



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

La préposée à la transparence
La préposée 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-16

PRÉAVIS – FriPers

du 9 novembre 2023

**sur la demande d'accès direct datée
du 28 août 2023 par le Service du personnel et d'organisation de l'État de Fribourg**

I. Préambule

Vu

- les articles 16 et 16a de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (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 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) ;
- le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD ; RSF 17.15) ;
- la Loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'État (LPers ; RSF 122.70.1) ;
- le Règlement du personnel de l'État du 17 décembre 2002 (RPers ; RSF 122.70.11) ;
- la Loi cantonale du 6 juin 2020 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) ;
- la Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) ;
- l'Ordonnance cantonale du 9 décembre 2020 relative à la perception de l'impôt à la source (OIS-F ; RSF 631.32) ;
- la Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10) ;
- le Message du 20 avril 2021 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le personnel de l'État (Message 2021-DFIN-12),

l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : ATPrDM) formule le présent préavis concernant la requête déposée le 28 août 2023 par le Service du personnel et d'organisation de l'État de Fribourg SPO (ci-après : le requérant) auprès du Service de la population et des migrants SPoMi. Cette requête consiste en une demande d'accès direct à la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants du canton (ci-après : FriPers) au moyen d'une procédure d'appel.

Pour rendre ce préavis, l'ATPrDM s'est fondée sur les éléments qui ressortent du formulaire A1 (V10) de demande d'accès à des données des registres des habitants au moyen de FriPers signée le

23 août 2023 par le requérant, ainsi que d'un échange téléphonique du 7 novembre 2023 avec ce dernier.

Il ressort de ce formulaire que le requérant requiert l'accès aux caractères **2 à 6, 10 à 12, 14, 16 à 23, 25, 27, 28, 30 à 32, 38 à 46, 48, 51 et 52.**

Le but du préavis est de vérifier la licéité du traitement sous l'angle de la protection des données. Conformément à la liste des caractères accessibles annexée, seul l'accès aux caractères nécessaires à la tâche est admis. La numérotation se réfère également à cette liste.

II. Licéité du traitement

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

Conformément aux articles 10 et 12 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. 5 LPrD).

2. Licéité quant à la proportionnalité

Les articles 6 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 de l'accomplissement de la tâche

- > En vertu de l'article 11 LPers, le requérant est un service central qui a pour mission de coordonner les différentes entités au sein des directions et établissements étatiques chargées des tâches de gestion du personnel (art. 13 LPers et art. 6 s. RPers).
- > L'article 12 LPers prévoit notamment que le Service du personnel et d'organisation élabore la politique du personnel, prépare les propositions de politique du personnel à l'intention du Conseil d'État et veille à sa mise en œuvre par le biais d'indicateurs ; conseille et soutient le Conseil d'État, les Directions et les établissements dans tous les domaines relatifs au personnel et organisationnels ; veille à l'application harmonieuse de la LPers et des lois spéciales concernant le personnel de l'État et de ses établissements ; élabore un concept général de formation continue et de formation des cadres et met à disposition une offre de formations et des mesures de perfectionnement et de développement adaptés aux besoins des collaborateurs et collaboratrices ; veille à la mise en œuvre de mesures dans les domaines de la sécurité au travail, de la protection de la santé et de la promotion de la santé ; gère une unité organisationnelle de consultation sociale et de conseil du personnel (cf. ég. art. 8 à 13 RPers).
- > L'article 12 alinéa 1 lettre d LPers précise en particulier que le Service du personnel et d'organisation a la tâche de développer et de gérer les systèmes ainsi que les instruments de gestion centralisés et d'information du personnel.

- > En lien avec l'administration centrale mentionnée à l'article 12 alinéa 1 lettre d LPers (cf. *supra*), la section 11a de cette loi (art. 127a ss LPers) consacre des dispositions relatives aux activités des ressources humaines de l'État telles que le recrutement, la gestion des salaires, la classification des fonctions et l'évaluation des collaborateurs et collaboratrices. Pour la mise en œuvre de ces activités de ressources humaines, l'article 127a alinéa 5 LPers dispose que l'État-employeur peut accéder, pour les besoins de services, aux données personnelles d'autres plates-formes ou registres informatiques de données, ainsi que pour la transmission à des fins statistiques. Une autorisation préalable est requise, et les droits d'accès doivent être strictement délimités.
- > Concernant l'article 127a alinéa 5 LPers, le Conseil d'État du canton de Fribourg a indiqué dans son Message du 20 avril 2021 (Message 2021-DFIN-12, p. 7) que cette disposition donne « la possibilité [...] à l'État-employeur d'accéder à des plateformes ou des registres informatiques de données pour les besoins de services. Aujourd'hui, l'on pense avant tout au besoin du Service du personnel et d'organisation de l'État d'accéder aux données individuelles (p. ex. numéro AVS) du contrôle des habitants (Fri-Pers). » Il a toutefois précisé que « [c]e droit d'accès devra être soumis à autorisation et strictement délimité ».
- > En synthèse, le requérant doit accomplir des tâches dans tous les domaines relatifs au personnel et organisationnels. Elle doit notamment développer et gérer des systèmes ainsi que des instruments de gestion centralisés et d'information du personnel. Elle peut, à ces fins, accéder aux données enregistrées dans d'autres bases de données, notamment celles contenues dans FriPers.

2.2 Nécessité de l'accès

Il convient ainsi à ce stade d'examiner la nécessité d'accès aux caractères **2 à 6, 10 à 12, 14, 16 à 23, 25, 27, 28, 30 à 32, 38 à 46, 48, 51 et 52.**

L'utilisation du numéro AVS visé à l'article 50c LAVS est réputée systématique lorsque l'intégralité, une partie ou une forme modifiée de ce numéro est liée à des données personnelles collectées de manière structurée (art. 153b LAVS). Dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert, les unités des administrations cantonales et communales sont habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique (art. 153c al. 1 let. a ch. 3 LAVS).

Les cotisations perçues sur le revenu provenant de l'exercice d'une activité dépendante sont retenues lors de chaque paie. Elles doivent être versées périodiquement par l'employeur en même temps que la cotisation d'employeur (art. 14 al. 1 LAVS ; cf. ég. art. 127a al. 1 let. b LPers). L'accès au caractère 2 (numéro d'assuré AVS [NAVS13]) est manifestement justifié et nécessaire. En effet, elle doit garantir une identification sans équivoque des collaborateurs de l'administration cantonale et servir au versement des cotisations sociales.

Cette observation peut être étendue aux caractères 3 à 6, 10 à 12, 14, 16 à 18. Il s'agit des informations relatives aux nom et prénom de la personne concernée, à sa date de naissance, à son sexe et à son état civil. Ces éléments sont indispensables pour identifier les collaborateurs et font partie de la gestion courante des salaires et des communications avec les assurances sociales.

Le caractère 19, soit la date de décès, paraît nécessaire à l'accomplissement des tâches de gestion du personnel. En effet, les rapports de service cessent de plein droit le jour du décès (art. 49 al. 1 LPers), de sorte que cette donnée est utile pour la gestion courante des salaires et des communications avec les assurances sociales. Au surplus, la date de décès entre dans le cadre de la fixation du droit au

traitement. Celui-ci ne s'éteint qu'à la fin du mois suivant celui au cours duquel le décès du collaborateur est survenu (art. 90 al. 2 LPers).

Les caractères 20 à 23, 25, 27, 28 et 30 à 32 ont trait à la nationalité, au titre de séjour et au domicile des personnes concernées. L'accès aux caractères 20 à 22 est nécessaire pour notamment s'assurer que les collaborateurs disposent des autorisations pour l'exercice d'une activité lucrative. Les autres caractères servent en particulier à disposer des coordonnées actuelles des collaborateurs.

Dans la mesure où l'employeur est chargé de prélever à la source l'impôt ecclésiastique de certains des collaborateurs de l'administration cantonale (art. 73 LICD), l'accès au caractère 38 (appartenance religieuse), se justifie. Le requérant doit connaître l'appartenance religieuse des collaborateurs pour permettre aux entités concernées de remplir leurs obligations en matière d'impôt à la source.

L'accès au caractère 39 (langue de correspondance) peut être accordé au requérant. Cette information facilite la communication avec les collaborateurs en permettant de déterminer la langue de correspondance.

Les caractères 40 à 43 permettent d'identifier le conjoint ou le partenaire enregistré des collaborateurs. En effet, l'employeur qui engage des personnes soumises à l'imposition à la source ont l'obligation de les annoncer à l'autorité fiscale compétente (art. 6 OIS-F) et de retenir l'impôt à la source (art. 88 et 100 LIFD). Sont notamment soumis à une telle imposition les travailleurs sans permis d'établissement qui sont domiciliés ou en séjour dans le canton au regard du droit fiscal sont soumis à un impôt à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante. Toutefois, les époux qui vivent en ménage commun ne sont pas soumis à l'impôt à la source si l'un d'eux a la nationalité suisse ou est au bénéfice d'un permis d'établissement (art. 71 de la loi cantonale du 6 juin 2020 sur les impôts cantonaux direct ; LICD ; RSF 631.1). Ainsi, les caractères 40 à 43 permettent au requérant de remplir ses obligations légales.

Les derniers caractères dont l'accès a été requis, soit les caractères 44 à 46, 48, 51 et 52, sont en lien avec le prénom, le nom, la date de naissance, le sexe et l'identité des parents des enfants mineurs. Dès lors que l'employeur doit verser à ses collaborateurs une allocation d'employeur pour enfants (art. 96 LPers et 110 ss RPers), il se justifie d'accorder l'accès au requérant aux caractères précités. Ces données permettent au requérant de déterminer avec certitude le nombre d'enfants mineurs des collaborateurs.

Les caractères dont l'accès est requis contiennent les données nécessaires à l'accomplissement des tâches incombant au requérant. Ces données sont mises à jour régulièrement et lui permettent ainsi de vérifier l'exactitude des données qu'il traite à travers ses propres systèmes.

III. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet un préavis **favorable** à la demande d'**accès direct** aux caractères **2 à 6, 10 à 12, 14, 16 à 19, 20 à 23, 25, 27, 28, 30 à 32, 38 à 46, 48, 51 et 52** enregistrés dans la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres de habitants (FriPers) par le Service du personnel et d'organisation de l'État de Fribourg.

IV. Remarques

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

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

Annexe

—

Liste des caractères

V. Annexe

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

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