



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

La préposée à la transparence et à la protection des
données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—
Réf. : MS/al 2024-FP-7

PRÉAVIS – FriPers

du 8 juillet 2024

sur la demande d'accès direct

datée du 3 juin 2024

déposée par le Réseau fribourgeois de santé mentale

I. Préambule

Vu

- les articles 16, 16a et 17a de la loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (ci-après : LCH ; RSF 114.21.1) ;
- l'article 3 de l'ordonnance cantonale du 14 juin 2010 relative à la 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 loi cantonale du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale (ci-après : LSM ; RSF 822.2.1) ;
- la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé (ci-après : LSan ; RSF 821.0.1) ;
- la loi fédérale du 18 mars 1999 sur l'assurance-maladie (ci-après : LAMal ; RS 832.10) ;
- la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : LAVS ; RS 831.10) ;
- l'ordonnance fédérale du 14 février 2007 sur la carte d'assuré pour l'assurance obligatoire des soins (ci-après : OCA ; RS 832.105) ;
- l'ordonnance fédérale du 28 avril 2004 sur l'état civil (ci-après : OEC ; RS 211.112.2),

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 datée du 3 juin 2024 déposée par le Réseau fribourgeois de santé mentale (ci-après : la requérante ou le RFSM) auprès du Service de la population et des migrants (ci-après : le SPoMi) et transmise à l'ATPrDM le 10 juin 2024. 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).

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 3 juin 2024 par la requérante ainsi qu'à l'entretien téléphonique du 5 juillet 2024.

Il ressort en outre du formulaire A1 (V10) que la requérante a requis l'accès direct **aux caractères 2, 3, 4, 6, 10, 14, 16, 17, 19, 30 et 32.**

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 14 et 17 LPrD, la communication régulière des données personnelles de la plate-forme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) se fonde sur une base légale, soit l'article 16a LCH lorsque le destinataire est une autorité.

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 de l'accomplissement de la tâche

- > À l'appui de sa demande d'accès, la requérante a expliqué que les données traitées par le département de la Gestion Administrative des Patients (GAP) servent à l'identification univoque du patient en assurant le maintien du secret professionnel et la protection des données personnelles et à garantir la bonne gestion administrative du dossier du patient ainsi que la communication des décès à l'office de l'état civil.
- > La mission du RFSM, inscrite à l'article 6 LSM, est de mettre à la disposition de la population un ensemble de soins et de mesures répondant à ses besoins en matière de promotion, de prévention, de diagnostic, de thérapie et de réinsertion, conformément aux buts de la LSM. Ce faisant, il assure la continuité des soins en son sein et avec les partenaires publics et privés. Il veille à ce que chaque patient ou patiente puisse être soigné-e et, à cet effet, tenant compte de sa langue, qu'il puisse donner et recevoir les informations nécessaires à sa prise en charge. En outre, compte tenu du caractère bilingue du canton, il veille à ce que chaque patient ou patiente francophone et germanophone puisse être suivi-e dans sa langue pendant son traitement.
- > Il découle de cette mission notamment les prestations suivantes (art. 7 al. 1 LSM) :
 - a) la prise en charge ambulatoire décentralisée, y compris en cas d'urgence, notamment en collaboration avec les services de soins à domicile ;
 - b) la prise en charge dans des structures intermédiaires ;

- c) la consultation dans les institutions de santé et les lieux de détention ;
 - d) la prise en charge dans des unités hospitalières ;
 - e) la psychiatrie de liaison dans les institutions de santé ;
 - f) la coordination des soins en santé mentale à l'intérieur de chaque secteur et entre les différents secteurs ;
 - g) le développement de programmes de promotion et de prévention pour des problèmes importants de santé mentale des groupes à risques, afin d'éviter les rechutes et de conseiller en particulier la famille et l'entourage des patients et patientes ;
 - h) la participation à des programmes de recherche et de formation en matière de santé mentale ;
 - i) la coordination de la psychiatrie légale ;
 - j) les soins en cas de situation extraordinaire sur le plan sanitaire ; à cet effet, il se prépare à faire face à de telles situations et participe aux mesures de prévention et de préparation décidées par l'organe de conduite sanitaire.
- > Compte tenu de sa mission et des tâches qui en découlent, la requérante est soumise à l'obligation de tenir un dossier pour chaque patient conformément à l'article 57 LSan, qui prévoit que tout ou toute professionnel-le de la santé doit tenir un dossier pour chaque patient ou patiente qu'il ou elle soigne à titre indépendant. L'anamnèse du patient ou de la patiente, le résultat de l'examen physique et des analyses effectuées, l'évaluation de la situation du patient ou de la patiente, les soins proposés et ceux qui ont effectivement été prodigués doivent être consignés dans son dossier dûment daté.
- > S'agissant de la facturation des prestations fournies, l'article 42 alinéas 1 et 2 LAMal prévoit que, sauf convention contraire entre les assureurs et les fournisseurs de prestations, l'assuré est le débiteur de la rémunération envers le fournisseur de prestations. L'assuré a, dans ce cas, le droit d'être remboursé par son assureur (système du tiers garant). Assureurs et fournisseurs de prestations peuvent convenir que l'assureur est le débiteur de la rémunération (système du tiers payant). En cas de traitement hospitalier, l'assureur, en dérogation à l'alinéa 1, est le débiteur de sa part de rémunération.
- > Conformément à l'article 42 alinéa 3 LAMal, le fournisseur de prestations doit remettre au débiteur de la rémunération une facture détaillée et compréhensible. Il doit aussi lui transmettre toutes les indications nécessaires lui permettant de vérifier le calcul de la rémunération et le caractère économique de la prestation. Dans le système du tiers payant, le fournisseur de prestations est tenu de transmettre à l'assuré une copie de la facture qui est adressée à l'assureur sans que l'assuré n'ait à le demander. L'assureur et le fournisseur de prestations peuvent convenir que l'assureur fait parvenir la copie de la facture à l'assuré. La facture peut également être transmise à l'assuré par voie électronique.
- > L'article 42a alinéa 1 LAMal dispose que la carte d'assuré contient le nom de l'assuré et le numéro AVS. L'article 3 OCA précise que les données imprimées sur la carte d'assuré, notamment le nom et prénom de la personne assurée ainsi que son numéro AVS, sont destinées à la facturation. L'article 14 OCA ajoute que le fournisseur de prestations doit reprendre les

données nécessaires à la facturation qui figurent sur la carte d'assuré. Il peut également consulter les données en ligne.

- > Il ressort en substance des articles 34a et 35 OEC que la direction d'un hôpital, médico-social ou d'une institution similaire est tenue d'annoncer à l'office de l'état civil les décès se produisant dans son établissement.
- > En synthèse, la législation cantonale exige que les médecins tiennent un dossier pour chacun des patients. Ce dossier contient également des données administratives telles que les factures. En outre, il ressort de la législation fédérale que la facturation se fonde sur le numéro AVS et doit être établie au nom du patient, qui en reçoit à tout le moins une copie lorsque la facture est directement adressée à son assureur. Enfin, la requérante est soumise à l'obligation d'annoncer les décès qui se sont produits en son sein.

2.2 Nécessité de l'accès

Il convient ainsi à ce stade d'examiner la nécessité d'accès direct caractères **2, 3, 4, 6, 10, 14, 16, 17, 19, 30 et 32**.

Le caractère 2 (numéro d'assuré AVS [NAVS13]) est une donnée utilisée pour l'identification univoque des patients. Pour la requérante, elle est surtout utilisée pour la facturation et les échanges avec les assureurs.

Il convient de se demander si la collecte de cette donnée par un accès à FriPers est conforme au principe de la proportionnalité, en particulier au regard du critère de la nécessité (art. 8 LPrD), dès lors que cette donnée est de toute manière à fournir par le patient par la présentation de sa carte d'assuré (art. 14 OCA). Cette question peut être laissée ouverte à ce stade dans la mesure où d'autres tâches – qui seront développées ci-après – exigent également l'utilisation du numéro AVS.

En outre, la requérante a expliqué à l'occasion de la séance téléphonique du 5 juillet 2024 que de nombreux patients arrivent sans leur carte d'assuré. Certains de ces patients sont parfois incapables de discernement et ne disposent, dans le meilleur des cas, que de documents d'identité sur eux au moment où ils sont accueillis dans les locaux de la requérante.

Cela étant, en tant qu'entités de l'administration décentralisée du canton de Fribourg (art. 4 al. 1 LSM)¹, le RFSM doit être considérée comme une unité de l'administration cantonale au sens de l'article 153c alinéa 1 lettre a chiffre 3 LAVS. Ainsi, il est habilité à utiliser de manière systématique le numéro AVS pour l'exécution de ses tâches légales, dont l'obligation d'annoncer les décès, qui sera développée ci-dessous. Ainsi, à ce stade, il y a lieu d'admettre que l'accès au caractère 2 est admissible.

L'article 153d LAVS prévoit que les autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique ne peuvent l'utiliser que si elles ont pris les mesures techniques et organisationnelles suivantes : limiter l'accès aux banques de données qui contiennent le numéro AVS aux personnes qui ont besoin de ce numéro pour accomplir leurs tâches et restreindre en

¹ Jean-Baptiste Zufferey, *Rapport relatif à la représentation de l'État dans ses entreprises (sociétés, établissements et fondations)*, Fribourg 2011, p. 23 (accessible à cette adresse : https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-06/rapport_zufferey_gouvernance_publique.pdf ; dernier accès : le 5 juillet 2024).

conséquence les droits de lecture et d'écriture dans les banques de données électroniques contenant ce numéro (let. a) ; désigner une personne responsable de l'utilisation systématique du numéro AVS (let. b) ; veiller à ce que les personnes autorisées à accéder aux données soient informées, dans le cadre de formations et de perfectionnements, que le numéro AVS ne peut être utilisé qu'en rapport avec leurs tâches et ne peut être communiqué que conformément aux prescriptions légales (let. c) ; garantir la sécurité de l'information et la protection des données en fonction des risques encourus et conformément à l'état de la technique ; veiller en particulier à ce que les fichiers de données qui comprennent le numéro AVS et qui transitent par un réseau public soient cryptés conformément à l'état de la technique (let. d) ; définir la manière de procéder en cas d'accès non autorisé aux banques de données ou d'utilisation abusive de celles-ci (let. e).

Selon le Message du Conseil fédéral, « [l]es autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le [numéro] AVS de manière systématique doivent prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour se prémunir contre toute éventuelle utilisation abusive. Ces mesures permettent de garantir la sécurité de l'information et la protection des données » (concept SIPD).

Par ailleurs, il sied de préciser que l'article 153e alinéa 1 lettre b LAVS expose que les entités suivantes notamment mènent périodiquement une analyse des risques portant en particulier sur le risque d'un regroupement illicite de banques de données : les cantons pour les banques de données détenues par les unités des administrations cantonales et communales. L'alinéa 2 de ce même article prévoit que ces entités « tiennent, en vue de l'analyse des risques, un répertoire des banques de données dans lesquelles le numéro AVS est utilisé de manière systématique ».

Les caractères 3 (nom officiel), 4 (nom de célibataire), 6 (nom selon le passeport étranger) et 10 (prénoms officiels) servent à identifier le patient. Ces données sont manifestement indispensables à la requérante pour l'accomplissement de ses tâches administratives mais également la tenue du dossier du patient. À relever que le nom du passeport étranger est utilisé pour surtout disposer du nom correctement orthographié. En effet, certains noms sont orthographiés différemment en fonction de l'origine du passeport.

Les caractères 14 (date de naissance), 16 (sexe), 17 (état civil), 19 (date de décès) contribuent à l'identification des patients et constituent des données qui doivent figurer dans le dossier médical (art. 57 LSan).

Concernant les caractères 30 (commune de domicile principal) et 32 (adresse de domicile), ils servent à la gestion administrative mais également à la tenue du dossier médical. Ils sont également nécessaires à la requérante pour certaines prestations (les services de soins à domicile par exemple ; art. 7 al. 1 let. a LSM).

Enfin, l'obligation d'annoncer à l'office d'état civil les décès exige l'accès à de nombreuses données (numéro AVS, nom officiel, nom de célibataire, nom selon le passeport étranger, prénoms officiels, date de naissance, sexe, état civil, commune de domicile principal et adresse de domicile). En outre, la requérante doit être en mesure d'établir un certificat de décès contenant les données correctes.

En résumé, la préposée est d'avis que l'accès direct aux caractères **2, 3, 4, 6, 10, 14, 16, 17, 19, 30 et 32** peut être autorisé.

III. Conclusion

L’Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet un préavis **favorable** à la demande d’**accès direct** aux données FriPers relatives aux caractères **2, 3, 4, 6, 10, 14, 16, 17, 19, 30 et 32** de la plateforme informatique cantonale contenant les données des registres des habitants (FriPers) déposée par le Réseau fribourgeois de santé mentale.

IV. Remarques

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

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données

Annexe

—

Liste des caractères

V. Annexe

A cocher	Caractères	Disponibilités selon mode d'accès				Raisons	Bases 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 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 type="checkbox"/> Prénom usuel	✓	✓	✓	✓			
12	<input 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 type="checkbox"/> Date d'événement d'état civil	✓	•	✓	✓			
19	<input checked="" type="checkbox"/> Date de décès	✓	✓	✓	✓			✗
20	<input type="checkbox"/> Nationalité	✓	✓	✓	✓			
21	<input type="checkbox"/> Lieux d'origine	✓	✓	✓	✓			
22	<input type="checkbox"/> Type d'autorisation	✓	✓	✓	✓			
23	<input type="checkbox"/> Commune d'annonce	✓	✓	✓	✓			
24	<input type="checkbox"/> Relation d'annonce	✓	✓	✓	✓			
25	<input type="checkbox"/> Date d'arrivée	✓	✓	✓	✓			
26	<input type="checkbox"/> Lieu de provenance	✓	✓	✓	✓			
27	<input type="checkbox"/> Date de départ	✓	✓	✓	✓			
28	<input type="checkbox"/> Lieu de destination	✓	✓	✓	✓			
29	<input type="checkbox"/> Communes de domicile secondaire	✓	✓	✓	✓			
30	<input checked="" type="checkbox"/> Commune de domicile principal	✓	✓	✓	✓			✗
31	<input type="checkbox"/> Adresse postale	✓	✓	✓	✓			

A cocher	Caractères	Disponibilités selon mode d'accès				Raisons	Bases légalés	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 type="checkbox"/>	Appartenance religieuse	✓	✓	✓	✓		
39	<input type="checkbox"/>	Langue de correspondance	✓	✓	✓	✓		
40	<input type="checkbox"/>	*Nom du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
41	<input type="checkbox"/>	*Prénom du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
42	<input type="checkbox"/>	*Date de naissance du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
43	<input type="checkbox"/>	*Sexe du conjoint(e) ou du/de la partenaire enregistré(e)	✓	•	✓	✓		
44	<input type="checkbox"/>	*Nom des enfants mineurs	✓	•	•	•		
45	<input type="checkbox"/>	*Prénom des enfants mineurs	✓	•	•	•		
46	<input type="checkbox"/>	*Date de naissance des enfants mineurs	✓	•	•	•		
47	<input type="checkbox"/>	*Lieu de naissance des enfants mineurs	✓	•	•	•		
48	<input 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 type="checkbox"/>	*Nom et prénoms du père à la naissance de l'enfant	✓	✓	✓	✓		
52	<input type="checkbox"/>	*Nom et prénoms de la mère à la naissance de l'enfant	✓	✓	✓	✓		