



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

La préposée à la transparence et à la protection des
données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—
Réf. : MS/al 2023-FP-17

PRÉAVIS – FriPers

du 9 février 2024

**sur la demande d’extension de l’accès direct
datée du 14 décembre 2023
déposée par les communes du canton de Fribourg
par l’intermédiaire de l’Association des Communes Fribourgeoises**

I. Préambule

Vu

- les articles 16 et 16a de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (ci-après : LCH ; RSF 114.21.1) ;
- l’article 3 de l’Ordonnance cantonale du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants (RSF 114.21.12) ;
- la Loi cantonale du 22 octobre 2023 sur la protection des données (ci-après : LPrD ; RSF 17.1) ;
- le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (ci-après : RSD ; RSF 17.15) ;
- la Constitution fédérale de la Confédération suisse (ci-après : Cst. ; RS 101) ;
- l’article 69g de la Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (ci-après : LRTV ; RS 784.40) ;
- l’article 67 de l’Ordonnance sur la radio et la télévision (ci-après : ORTV ; RS 784.401) ;
- le préavis du 18 août 2011 de l’Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (n° 9022) ;
- la décision du 21 septembre 2011 de la Direction de la sécurité et de la justice ;
- le préavis du 3 juillet 2012 de l’Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (n° 9032) ;
- la décision du 24 janvier 2013 de la Direction de la sécurité et de la justice ;
- la modification du 30 juin 2015 du préavis FriPers du 18 août 2011 de l’Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2014-FP-5) ;
- la décision du 27 juin 2016 de la Direction de la sécurité et de la justice ;
- la décision du 15 novembre 2016 de la Direction de la sécurité et de la justice ;

En date du 15 avril 2011, les communes du canton de Fribourg ont requis, par l'intermédiaire de l'Association des Communes Fribourgeoises (ci-après : la requérante ou l'ACF), l'accès aux données personnelles P4 de la plateforme FriPers. La demande incluait l'accès à l'historique des données et la possibilité de créer des listes de données. Par courrier électronique du 20 mai 2011, l'ACF a restreint la demande d'accès des communes fribourgeoises aux données P1, complétées par les données spéciales S7, de la plateforme FriPers.

Le 18 août 2011, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ci-après : l'ATPrD) a préavisé favorablement l'accès aux données personnelles P1 et aux données spéciales S7. Par décision du 21 septembre 2011, la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : la DSJ) a décidé que la demande d'accès, globale valable pour toutes les communes de l'ACF, aux données P1, complétées par les données spéciales, de la plateforme FriPers est acceptée.

Le 3 juillet 2012, l'ATPrD a émis un préavis défavorable à la demande d'extension de l'accès aux données spéciales S1 et S3 de la plateforme informatique FriPers. Par décision du 24 janvier 2013, la DSJ n'a pas suivi ce préavis et a étendu l'accès des communes de l'ACF à ces données spéciales, étant précisé que l'accès aux données n'est soumis à aucune limitation liée au territoire concerné et est accordé sans restriction pour les données relatives à la nationalité et au statut des personnes dans la commune (établissement / séjour). Le droit de consultation ne porte pas sur l'historique des données. L'autorisation n'inclut pas la possibilité de générer des listes de données.

L'ATPrD a modifié le 30 juin 2015 son préavis du 18 août 2011. Cette modification consiste à confirmer le contenu du préavis du 18 août 2011, à préavisé défavorablement l'extension de l'accès des communes aux données P4 pour tout le canton, à l'historique et à la génération de listes. Mais elle a préavisé favorablement l'extension de l'accès des communes aux données P4 portant uniquement sur les données relatives à leurs propres résidents, à savoir un accès soumis à une limitation liée au territoire de chaque commune.

Par décision du 27 juin 2016, la DSJ a accepté la demande d'extension d'accès, globale valable pour toutes les communes de l'ACF, aux données P4 de la plateforme FriPers pour tous les résidents du canton. Le droit de consultation porte également sur l'historique des données et permet la création de listes de données.

La Commission de l'ATPrD a rendu le 25 août 2016 une recommandation concernant la décision du 27 juin 2016. Elle recommande à la DSJ de refuser l'accès élargi des communes du canton aux données du profil P4 de la plateforme FriPers portant sur tout le territoire du canton, sans limitation liée au territoire concerné, avec l'accès à l'historique des données et à la possibilité d'établir des listes de données. En parallèle à cette recommandation, le même jour, la Commission de l'ATPrD a déposé au Tribunal cantonal un recours contre la décision du 27 juin 2016. Elle a conclu à ce que l'extension d'accès aux données FriPers soit octroyée uniquement pour les données du profil P4 avec limitation au territoire communal, sans accès à l'historique et sans possibilité d'établir des listes de données.

Par décision du 15 novembre 2016 annulant et remplaçant la décision du 27 juin 2016, la DSJ a octroyé aux communes de l'ACF l'accès aux données du profil P4. Cet accès est limité au territoire de chaque commune, sauf pour certaines données (nom officiel, nom selon le passeport étranger, prénoms, date de naissance, etc.), lesquelles sont accessibles aux communes sans limitation de territoire. Le droit de consultation ne comprend plus l'historique des données et la possibilité d'établir

des listes de données. En outre, l'accès n'est octroyé qu'aux préposés au contrôle des habitants des communes, à l'exclusion d'autres services communaux.

Par demande du 14 décembre 2023, l'ACF a requis que l'accès des communes fribourgeoises soit étendu à **l'historique des données, étant précisé que cet accès est limité au territoire de chaque commune, et aux données relatives aux curatelles (nom et prénom du curateur ou de la curatrice et numéro de la curatelle) de tous les citoyens du canton.**

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : ATPrDM) formule le présent préavis concernant cette demande du 14 décembre 2023. Pour rendre ce préavis, l'ATPrDM s'est fondée sur les éléments qui ressortent du formulaire A2 (V10) « Demande d'extension de la demande de base » signé le 14 décembre 2023 par la requérante.

Le but du préavis est de vérifier la licéité du traitement sous l'angle de la protection des données.

II. Licéité du traitement

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

Conformément aux articles 14 et 17 LPrD, la communication régulière à un organe public des données personnelles de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) se fonde sur une base légale, soit l'article 16a LCH.

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

2. Licéité quant à la proportionnalité

Les articles 8 LPrD et 16a LCH prévoient que les autorités et administrations publiques accèdent aux données de la plateforme FriPers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches dans le respect du principe de la proportionnalité.

2.1 Description générale de l'accomplissement de la tâche

- > Pour une description complète des tâches des communes, ce présent préavis se réfère intégralement aux préavis des 18 août 2011, 3 juillet 2012 et 30 juin 2015.
- > En substance, il ressort de ces précédents préavis que les communes sont principalement chargées de tâches (recensement de la population et tenue du registre des habitants) prévues par la Loi fédérale du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population (RS 431.112) et la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (ci-après : LHR ; RS 431.02).

2.1.1 Les données relatives aux curatelles

- > Concernant la demande d'accès aux données relatives aux curatelles, il est opportun de souligner que l'autorité de protection de l'adulte doit communiquer sa décision à la commune du domicile tout placement d'une personne sous curatelle ou tout mandat pour cause d'incapacité mis en œuvre pour une personne devenue durablement incapable de discernement (art. 449c al. 1 ch. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210). Cette information ne doit toutefois pas être enregistrée dans le registre des habitants.
- > En effet, le contenu des registres des habitants est défini à l'article 6 LHR et à l'article 4 alinéa 2 LCH. L'article 7 LHR prévoit que la gestion d'un caractère non mentionné à l'article 6 LHR se fait conformément aux exigences du catalogue visé à l'article 4 alinéa 4 LHR, pour autant que ce caractère y figure. L'article 4 alinéa 4 LHR indique que l'Office fédéral de la statistique (ci-après : l'OFS) publie régulièrement un catalogue officiel des caractères, qui contient les modalités ainsi que les nomenclatures et les listes de codes. Il ne ressort ni des articles 6 LHR et 4 alinéa 2 LCH, ni du Catalogue officiel des caractères¹ que les informations relatives aux curatelles des citoyens soient inscrites dans le registre des habitants. L'institution d'une curatelle de portée générale peut toutefois avoir une incidence sur le droit de vote et l'éligibilité aux niveaux fédéral, cantonal et communal (art. 6 let. t LHR et art. 136 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse ; ci-après : Cst. ; RS 101), raison pour laquelle l'OFS indique dans son Catalogue officiel des caractères (p. 58) que le droit de vote et d'éligibilité sont à reporter dans un registre *ad hoc* pour les votations ou élections fédérales, et dans des registres tenus sur des bases cantonales ou communales pour les votes et élections aux niveaux cantonal et communal. Ce registre électoral est expressément prévu par la loi (art. 4 al. 1 de la loi cantonale du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques ; RSF 115.1), de sorte que ces informations ne peuvent pas figurer dans le registre des habitants.
- > Cette conclusion est également appuyée par le fait que l'existence d'une curatelle sur une personne est une donnée personnelle sensible (art. 4 al. 1 let. c ch. 2 LPrD). Le traitement d'une telle donnée ne peut avoir lieu que si une loi au sens formel le prévoit expressément ou si l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige absolument et la finalité du traitement ne présente pas de risques particuliers pour les droits fondamentaux des personnes concernées (art. 5 al. 2 LPrD). Force est de constater que ces conditions ne sont pas remplies. Si le législateur fribourgeois entendait permettre l'enregistrement dans le registre des habitants des données relatives aux curatelles, il l'aurait clairement indiqué dans la liste figurant à l'article 4 alinéa 2 LCH.
- > La requérante a indiqué à l'occasion d'une séance du 8 janvier 2024 avec la préposée avoir besoin de connaître l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un mandat pour cause d'incapacité mis en œuvre. En effet, les déclarations d'arrivée concernant les mineurs et les personnes protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité incombent à leur représentant légal ou, s'ils séjournent dans un établissement, à la direction de l'établissement. La commune doit donc s'assurer que la personne qui s'annonce dispose de sa capacité de discernement et de l'exercice des droits civils. Toutefois, cette

¹ Office fédéral de la statistique, *Catalogue officiel des caractères – Harmonisation de registres officiels de personnes*, Neuchâtel 2023.

vérification ne peut se fonder sur le registre des habitants et à plus forte raison sur FriPers, s'agissant d'une plateforme comprenant les données enregistrées dans les registres des habitants (art. 16 al. 1 LCH), dès lors qu'aucune base légale n'autorise les communes à enregistrer dans le registre des habitants les informations relatives aux curatelles.

- > En définitif, il n'existe aucune disposition légale qui permet aux communes d'enregistrer dans le registre des habitants les informations relatives aux curatelles. Ainsi, la loi n'a pas prévu que les registres des habitants et FriPers puissent traiter de telles données, de sorte qu'un accès à ces données ne se justifie pas.

2.2.2 L'historique des données pour les habitants de chaque commune

- > S'agissant de la demande d'accès à l'historique des données, il convient d'examiner la tâche alléguée par la requérante. L'article 68 alinéas 1 et 2 LRTV prévoit que la Confédération perçoit une redevance pour le financement de l'exécution du mandat de prestations constitutionnel en matière de radio et de télévision (art. 93 al. 2 Cst.) et que la redevance est perçue par ménage et par entreprise. L'article 69 alinéas 1 et 2 LRTV précise que l'obligation de payer la redevance à laquelle sont soumis les membres d'un ménage débute le premier jour du mois qui suit la constitution du ménage et se termine le dernier jour du mois au cours duquel le ménage a été dissous. La formation du ménage, telle qu'elle est enregistrée dans le registre des habitants cantonal ou communal, est déterminante pour la perception de la redevance.
- > Conformément à l'article 69g alinéa 1 LRTV, l'organe de perception acquiert les données sur les ménages et leurs membres nécessaires à la perception de la redevance dans les registres des habitants (art. 2 al. 1 let. a LHR) et dans le système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (art. 2 al. 1 let. c LHR). L'alinéa 3 de cette même disposition précise que les cantons et les communes mettent à disposition de l'organe de perception, sous forme cryptée, les données provenant de leurs registres des habitants, dans le conditionnement et la périodicité requis pour une livraison par le biais de la plateforme informatique et de communication de la Confédération.
- > L'article 67 alinéa 2 ORTV indique que les données sont fournies sous une forme structurée et standardisée, via la plateforme informatique et de communication de la Confédération. L'OFCOM fixe dans une directive les caractères spécifiques des données sur la base du catalogue officiel (art. 4 al. 4 LHR) et détermine les normes applicables à la transmission des données et à la correction des données lacunaires.
- > Il ressort de la directive de l'OFCOM du 1^{er} décembre 2023 intitulée « Livraisons des données selon eCH-0201 et eCH-0020 forgiving » que, « [p]our les livraisons des données qui ne peuvent pas être communiquées via les normes existantes eCH-0201 ou eCH-0020 forgiving, les cantons et les communes disposeront à partir du 1^{er} décembre 2023 du Webportal de la redevance RTV (AWP-EWD). L'OFCOM, en collaboration avec la Chancellerie fédérale et l'organe de perception actuel, a créé ce Webportal qui permet de livrer des données aidant à résoudre des cas particuliers [...] : Cas spéciaux qui ne peuvent pas être réglés par des annonces dédiées [comme par exemple les] cas qui sont corrects tant du côté de la commune que du canton, et qui doivent donc être corrigés du côté de l'organe de perception, cas qui ne peuvent plus être corrigés ni du côté de la commune ni du côté du canton, car ils ne sont plus pertinents (plus actifs) pour la commune, ou cas où le logiciel de contrôle des habitants a été migré vers un autre produit et où la

date de la correction requise est antérieure à cette date de migration (donc encore dans l'ancien logiciel). »

- > En synthèse, les communes fribourgeoises ont la tâche de transmettre à intervalle régulier les données contenues dans leur registre des habitants à l'organe de perception de la redevance de radio-télévision (art. 2 let. p LRTV). Cette transmission doit obéir à des règles strictes et les données transmises peuvent effectivement ne pas correspondre aux données provenant d'autres sources. Ainsi, depuis le 1^{er} décembre 2023, en cas de divergence dans les données, l'OFCOM a prévu une transmission de données via un Webportal. Les communes doivent aider l'organe de perception à clarifier les cas spéciaux.
- > Il est judicieux de rappeler à ce stade que les données de FriPers sont alimentées par les registres des habitants des communes. Ainsi, autoriser les communes à accéder aux données de FriPers limitées à leur propre territoire est admissible, si le traitement de données n'est pas litigieux.

2.2 Nécessité de l'accès

Il convient ainsi à ce stade d'examiner la nécessité d'accès à **l'historique des données du profil P4**, étant précisé que la nécessité de l'accès aux données relatives aux curatelles n'est pas examinée dès lors que le traitement de ces données est litigieux.

Comme vu ci-dessus, depuis le 1^{er} décembre 2023, les communes sont chargées de transmettre des données à l'organe de perception de la redevance pour clarifier les cas spéciaux. Or, cette clarification nécessite un examen détaillé des données des personnes concernées par les cas spéciaux et les communes doivent pouvoir connaître l'évolution d'un ménage et sa composition passée et actuelle. Une telle connaissance ne peut être acquise qu'à travers l'accès à l'historique des mutations des habitants. Or, les communes ne disposent pas nécessairement de l'historique des données utiles à la perception de la redevance. Ainsi, un accès à l'historique enregistrée dans FriPers se justifie. Toutefois, la commune n'a pas besoin de connaître les mutations des habitants des autres communes. Ainsi, l'accès à l'historique est limité uniquement aux données de ses propres habitants, à l'exclusion des données accessibles sans limitation de territoire octroyées par décision du 15 novembre 2016 (nom officiel, nom selon le passeport étranger, prénoms, date de naissance, etc.).

III. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet :

- un préavis **défavorable** à la demande **d'accès direct aux données sur les curatelles** ; et
- un préavis **favorable** à la demande d'extension de l'accès des communes du canton de Fribourg à **l'historique des données du profil P4 portant uniquement sur les données relatives à leurs propres résidents**, soit à l'exclusion des données non soumises à une limitation liée au territoire de chaque commune ;

enregistrées dans la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres de habitants (FriPers) formulée par les communes du canton de Fribourg par l'intermédiaire de l'Association des Communes Fribourgeoises.

IV. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles à la direction requérante ne doivent être consultées que pour l'accomplissement de ses tâches. Les dispositions pénales sur le secret de fonction s'appliquent : les données consultées ne doivent pas être communiquées à d'autres organes publics ou à des personnes privées.
- > Toute modification de l'accès devra être annoncée et notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis.
- > Les dispositions figurant aux articles 50 alinéa 1 lettre f, 54 alinéa 1 lettre k, 57 et 58 LPrD sont réservées.
- > Le présent préavis sera publié.

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données