digitalisation de l'administration, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles organisés et limités à certaines activités.

Le but des contrôles est d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment les droits et profils d'accès aux applications informatiques et aux bases de données utilisées, l'externalisation de traitement de données personnelles (sous-traitance, délégation de tâches) et les mesures de sécurité. Deux rapports ont été établis. Il en ressort différentes propositions émises suite aux divers points relevés lors des contrôles. Les propositions, n'ayant pas toutes la même importance, sont cataloguées selon les critères de risque et l'ordre d'importance des mesures à mettre en œuvre.

## 3. FriPers et vidéosurveillance

### 3.1 FriPers

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, FriPers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départ ou d'arrivée, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, d'émettre un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme canto-

nale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité.

### **Demande d'accès du Service public de l'emploi concernant la surveillance du marché du travail par les inspecteurs et inspectrices**

Le Service public de l'emploi (SPE) a demandé un accès direct à la plateforme FriPers. Dans le cadre des obligations découlant de la législation, le SPE a, au travers de ses inspecteurs et inspectrices, la nécessité de disposer d'éléments d'informations permettant de constituer l'identité complète des personnes à contrôler. L'Autorité a émis un préavis favorable aux données sollicitées (notamment les nom et prénom, adresse, etc.).

### **Demande d'accès du Service de la prévoyance sociale**

Pour répondre à ses obligations légales, notamment dans le cadre d'allocation de subvention, le Service de la prévoyance sociale (SPS) a demandé un accès à la plateforme FriPers ainsi qu'à l'historique des données. Le SPS a rappelé qu'il doit pouvoir vérifier la situation des requérants et s'assurer de l'établissement de ceux-ci dans le canton. L'Autorité a émis un préavis favorable pour un accès indirect aux données demandées (notamment l'adresse) ainsi qu'à l'accès indirect à l'historique des données pour l'adresse postale et l'adresse de domicile avec une limitation rétroactive de 2 ans, ceci à des fins de contrôle du domicile légal des personnes en EMS.

### **Détermination sur la demande d'accès de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg**

Dans le cadre de la tenue du registre des membres des corporations ecclésiastiques, l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg (EERF) a demandé un accès indirect à la plateforme FriPers pour un certain nombre de données. L'Autorité a émis un préavis partiellement favorable pour les données jugées nécessaires. Pour le surplus, l'Autorité a préavisé défavorablement, au motif que les données ne sont pas nécessaires pour l'accomplissement des tâches légales de l'EERF et ne respectent dès lors pas le principe de la proportionnalité.



## Contrôles

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

## 3.2 Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 LVid).

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

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. La fréquence et la complexité des demandes ont nécessité la tenue de visions locales. Ces rencontres permettent un échange avec les différents spécialistes et les autorités ainsi qu'une meilleure compréhension de la situation.

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

### Surveillance d'une église et d'un centre paroissial

L'Autorité a préavisé défavorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans une Eglise et un Centre paroissial. L'Autorité a estimé que la demande ne respectait pas le principe de la proportionnalité. En effet, la surveillance à l'intérieur d'une église constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées, notamment du fait que les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses constituent des données sensibles au sens de l'article 3 lettre c chiffre 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Finalement, le recours à une application utilisant une technologie de *cloud* dans le cadre de la surveillance des lieux, telle qu'elle est envisagée, est contraire au règlement d'utilisation (RU) soumis à l'Autorité, à défaut d'y être réglée.

### Surveillance d'un musée

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans un musée communal. Dans le respect du principe de proportionnalité, l'Autorité est néanmoins défavorable à l'utilisation d'une technologie permettant la reconnaissance faciale.

### Détermination sur la surveillance d'une déchetterie

Dans sa détermination, l'Autorité a confirmé son préavis défavorable rendu concernant l'installation d'un système de vidéosurveillance sise dans une déchetterie intercommunale dans le but de permettre la surveillance des boîtes eco-reload (automate à billets de banque) et l'observation d'éventuelles contraventions des utilisateurs de la benne. Elle a estimé le système non conforme à la législation. En effet, selon l'article 3 alinéa 1 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid; RSF 17.3), la vidéosurveillance veille à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribue à la poursuite et répression des infractions.

Ces deux conditions sont cumulatives. Les buts tendant à «l'utilisation conforme aux instructions du matériel» sont ainsi manifestement contraires à la LVID (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). Bien que le premier but soit conforme à la LVID, il ne respecte toutefois pas le principe de la proportionnalité, puisque l'utilisation de système cloud sans contrat avec le prestataire s'avère contraire au respect des critères des articles 12b ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) en matière d'externalisation des données. Le second but n'entre pour sa part clairement pas dans le champ d'application de la LVID, puisqu'il vise à s'assurer une utilisation conforme du matériel par les utilisateurs.

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

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

Des adaptations techniques de l'application sont nécessaires pour une utilisation adéquate du ReFi. Un groupe de travail composé de la préposée et du SITel a réfléchi à une nouvelle solution pour le ReFi. Ces démarches sont en cours.

#### 5. Echanges et collaboration

L'échange est important aussi avec la vingtaine de personnes dites «personnes de contact en matière de protection des données» des directions et établissements. Une séance réunissant les personnes de contact (personnes répondantes en matière de protection des données dans chaque direction et établissement autonome) a eu lieu. Le thème cette année couvrait le concept de sûreté de l'information et protection des données

(Concept SIPD). Après une intervention par la préposée, le spécialiste orateur a présenté cet outil et dans un deuxième temps, exposé ses modalités et sa plus-value. L'après-midi quant à lui, a fait l'objet d'un workshop sur le même thème durant lequel les participant-e-s pouvaient s'essayer à l'élaboration d'un tel document.

#### **Avant-projet convention intercantonale en matière de santé numérique et nouvelle mouture de l'avant-projet de convention intercantonale**

La procédure de consultation sur l'avant-projet de convention intercantonale en matière de santé numérique – entre le canton de Fribourg, le canton de Vaud, le canton du Valais, la République et canton de Genève, ainsi que la République et canton du Jura – s'est terminée le 15 février 2022. Celle-ci était élaborée et pilotée par la communauté de référence (CARA).

Cette convention prévoit, en outre, de régler les traitements de données qui seront réalisés en lien avec les services complémentaires par une ou plusieurs organisations sur délégation des gouvernements cantonaux. Les Autorités cantonales concernées ont de concert élaboré une prise de position commune. Les considérations suivantes ressortent de leur examen général: absence de base légale formelle prévoyant expressément le traitement de données personnelles (y compris de données sensibles et de profils de la personnalité) et omission de mention s'agissant des conditions techniques ou organisationnelles – notamment en ce qui concerne l'accès aux données. Quant au contenu de l'avant-projet, les Autorités cantonales ont regretté un manque de précision et de clarté. A ce titre, elles ont relevé en particulier des notions juridiques indéterminées, la portée incertaine de certaines clauses ou encore le choix risqué, du point de vue de la protection des données, de l'utilisation systématique du NAVS13 comme identificateur de personnes.

Suite à cette prise de position commune, une nouvelle version pour consultation a été soumise aux préposés. Les Autorités cantonales ont salué l'intégration de dispositions en matière de protection des données plus abouties. Ainsi, celles-ci ont relevé certains points à

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

clarifier, notamment en ce qui concerne la précision des termes employés, la cohérence et compatibilité (notamment interne au projet et le message l'accompagnant ainsi que la LDEP) ainsi que la complétude générale (p.ex. prévoir la question des métadonnées, la durée de conservation ainsi que la transparence et l'accès aux documents). Elles ont également invité CARA à réfléchir sur la suffisance de la base légale s'agissant des systèmes d'informations et des traitements envisagés ainsi que la manière d'implémenter la communication des données personnelles à des fins statistiques et de recherche.

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

La préposée à la protection des données a des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, a échangé lors de séances.

## **6. Statistiques**

### **Protection des données en général**

Durant la période considérée, 355 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes FriPers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 40 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces dossiers comprennent 96 conseils et renseignements, 63 avis, 32 examens de dispositions législatives, 19 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 9 contrôles et inspections ou suivis de contrôle, 5 présentations, 68 participations à des séances et autres manifestations et 63 demandes diverses. 153 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 41 des communes, 131 d'autres

organismes publics (cantons, autorités de protection des données, confédération, universités), 25 des particuliers ou des institutions privées et 5 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 70 dossiers ont été réglés. De plus, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

### **FriPers**

Au 31 décembre 2022, 8 dossiers ont été soumis à la préposée à la protection des données pour préavis: 4 demandes d'accès, 2 demandes d'extension d'accès, 1 détermination et 1 divers. De ces requêtes, 2 demandes d'accès sont toujours en traitement, les 6 autres demandes étant closes. La collaboration avec la DSJS est bonne. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme FriPers. Partant, les requêtes deviennent de plus en plus complexes. Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

### **Vidéosurveillance**

Durant l'année 2022, l'Autorité a reçu 11 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 1 information concernant la modification du Règlement d'utilisation, 4 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement et 2 dénonciations d'installations. Elle a été invitée à se déterminer à 1 reprise suite à un préavis défavorable. L'Autorité a rendu 10 préavis en 2022. Parmi ces préavis, 8 ont fait suite à des demandes déposées les années précédentes. 9 préavis sont en attente d'élaboration dont certains car l'Autorité attend des documents complémentaires. Pour information, certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. 1 demande d'annonce d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement est close, 1 pas de la compétence de l'Autorité et 2 sont en cours. Les 2 dossiers relatifs aux dénonciations sont clos, le dossier relatif à l'information concernant la modification du Règlement d'utilisation est clos, ainsi que la détermination. Par ailleurs, 16 dossiers émanaient des préfectures, 1 d'un réseau et 2 de l'Autorité.

---

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

---

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie jusqu'à la fin septembre 2022 au départ de la préposée à la protection des données. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

## V. Remarques finales

---

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. L'Autorité travaille dans un esprit pragmatique qui tient compte dans toute la mesure du possible des besoins de l'administration et des particuliers. Dans cette perspective, elle considère comme particulièrement importants la sensibilisation, la formation et l'accompagnement dès le départ des projets législatifs et informatiques. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

# VI. La médiation administrative

## A. Tâches et organisation de la médiation administrative

### 1. En général

La médiation administrative est un organe indépendant qui est intégré administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). L'actuelle titulaire du poste travaille à 40 %.

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

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

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

Sont exclus de la sphère d'activité de la médiation administrative les conflits entre les administré-e-s

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

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

### 2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative

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

### 3. Collaboration au niveau intercantonal

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 trois 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. Communication

Le volet de la communication a porté durant l'année écoulée sur des rencontres avec les directions afin de présenter les prestations de la médiation administrative et de montrer sa plus-value. À cette occasion, la médiatrice a souligné que si la participation à un processus de médiation implique une charge de travail supplémentaire, l'organe concerné contribue à la gestion des conflits et encourage la proximité avec les administré-e-s.

Au cours du premier trimestre, la médiatrice a en outre publié des annonces dans les principaux journaux du canton afin de mieux faire connaître les services de la médiation administrative auprès de la population.

La médiatrice a soutenu les domaines de la transparence et de la protection des données dans le projet de communiquer les principaux contenus à ce sujet en langage simplifié sur le site Internet. Depuis 2021, le processus de médiation administrative y est expliqué en langage simplifié.

## B. Activités de la médiatrice cantonale

### 1. En général

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

Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus compréhensible, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et aboutissants ou la situation juridique ne sont pas clairs ou que la personne consultant la médiatrice cantonale se sent incomprise ou traitée

de manière injuste, la médiatrice cantonale clarifie avec l'accord des parties la situation et établit les faits. Si nécessaire, elle officie comme conciliatrice entre les parties et les soutient dans la recherche de solutions à l'amiable équitables, ou dans l'amélioration de leur communication.

Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale concernent toujours un large éventail de sujets: par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.

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

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

De manière générale, la médiatrice cantonale préconise aux personnes concernées et aux organes publics de s'adresser à elle le plus tôt possible dès l'émergence d'un conflit potentiel. La loi sur la médiation administrative dispose que la personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité

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

## 2. Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2022 en comparaison avec les années précédentes. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, sur leur complexité. Il n'est pas non plus surprenant que les directions qui connaissent davantage d'interactions avec la population et prennent des mesures avec un impact fort sur les administré-e-s soient plus souvent concernées par des demandes d'information et de médiation administrative.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total des nouvelles sollicitations	43	62	45	51	46	36
Par l'administration cantonale	7	4	1	0	0	2
Par les administré-e-s	31	55	41	48	46	34
Par les entreprises, organisations ou groupes de personnes	5	3	2	3	0	0
Par des communes	0	0	1	0	0	0

### Langue des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Autres	1	1	2	1	1	1

### Forme des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Téléphone	25	35	19	28	30	22
E-mail	11	8	10	11	9	7
Site Internet	3	11	11	5	4	4
Courrier postal	1	6	5	7	3	3
Contact direct	3	0	0	0	0	0
Autres	0	2	0	0	0	0

## Directions concernées<sup>22</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DFIN	5	12	5	5	1	4
DIAF	5	3	1	0	3	0
DFAC	2	1	3	2	1	0
DIME	2	7	5	2	2	1
DSAS	1	5	3	9	3	8
DEEF	0	0	0	0	0	0
DSJS	0	0	2	0	2	5
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	3	0	3
Préfectures	1	0	1	3	1	0

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
De la compétence de la médiatrice:	21	28	19	24	14	18
> Conseil et information	6	5	4	9	8	9
> Médiation «navette» (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	12	6	2
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	1	0	2
> Demandes sans suite ou refusées	6	3	6	1	0	1
> En cours au 31.12.	3	3	0	1	0	4
Hors de la compétence de la médiatrice <sup>23</sup> :	22	37	26	27	33	18
> Affaires communales	8	17	9	6	3	1
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	2	2	1
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	2	8	4
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS...)	5	5	4	0	4	6
> Autres	2	4	9	17	16	6

## Résultats selon art. 20 LMéd

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

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.

<sup>22</sup> Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

<sup>23</sup> Au sens de la LMéd.



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

En 2022, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes portaient notamment sur les thématiques suivantes:

- > prise en charge des coûts après des dommages causés par la grêle
- > participation aux coûts d'une prothèse dentaire perdue
- > réductions de primes de la caisse-maladie
- > aide sociale
- > allocations de formation professionnelle
- > aide aux victimes
- > code QR sur les factures cantonales
- > émoluments
- > poursuites
- > questions concernant les maisons de retraite
- > conflits de voisinage
- > transport scolaire
- > respect d'une convention conclue avec le canton

Dans deux cas, l'organe public concerné a refusé la demande de médiation :

- > La médiatrice a dû se récuser dans l'un d'eux. La préposée à la transparence a repris le dossier. Des informations supplémentaires à ce sujet se trouvent dans le chapitre III. A. 1.3.
- > Dans l'autre cas, l'organe public a précisé dans sa justification écrite qu'il agissait en tant qu'autorité judiciaire, qu'il bénéficiait ainsi des dérogations prévues par la LMéd et refusait la médiation. À son sens, la requérante devait plutôt exiger une décision sujette à recours au Tribunal cantonal. La médiatrice a rédigé une recommandation en indiquant à l'organe public qu'à ses yeux, ce dernier ne pouvait pas être considéré comme une autorité judiciaire sur la base des dispositions légales en vigueur et qu'il était bien soumis à la LMéd. Tout organe public peut refuser une médiation. Mais ce refus ne peut pas se justifier par une dérogation qui n'est pas prévue dans la loi. La médiatrice a recommandé à l'organe public d'entrer en matière sur la demande de médiation. Se

limiter à donner à la requérante des informations sur une procédure décisionnelle soumise à recours peut susciter chez elle un sentiment d'impuissance. D'après la médiatrice, la confiance de la population est étroitement liée à la possibilité de pouvoir remettre également en question des situations dans le cadre extrajudiciaire. Après la recommandation, l'organe public a consenti à la médiation et les parties sont parvenues à un accord.

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

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

### C. Remerciements

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

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

---

## VII. Table des abréviations et termes utilisés

---

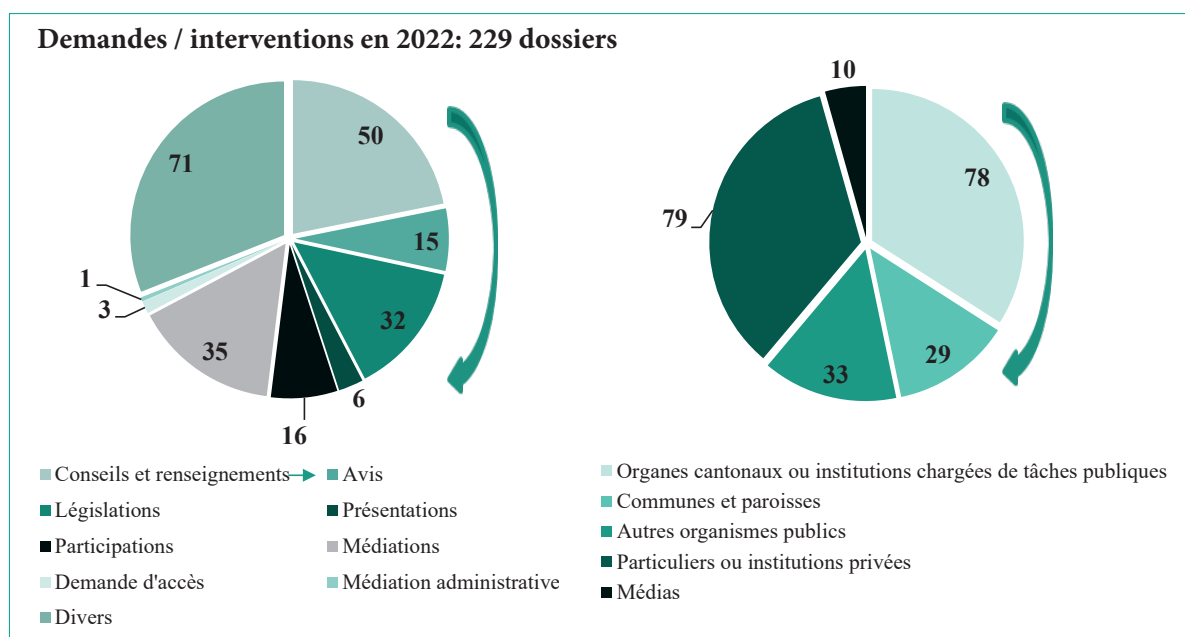
ACF	Association des communes fribourgeoises
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AOP+	Association des ombudsmans parlementaires suisses
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
ATPrDM	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (à partir de janvier 2022)
BFF SA	Bluefactory Fribourg SA
BPA	Bureau de prévention des accidents
CC	Code civil suisse
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux d'instruction publics
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CHA	Chancellerie d'Etat de Fribourg
CICI	Conférence internationale des commissaires à l'information
CoPil	Comité de pilotage
CoPro	Comité de projet
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
CPP	Code de procédure pénale
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation
DEP	Dossier électronique du patient
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJS	Direction de la sécurité, de la justice et du sport
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
EERF	Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg
EMS	Etablissement médico-sociaux
EPT	Equivalent plein temps
FriPers	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HFR	Hôpital fribourgeois
IFF	Institut du fédéralisme
LACC	Loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAMal	Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient
LCH	Loi du 23 mai.1986 sur le contrôle des habitants
LECAB	Loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels
LEE	Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre l'Eglise et l'Etat
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres

---

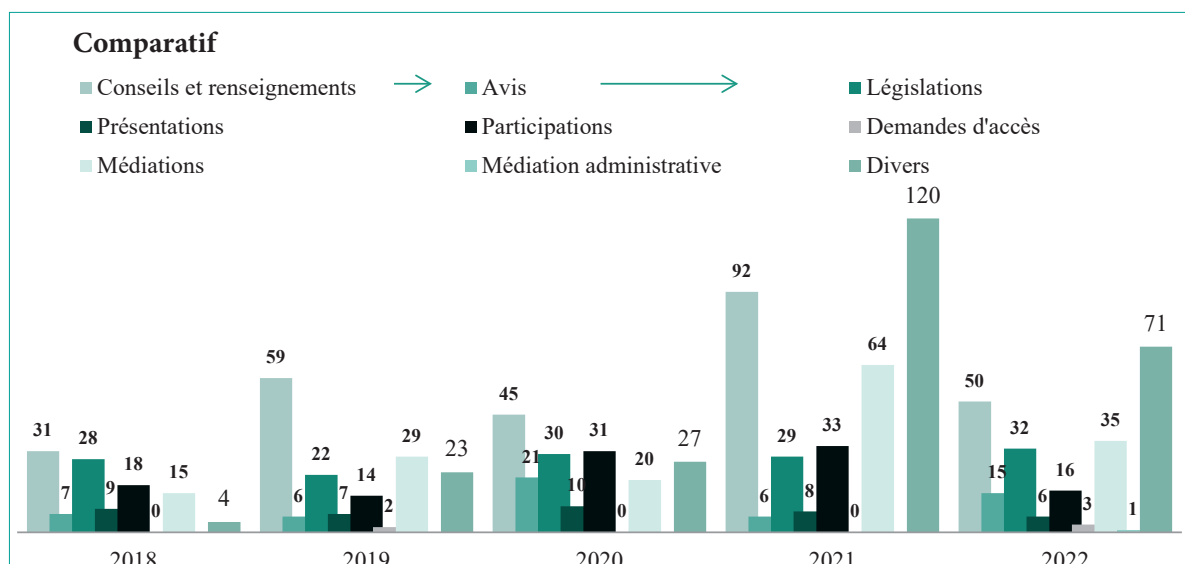
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LMob	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité
LN	Loi du 20 septembre 1967 sur le notariat
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LStat	Loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS	Numéro d'assurance-vieillesse et survivants
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OCN	Office de la circulation et de la navigation
OMed	Ordonnance du 6 décembre 2010 sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs
ONU	Organisation des Nations Unies
ORStat	Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux
Ovid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
RSCh	Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens
ReFi	Registre des fichiers
RMob	Règlement du 20 décembre 2022 sur la mobilité
RSD	Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RU	Règlement d'utilisation
SdE	Service de l'énergie
SIPD	Sûreté de l'information et protection des données
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SLeg	Service de législation
SPE	Service public de l'emploi
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
SPS	Service de la prévoyance sociale
TC	Tribunal cantonal
UE	Union européenne
VIS	Système central d'information sur les visas

## VIII. Annexes: statistiques

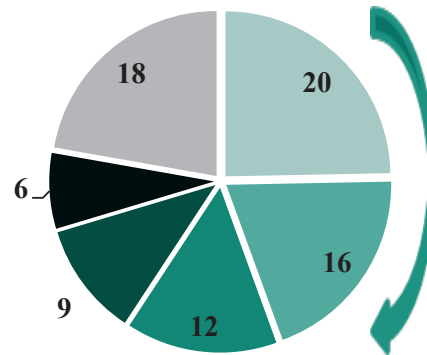
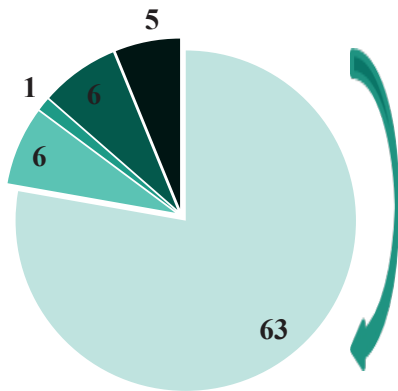
### Statistiques de la transparence



- › Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- › Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- › La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- › La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- › La notion «divers» comprend par ex. des courriers relatifs à l'article 38 al. 2 LInf, à des copies de demande d'accès, à des dossiers spécifiques ouverts par la préposée etc.
- › Parmi les 229 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 32 consultations.



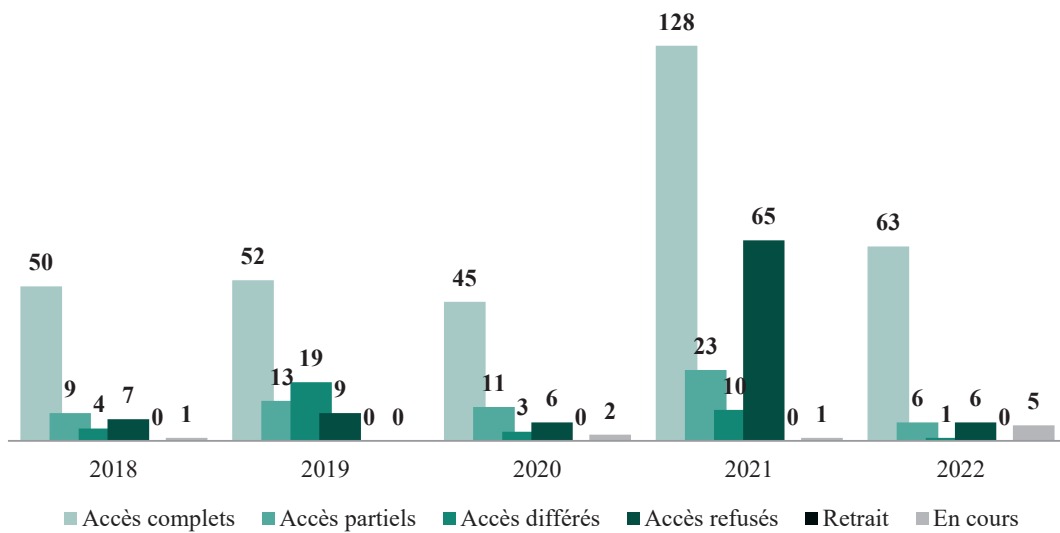
### Evaluation du droit d'accès en 222 : 81 demandes d'accès



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

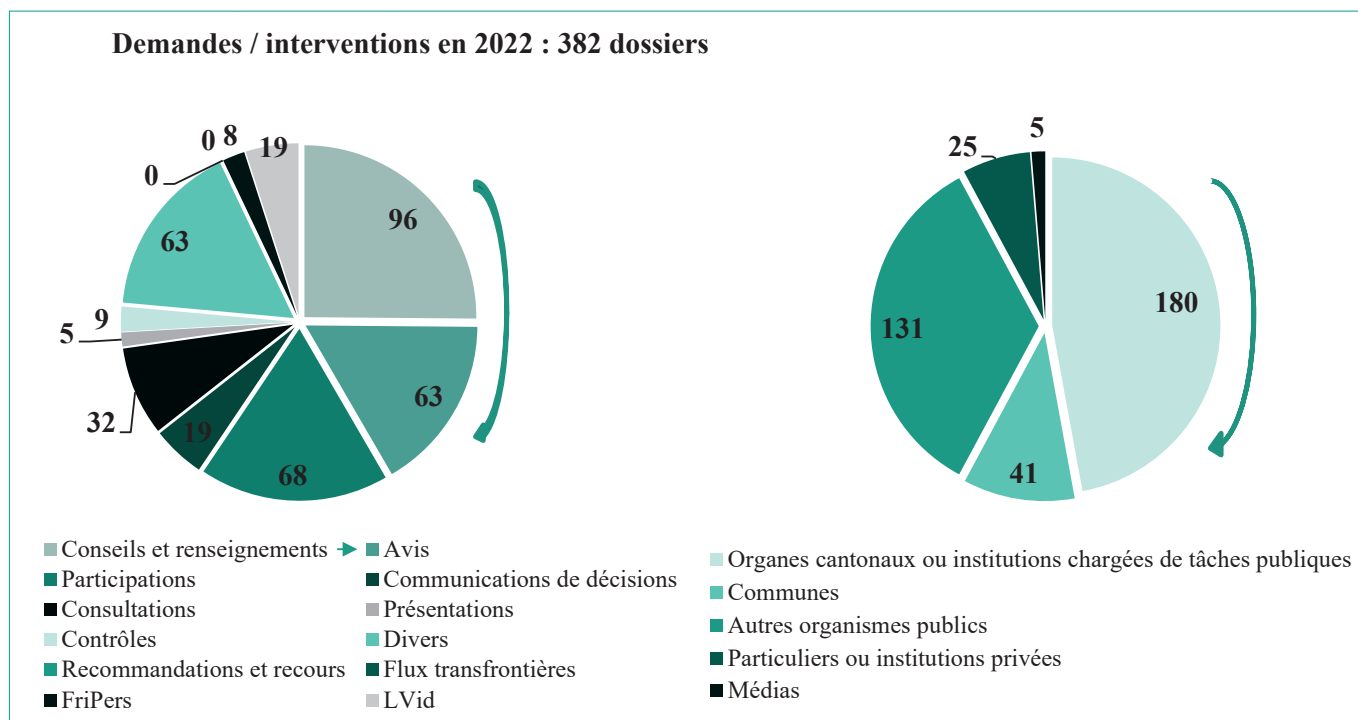
■ Environnement → ■ Administration  
■ Justice ■ Construction  
■ Culture ■ Divers

### Comparatif



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

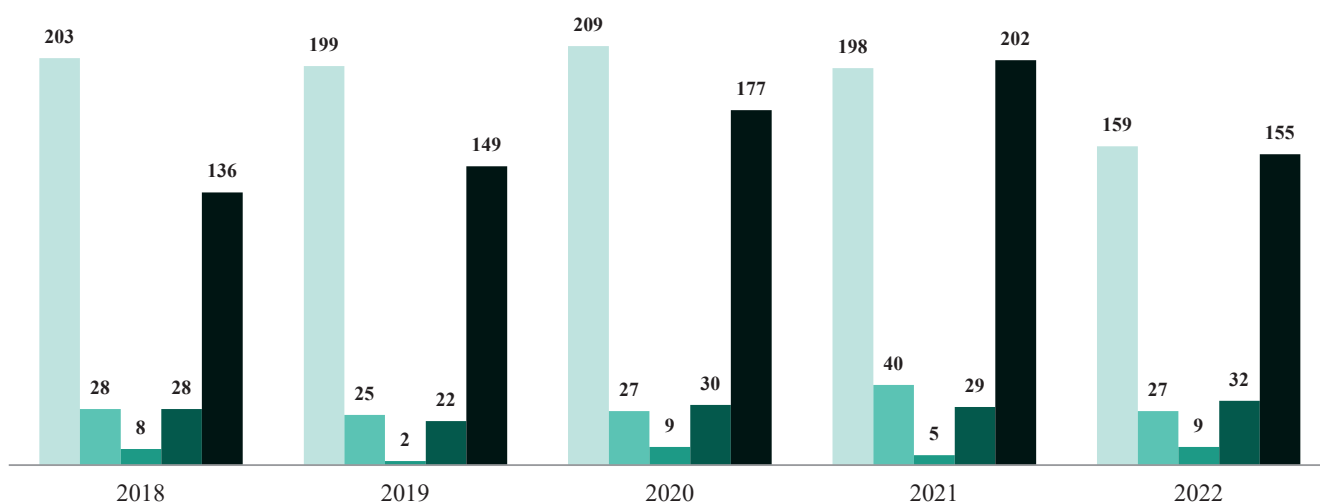
## Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > La catégorie «divers» comprend par ex. des dossiers spécifiques ouverts par la préposée, de la documentation importante reçue par privatim pour examen, utilisation ou adaptation aux spécificités cantonales etc.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 382 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 32 consultations.

## Comparatif

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



## Demandses / interventions

Années	Avis	Conscils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FriPers	LVid	Divers	Total
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269