

# 20 ANS LT rans



# Rapport d'activités 2025/2026

## du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Le PFPDT remet annuellement un rapport sur son activité à l'Assemblée fédérale. Il transmet simultanément ce rapport au Conseil fédéral. Le rapport est publié (art. 57 LPD).

Le présent rapport couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026 pour le domaine de la protection des données. Pour le domaine du principe de la transparence il correspond à l'année civile du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



## Loi sur la transparence, victime de son succès au terme de 20 ans d'existence ?

La loi sur la transparence entrant en vigueur il y a vingt ans. En introduisant la présomption légale réfragable de l'accès libre pour tout un chacun aux documents officiels, le législateur a, en 2004, tourné le dos à la primauté alors en vigueur du secret de fonction.

Depuis, l'intérêt du public envers l'accès aux documents officiels ne cesse de croître. La majorité des demandes sont acceptées par l'administration fédérale, et le pourcentage de demandes d'accès entièrement rejetées est inférieur à 10 % depuis des années. Le changement de paradigme voulu par le législateur en 2004 a donc bien eu lieu.

Aujourd'hui, tous les organes fédéraux soumis à la loi sur la transparence doivent être en mesure de motiver les exceptions à l'accès légal à leurs documents, ceci avec l'exigence de précision requise par le Tribunal fédéral dans le cadre d'une jurisprudence bien établie. La charge de travail peut donc être d'autant plus élevée pour un organe fédéral que ses activités suscitent un intérêt particulier de la part du public en raison de leur portée sociale ou financière. Il n'est donc point étonnant que certains offices utilisent leurs propres projets législatifs afin d'exclure leurs activités du champ d'application de la loi sur la transparence. Toutefois, il convient de noter que, depuis 2006, le Conseil fédéral et le Parlement ont répondu à plusieurs reprises à des propositions dans ce sens, créant ainsi des lacunes dans les lois spéciales.

Même si le Préposé à la transparence répertorie aussi dans le présent rapport d'activités les 13 lacunes existantes et les 11 lacunes prévues, l'Assemblée fédérale a bien entendu toute liberté pour défaire partiellement le changement de paradigme qui soutenait le principe de transparence.

Mais tant que le législateur ne manifestera pas son intention de s'écarter fondamentalement du principe de transparence, je continuerai à m'opposer, dans les consultations des offices, à toute nouvelle lacune d'application et veillerai à ce que mes arguments figurent dans les propositions au Conseil fédéral et dans les messages législatifs au Parlement.

Adrian Lobsiger

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence



Berne, le 31 mars 2026

**Défis actuels ..... 8****Protection des données****1.1 Numérisation et droits fondamentaux ... 15**

- Communication judiciaire électronique: Projet Justitia 4.0 de la Confédération et des cantons .. 15
- Assurances sociales: Plateforme de communication électronique E-SOP ..... 15
- Poste hybride: Le PFPDT exige une utilisation facultative et une mise en œuvre garantissant la sécurité des données ..... 16
- AGOV: Le PFPDT vérifie la mise en œuvre des recommandations issues de l'affaire Xplain ..... 17
- E-ID: Implication du PFPDT à propos de la loi sur l'identité électronique ..... 18
- Dashcams: Une vigilance renforcée face à l'évolution des utilisations ..... 18
- M365 et cloud: Déploiement de Microsoft 365 dans l'administration fédérale ..... 18
- Mise en réseau des espaces de données: Utilisation multiple des données personnelles. .... 19

**Accent I ..... 20**

Intelligence artificielle (IA)

**1.2 Justice, police, sécurité ..... 27**

- Police: Plateforme visant à améliorer les échanges d'informations ..... 27
- Système de recherches de police RIPOL: Transmission de données incomplètes aux cantons ..... 28
- Révision de la loi sur le renseignement: Appel à la transparence des traitements de données ..... 28

**1.3 Économie et société ..... 31**

- Campagne en ligne « Pfarrer-Check »: La publication de données de contact était illicite ..... 31
- Données biométriques: Enquête relative à la reconnaissance vocale utilisée par PostFinance SA .... 31
- Décision contre Cembra Money Bank AG: Obligation d'informer insuffisamment respectée ..... 32
- Inkasso-Team AG: Par voie de décision, le PFPDT clôt son enquête relative à la mise au pilori des débiteurs ..... 33
- Limites du droit d'accès: Rôle du PFPDT en matière d'accès aux comptes de réseaux sociaux ..... 34
- Surveillance: Clôture de l'enquête préliminaire concernant le consentement des utilisateurs d'Instagram et de Facebook ..... 35

- Digitec Galaxus: La personnalisation du site internet peut désormais être désactivée en un seul clic ..... 37
- Agence de renseignements économiques: Enquête ouverte contre une agence de renseignements économiques ..... 37
- Surveillance: Le PFPDT défend l'obligation de collaborer aux enquêtes ..... 38

**Accent II ..... 40**

Campagnes et sensibilisation

**1.4 Santé ..... 47**

- Dossier électronique de santé: Réorientation complète du dossier électronique du patient. .... 47
- TARDOC: Nouvelles structures tarifaires ..... 48
- Projet SpiGes: Adaptation des bases légales ..... 49

**1.5 Transports ..... 51**

- Vidéosurveillance aux CFF: Report du recours aux caméras corporelles ..... 51
- Reconnaissance faciale à l'aéroport de Zurich: Base juridique requise ..... 52
- Révision de l'ODPa: Les autorités de poursuite pénale traiteront à l'avenir les données relatives aux passagers aériens ..... 53

**Accent III ..... 54**

Méthodes et instruments

**1.6 International ..... 59**

- Conseil de l'Europe ..... 59
- Mémoire d'entente avec le Royaume-Uni ..... 59
- AFAPDP ..... 60
- AMVP ..... 61
- GT AID ..... 62
- Privacy Symposium de Venise ..... 63
- Schengen ..... 64
- Conférence de printemps ..... 66
- OCDE ..... 66
- Borders Travel and Law Enforcement (BTLE) ..... 67
- European Case Handling Workshop (ECHW) ..... 67

## Principe de la transparence

### 2.1 Généralités..... 70

#### Accent IV.....72

Les 20 ans de la loi sur la transparence

### 2.2 Demandes d'accès – augmentation considérable..... 80

- Proportion des solutions amiables ..... 80
- Durée des procédures de médiation ..... 81
- Nombre de cas pendants. .... 83

### 2.3 Processus législatif..... 85

- Secteur de l'électricité: Limitation du principe de transparence dans la loi fédérale relative à un mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité ..... 85
- Aviation: Limitation du principe de transparence quant à la surveillance de l'aviation civile. .... 86
- Loi sur les épidémies: Limitation du principe de transparence en matière d'aides financières aux entreprises ..... 87
- Loi sur les télécommunications: Limitation du principe de transparence dans le domaine de la sécurité ..... 88
- Gestion d'entreprise durable: Exclusion de l'ASR du principe de la transparence ..... 89
- CdG-E: Contrôle de suivi de la CdG-E concernant l'enquête « Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès » ..... 92

### 2.4 Dispositions spéciales réservées au sens de l'art. 4 LTrans..... 93

## Le PFPDT

### 3.1 Prestations et ressources..... 98

- Prestations et ressources transversales ..... 98
- Prestations et ressources dans le domaine de la protection des données ..... 98
- Participation aux délibérations et aux auditions menées par les commissions parlementaires et le Conseil national ..... 100
- Prestations et ressources dans le domaine de la loi sur la transparence ..... 100
- Conseiller à la protection des données du PFPDT ..... 100
- Notifications de violations de la sécurité des données : augmentation du nombre des notifications spontanées ..... 101

### 3.2 Communication ..... 102

- Nouveaux articles sur le site web ..... 102
- Intérêt public ..... 102
- Communication active ..... 103

### 3.3 Statistiques..... 104

- Statistiques des activités du PFPDT du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026 ..... 104
- Vue d'ensemble des demandes d'accès selon la loi sur la transparence du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025 ..... 106
- Statistique des demandes d'accès selon la loi sur la transparence du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025 ..... 107
- Nombre de demandes en médiation par catégories de requérants ..... 110
- Demandes d'accès de l'ensemble de l'administration fédérale du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025 ..... 111

### 3.4 Organisation du PFPDT ..... 112

- Organigramme ..... 112
- Personnel du PFPDT ..... 113

### Liste des abréviations ..... 114

### Table des illustrations ..... 115

### Impressum..... 116

#### Dans le pli

- Chiffres-clés

## Défis actuels

### I Protection des données

#### Consolidation de la mise en œuvre de la nouvelle LPD par l'autorité de surveillance

L'application de la LPD entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023 peut être considérée comme consolidée. En effet, au cours de l'année sous revue, le PFPDT a complété, par de nouveaux guides pratiques, son offre d'information relative à l'application du nouveau droit ; par sa part, le Tribunal administratif fédéral a confirmé la nouvelle pratique décisionnelle de l'autorité par un premier arrêt, le 6 octobre 2025, entré en force de chose jugée.

#### Contre-productivité de certaines cultures de gestion

L'application des nouveaux instruments, que la LPD prescrit pour identifier les risques liés à la protection des données dans le cadre de grands projets numériques, représente un défi quotidien en matière de surveillance du PFPDT. Les responsables de ces projets peinent encore à identifier les risques systémiques en matière de protection des données résultant de l'exploitation planifiée de nouvelles applications. Souvent, ce n'est pas tant un manque de connaissances du droit qui fait obstacle, mais une culture de direction qui évite de thématiser les risques devant les organes politiques ou entrepreneuriaux suprêmes. Et ce, bien que le législateur souhaite cette identification des risques résiduels, surtout lorsqu'ils sont majeurs. Si des offices fédéraux ne

se décident pas à reconnaître les risques résiduels liés, le Préposé doit insister pour que les divergences subsistantes avec le PFPDT soient portées devant le Conseil fédéral et le Parlement. Sinon ces organes politiques courraient le risque d'assumer insciemment la responsabilité de risques résiduels élevés, inhérents aux projets numériques de grande envergure.

#### Produits « tout-en-un » de surveillance des patients, passagers, enfants et personnes âgées

La surveillance de l'utilisation des appareils disponibles sur le marché et équipés en série de capteurs intégrés s'avère également exigeante. Les possibilités offertes par ces produits, qui intègrent parfois également des fonctions d'IA, peuvent aujourd'hui aller bien au-delà de l'enregistrement de l'image et du son en vue d'une analyse ultérieure des données personnelles collectées. Le matériel et le logiciel de ces appareils et installations sont capables de détecter automatiquement des anomalies et d'activer des alarmes, de sorte que grâce à une interconnexion directe, des intelligences humaines ou artificielles peuvent ainsi influencer de manière préventive ou réactive sur les réalités du terrain.

Lorsque des organes fédéraux envisagent de recourir à ce type d'installations de surveillance, par exemple une entreprise de transports publics, il est généralement nécessaire, dès le début de la procédure d'achat public, d'effectuer une première évaluation des risques liés à la protection des données. À cet égard, l'accent est mis sur les exigences relatives à la configurabilité des logiciels permettant à l'organe fédéral responsable de réduire l'intensité du traitement de données techniquement possible, à un niveau compatible avec ses tâches légales. Il est également important que les organes fédéraux se réservent la possibilité de contrôler et d'imposer effectivement des limites de traitement configurées.

L'évaluation précoce des risques liés à la protection des données des applications concernées s'impose également aux responsables de traitement privés. C'est notamment le cas des institutions privées, tels que des hôpitaux, des crèches pour enfants et des résidences pour personnes âgées qui, en raison de la vulnérabilité des personnes qui leur sont confiées, sont tenus d'évaluer avec une attention particulière si et dans quelle mesure les fabricants et les fournisseurs mettent en œuvre, au sens de l'art. 7 LPD, l'exigence d'une conception et d'une configuration respectueuses de la protection des données pour ce qui est de leurs appareils de surveillance. Cela dit, il est aussi recommandé de procéder à des clarifications en amont de la mise en œuvre de systèmes destinés à surveiller les clients de passage dans les commerces privés, ceux-ci faisant souvent l'objet de dénonciations auprès du PFPDT.

## II Principe de la transparence

Si, lors de l'acquisition de technologies de surveillance, des entreprises privées ou des organes fédéraux se fient à la documentation commerciale et publicitaire, en partant du principe qu'ils n'auront pas à se préoccuper de la conformité de ces outils en matière de protection des données, ou qu'ils n'auront à s'en occuper sérieusement qu'ultérieurement, cela peut leur réserver de mauvaises surprises. Tel est le cas lorsqu'il s'avère, après la mise en service de ces technologies, qu'en qualité de responsable du traitement, ils ne peuvent pas exercer un contrôle suffisant sur le traitement des données personnelles collectées ni ne peuvent garantir et documenter que ce traitement est conforme à la protection des données lorsqu'il est effectué par des tiers. Les adaptations requises par le droit de la protection des données peuvent aller jusqu'à de nouvelles acquisitions, entraînant des coûts supplémentaires ainsi qu'une atteinte à la réputation.

### Souveraineté numérique

L'administration fédérale a terminé le déploiement de l'environnement Office de Microsoft 365. Elle poursuit toutefois son étude sur les alternatives open source par l'intermédiaire de son projet BOSS (Büroautomatisation Open Source Software). Les choix de la France et du Land de Schleswig-Holstein, qui entendent déployer des logiciels libres pour tous les postes de travail de leurs administrations, témoignent de la haute portée stratégique de ce projet de l'administration fédérale.

**Il y a vingt ans, la loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration (LTrans) entrain en vigueur. Depuis lors, nous avons observé un intérêt sans cesse croissant du public envers l'accès à tous les types de documents dont les employés de la Confédération sont les auteurs dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Au cours de la dernière décennie, le nombre des demandes déposées par an a plus que triplé.**

Comme tous les employés des organes fédéraux soumis à la LTrans, les collaboratrices et collaborateurs du PFPDT savent d'expérience qu'une gestion efficace des demandes d'accès, dont le nombre et le volume ne cessent de croître, exige un haut degré de professionnalisme. En vertu d'une jurisprudence établie ces vingt dernières années, tous les services fédéraux doivent aujourd'hui être en mesure de motiver

les exceptions à l'accès légalement présumé à leurs documents avec la précision exigée par le Tribunal fédéral. La charge de travail peut donc être d'autant plus élevée pour les services fédéraux qui traitent régulièrement des dossiers à grande portée sociale ou financière, comme c'est le cas notamment, et de manière très marquée, des autorités de surveillance de la Confédération. Sous le poids de cette charge, maints offices cherchent à utiliser leurs propres projets législatifs pour soustraire leurs activités du champ d'application de la LTrans.

Le PFPDT n'a donc de cesse de s'opposer à ces tendances en arguant qu'il est contraire à la raison d'être de la LTrans de soustraire du droit d'accès du public justement les activités administratives dont la transparence revêt le plus grand intérêt légitime pour la société. Néanmoins, dans le présent rapport, le Préposé doit constater qu'outre les 13 exceptions existantes au champ d'application de la LTrans, l'introduction de 11 nouvelles lacunes dans cette application est en cours de préparation.

Toutes les informations relatives au principe de la transparence se trouvent dans la seconde partie du présent rapport, à partir de la page 70 qui met l'accent sur les 20 ans de cette loi.

### III Coopération nationale et internationale

#### Coopération nationale

Les autorités suisses de protection des données de la Confédération, des cantons et des communes continuent leur collaboration étroite afin de garantir une surveillance efficace et intégrale.

Les autorités de protection des données de Suisse sont régulièrement amenées à avoir des échanges, tant bilatéralement que par thématique d'intérêt commun. Ainsi au cours de l'année sous revue, la délimitation des compétences en matière de protection des données, notamment la question de savoir quand la législation fédérale et quand les législations cantonales sont appliquées, a continué à faire l'objet d'échanges entre le PFPDT et les autorités de protection des données partenaires (cf. 32<sup>e</sup> RA, Défis actuels, ch. III). La diversité des formes juridiques des responsables du traitement (publics, privés, mixtes) engendre une complexité du droit applicable et de l'autorité de surveillance compétente, nécessitant souvent une approche hybride. Ces analyses ont par exemple été nécessaires lorsque l'accomplissement des tâches est confié à des entités publiques constituées sous la forme de société anonyme (la tâche peut découler du droit public ou de mandat privé). En d'autres termes, cela signifie qu'il existe une dualité de compétences, le

PFPDT et les autorités cantonales de protection des données interviennent ainsi simultanément mais sur des traitements distincts. La thématique de la vidéosurveillance met également en exergue cette question redondante.

Les autorités de protection des données ont poursuivi leurs discussions au sujet de l'introduction et/ou de l'exploitation de plateformes de systèmes de bases de données communs. Cela a nécessité une analyse juridique et technique plus approfondie en particulier concernant la répartition claire des responsabilités et des rôles. C'est notamment le cas lorsque la Confédération exploite une plateforme qui traite des données personnelles émanant des cantons et justifié par des obligations légales cantonales. On peut par exemple citer les projets POLAP (cf. ch. 1.2) et Justitia (cf. ch. 1.1).

#### Échange avec privatim

Enfin, comme membre associé, le PFPDT a participé aux assemblées des autorités de protection des données (Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données, privatim) qui permettaient de traiter des thématiques actuelles telles que les données de santé dans les clouds ou les observations de patients par capteurs.

#### Échange annuel avec les conseillères et les conseillers à la protection des données de la Confédération

Comme chaque année, le PFPDT a organisé une séance d'information à l'attention des conseillères et des conseillers de la Confédération.

En tant que premier interlocuteur, ils sont amenés à avoir des échanges réguliers avec le PFPDT. Ainsi, il est important que les nouveautés en lien avec la protection des données, que ce soit du point de vue légal, technique ou pratique, leur soient communiquées ouvertement, notamment en vue de l'accomplissement de leurs tâches légales. Ces informations vont leur permettre de se renseigner à l'interne de leur entité et d'être intégrés dans les projets dès leur conception. Cet événement leur offre également l'occasion de rencontrer leurs collègues et d'échanger sur les défis quotidiens d'une telle fonction.

#### Échange annuel avec les associations pour la protection des données en Suisse

Comme chaque année, le PFPDT a rencontré les associations pour la protection des données afin d'échanger sur les défis actuels. Cette immersion dans la réalité des entreprises privées est primordiale puisqu'elle permet un échange sur leurs pratiques et défis. Ces échanges permettent également au PFPDT de connaître les priorités et les intérêts des différentes régions linguistiques.

## Coopération internationale

Dans le cadre de sa représentation au sein d'instances internationales, le PFPDT a mis l'accent sur la collaboration avec les autorités de protection des données des États qui, selon le droit suisse, offrent un niveau adéquat de protection des données. Il est impliqué activement dans différents « adequacy groups » rassemblant les États bénéficiant d'une décision d'adéquation de la part de l'UE.

### Le PFPDT a signé pour la première fois un mémorandum d'entente avec une autorité de surveillance étrangère

Le Préposé a signé un mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding, MoU) avec l'Information Commissioner du Royaume-Uni. Par

cette démarche, les deux homologues manifestent leur intention de renforcer leur coopération en matière de protection des données : assistance mutuelle dans la surveillance des pratiques de traitement transfrontalières, échanges d'expériences et de bonnes pratiques et collaboration au sein de groupes et de forums internationaux. Le Royaume-Uni et la Suisse reconnaissent mutuellement l'adéquation de leur niveau de protection en matière de protection des données.

### Recommandations de l'UE à la Suisse dans le cadre de l'évaluation Schengen

La Commission européenne a adopté son rapport sur l'évaluation Schengen de la Suisse, accompagné de recommandations. Le PFPDT n'ayant pas effectué les contrôles périodiques prescrits dans les délais impartis en raison de ses ressources limitées, la Commission recommande de lui allouer des moyens supplémentaires. Cela s'inscrit également dans un contexte où les obligations de contrôle du PFPDT sont amenées à s'étendre avec les nouveaux

systèmes d'information Schengen (tels que les systèmes d'entrée-sortie, EES) et pour lesquelles il ne peut, compte tenu de la situation tendue des finances fédérales, faire appel à du personnel supplémentaire jusqu'à nouvel ordre.

### Déclaration conjointe

Dans le cadre d'un groupe de travail de l'Assemblée mondiale sur la protection de la vie privée (AMVP/GPA), le PFPDT a signé, le 23 février 2026, avec 60 autres autorités nationales de protection des données, une déclaration conjointe concernant les images générées par l'IA et la protection de la vie privée, qu'il a publiée sur son site Internet.



# Protection des données



## 1.1 Numérisation et droits fondamentaux

### COMMUNICATION JUDICIAIRE ÉLECTRONIQUE

#### Projet Justitia 4.0 de la Confédération et des cantons

Le projet Justitia 4.0 a pour mission la transition numérique du système judiciaire suisse. Les dossiers papier seront remplacés par des dossiers électroniques et les échanges juridiques se feront par la nouvelle plateforme [justitia.swiss](https://justitia.swiss).

Justitia.swiss fournira à tous les acteurs des procédures judiciaires – à savoir les autorités judiciaires, les avocats et autres parties à la procédure – une plateforme en ligne qui leur permettra de communiquer entre eux par voie électronique, l'objectif étant la mise en place du numérique dans les échanges judiciaires et dans la consultation des dossiers. En outre, une plateforme analogue sera mise en place pour les procédures administratives de première instance aboutissant à une décision.

Suite à l'entrée en vigueur partielle, le 1<sup>er</sup> octobre 2025, de la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ), le PFPDT assure la surveillance exclusive de la protection des données sur les plateformes mentionnées. Avant cette entrée en vigueur partielle, le contrôle préalable des projets pilotes lancés dans différents cantons incombaît aux autorités cantonales en charge de la surveillance de la protection des données (cf. 32<sup>e</sup> RA, chap. 1.1). Au cours de l'année écoulée, le PFPDT a ainsi défini les questions de délimitation avec les cantons et les tribunaux. Il s'agit notamment de déterminer quels traitements doivent être attribués à l'autorité chargée de la procédure ou à la nouvelle entité selon l'article 3 LPCJ et sont donc soumis au droit procédural applicable ou aux dispositions de la LPCJ. Ces questions de délimitation doivent être clarifiées avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) et les cantons, afin que le PFPDT et les autres autorités de surveillance soient au fait de l'étendue de leurs compétences respectives de surveillance lors de l'utilisation de la plateforme commune.

### ASSURANCES SOCIALES

#### Plateforme de communication électronique E-SOP

À la veille de la numérisation de la communication dans les assurances sociales, le PFPDT requiert que le projet de plateforme en ligne E-SOP soit mis en œuvre conformément aux exigences de la protection des données. L'analyse d'impact relative à la protection des données occupe à cet égard une position centrale étant donné que les données personnelles traitées sont des données sensibles.

Grâce à la plateforme E-SOP, les assurés, les assurances sociales et autres acteurs du domaine pourront communiquer par voie électronique. Cette plateforme devrait par ailleurs permettre l'accès aux systèmes d'information qui lui sont reliés via des interfaces, cela en fonction des autorisations accordées.

Au cours de la consultation des offices relative à la loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales (LSIAS), le PFPDT a demandé dans le cadre de plusieurs avis que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) procède à plusieurs adaptations du texte de loi. De plus, du fait que la future plateforme de communication E-SOP permettra le traitement de données personnelles sensibles, le PFPDT a requis que le projet soit soumis à une évaluation approfondie des risques sur la base de l'analyse d'impact obligatoire relative à la protection des données (AIPD). L'OFAS devra adapter cette évaluation des risques au fur et à mesure de l'avancée du projet. Si des risques résiduels élevés persistent, il conviendra de consulter le PFPDT (art. 23, al. 1, LPD).

La mise en œuvre de la plateforme E-SOP n'a pas encore débuté et les décisions fondamentales en matière de technologie n'ont pas encore été prises. Lors de la concrétisation du projet, le PFPDT veillera, en sa qualité d'autorité de surveillance, à ce que l'OFAS mette en place les accès en ligne à la plateforme conformément à la loi.

### **Le PFPDT exige une utilisation facultative et une mise en œuvre garantissant la sécurité des données**

**La révision partielle de l'ordonnance sur la poste vise à offrir à La Poste Suisse et à ses clients une plus grande souplesse en matière de distribution et de réception du courrier. Elle dote le service universel d'un canal de distribution supplémentaire en y intégrant la lettre numérique. Le PFPDT a assuré l'accompagnement prudentiel du projet, veillant à ce que le nouveau service reste facultatif et garantisse la sécurité des données.**

Avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la poste, le 1<sup>er</sup> avril 2026, La Poste Suisse a intégré les envois électroniques au service universel. La lettre

numérique, qui était jusque-là réservée aux clients professionnels, devient donc accessible à tous.

Dans le cadre de l'accompagnement prudentiel du projet, le PFPDT a veillé à ce que le recours au système de distribution numérique reste facultatif. Les personnes qui le souhaitent continuent à recevoir leur courrier sous forme physique : la Poste le distribuera sous forme physique via le canal hybride, même si l'envoi a été effectué par voie numérique.

En ce qui concerne la sécurité des données dans le cadre des envois électroniques, l'ordonnance révisée prévoit que les procédés de chiffrement utilisés pour le stockage et la transmission des données correspondent à l'état actuel de la technique. Le PFPDT a apporté son soutien prudentiel à la Poste pour l'élaboration d'une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles.

AGOV

## **Le PFPDT vérifie la mise en œuvre des recommandations issues de l'affaire Xplain**

Dans le prolongement de l'enquête Xplain, le PFPDT a analysé les contrats conclus avec des externes et l'AIPD relatifs au service d'authentification des autorités suisses AGOV. L'objectif était de s'assurer que les règles encadrant la collaboration avec des prestataires externes respectent pleinement la législation sur la protection des données.

En juin 2024, le PFPDT a annoncé publiquement qu'il mènerait des contrôles ciblés sur la réglementation encadrant la collaboration entre la Confédération et des prestataires externes. Dès juillet 2024, les secrétariats généraux ont été informés du lancement de ces contrôles. C'est dans ce contexte que le PFPDT a entamé l'examen du service AGOV, géré notamment par le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF).

Les premiers échanges ont rapidement confirmé l'existence de collaborations avec plusieurs entreprises

tierces. En vue d'évaluer la conformité de ces partenariats, le PFPDT a demandé l'accès aux contrats conclus, afin de déterminer si la réglementation applicable et les modalités de coopération avec les sous-traitants respectaient les exigences de la loi sur la protection des données, et si les recommandations issues de la procédure Xplain avaient été mises en œuvre dans ce contexte spécifique.

L'analyse a montré que plusieurs recommandations avaient été prises en compte, notamment l'intégration d'audits et de contrôles réguliers dans les contrats. Le PFPDT a encouragé le secteur TNI à mettre en œuvre ces contrôles de manière systématique. Il a également souligné la nécessité de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), indispensable pour évaluer les risques liés à la complexité du système AGOV.

Sur la base des documents transmis et des entretiens menés, le PFPDT n'a constaté aucune violation de la législation. Toutefois, ce dernier a rappelé la nécessité de la mise en place d'audits et de contrôles réguliers pour garantir une conformité durable. Le PFPDT a également communiqué plusieurs commentaires au sujet de l'AIPD. Il est notamment question de clarifier la répartition des responsabilités entre le secteur TNI de la ChF et l'OFIT, notamment au regard de l'art. 33 LPD, et de justifier les données traitées, la durée de conservation prévue, ainsi que les mesures techniques de sécurité, qui reposent encore trop sur des auto-déclarations et des contrôles administratifs.

Le PFPDT rappelle l'importance de renforcer et d'inclure des audits techniques indépendants, des tests d'intrusion et une vérification approfondie des sous-traitants, conformément aux exigences des art. 8 et 9 LPD. Enfin, plusieurs recommandations issues de l'affaire Xplain – notamment la documentation complète des flux de données, les obligations contractuelles techniques et les audits réguliers – n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre.

E-ID

## Implication du PFPDT à propos de la loi sur l'identité électronique

Comme lors des exercices précédents, le PFPDT a poursuivi sa mission de surveillance des travaux relatifs au projet de loi sur l'identité électronique (e-ID) jusqu'à l'acceptation du texte de loi. À la conclusion des travaux consacrés au projet, le PFPDT a réitéré sa position en faveur du principe de non-traçabilité de l'e-ID et l'interdiction d'une « sur-identification », éléments centraux pour assurer une protection renforcée de la sphère privée. Le PFPDT veillera désormais à ce que les mesures prévues pour assurer la protection des données soient effectivement mises en œuvre (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.1). Selon le PFPDT, l'approbation à une courte majorité de l'e-ID dans le cadre du référendum témoigne d'un intérêt public élevé pour la mise en œuvre du projet dans le respect de la protection des données.

DASHCAMS

## Une vigilance renforcée face à l'évolution des utilisations

Des transports publics urbains aux vélos de particuliers, l'utilisation croissante de dashcams interpelle. Durant l'année écoulée, le PFPDT a été contacté à de nombreuses reprises par des particuliers et des entreprises souhaitant connaître l'évolution juridique dans le domaine.

Les caméras embarquées, également appelée dashcams, sont des petites caméras installées dans ou sur un moyen de locomotion afin d'enregistrer d'éventuels événements sur la route. Ces caméras sont prisées autant par les particuliers que les entreprises – notamment des entreprises de transport public urbain. Durant l'année sous revue, le PFPDT a été contacté à plusieurs reprises par des particuliers et des entreprises souhaitant connaître leurs droits ou s'informer sur l'évolution juridique dans ce domaine.

Le PFPDT a réaffirmé sa position rappelant que l'enregistrement en continu au moyen d'une dashcam est contraire aux principes de la loi fédérale sur la protection des données (LPD). Une telle pratique entraîne en effet une collecte disproportionnée d'images de tiers, sans base légale suffisante ni finalité définie. En revanche, les caméras embarquées plus modernes, qui ne s'enclenchent qu'en cas d'événement, comme un mouvement ou décélération brusques ou encore un choc, sont en principes conformes à la loi sur la protection des données, pour autant qu'elles soient conçues de manière à ce que les enregistrements soient supprimés le plus rapidement possible, sauf justification légale.

M365 ET CLOUD

## Déploiement de Microsoft 365 dans l'administration fédérale

Le PFPDT a poursuivi son activité réglementaire de surveillance du projet CEBA (Cloud Enabling Büroautomation) et a obtenu des mesures concrètes afin de garantir que la législation sur la protection des données soit assurée avec la migration de l'administration fédérale vers la solution basée sur le cloud « Microsoft 365 » (M365).

Durant l'exercice sous revue, le PFPDT a notamment suivi et œuvré pour que les dossiers et données traités dans le système de gestion électronique des affaires (GEVER) de l'administration fédérale, les données contenues dans les boîtes mail Outlook ainsi que de manière générale toutes les données personnelles et tous les profils de personnalité particulièrement sensibles restent et continuent d'être traités uniquement dans le centre de calcul appartenant à la Confédération, c'est-à-dire exploités par l'état (sur site) et non pas dans le cloud.

Le PFPDT a également œuvré pour que les formations du personnel fédéral sur M365 accordent l'importance nécessaire à l'étiquetage correct des documents tant en matière de protection des données que de protection des informations. Après avoir assisté à ces formations, il a œuvré à leur amélioration afin que le personnel fédéral soit suffisamment formé avant la migration. En outre, le PFPDT salue le fait que le secteur TNI de la Chancellerie Fédérale examine, dans le cadre du projet PoC BOSS, des alternatives open source à M365 pouvant être utilisées à moyen terme afin de réduire la dépendance vis-à-vis des groupes technologiques (cf. brève du 13 mars 2025 et 32<sup>e</sup> RA, chap. 1.1).

L'exercice de surveillance du PFPDT a également continué sur l'adaptation et la clarification de l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) élaborée par le secteur TNI. Dans ses prises de position concernant les mises à jour successives de l'AIPD, le PFPDT a souligné l'importance de décrire de manière plus précise les risques majeurs et de définir sans ambiguïté les mesures nécessaires à leur minimisation.

### Utilisation multiple des données personnelles

**L'Office fédéral de la justice (OFJ) a été chargé de mettre en œuvre la motion 22.3890, qui demande la création d'une loi-cadre permettant de réutiliser des données dans les domaines stratégiques importants. Dans le groupe de travail mis en place par l'OFJ, le PFPDT a expliqué pourquoi la LPD permet déjà cette réutilisation.**

Conformément au principe de la finalité inscrit dans le droit de la protection des données, les données personnelles ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées et reconnaissables pour la personne concernée (art. 6, al. 3, LPD). Ce principe est violé lorsque des données personnelles sont traitées par un nouveau responsable dans le cadre d'une réutilisation pour des finalités nouvelles, non reconnaissables pour la personne concernée.

La LPD énonce cependant aux art. 31 et 39 des motifs permettant aux responsables du traitement privés ou étatiques de justifier un traitement contraire au principe de la finalité. Selon ces dispositions, un changement de finalité lié à une réutilisation peut notamment se justifier si les données personnelles sont traitées à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique, et que les responsables respectent les modalités indiquées.

Comme l'a exposé le PFPDT au sein du groupe de travail constitué par l'OFJ, il n'apparaît pas clairement pourquoi la LPD ne permettrait pas déjà l'utilisation multiple souhaitée par les motionnaires. De même, aucun argument juridique n'a été avancé auprès du PFPDT justifiant la nécessité de compléter les motifs prévus par la LPD, ni pour la création d'une réglementation parallèle dans une nouvelle loi fédérale.

# Intelligence artificielle (IA)

## Surveillance et sensibilisation

De la traduction et transcription automatique aux agents conversationnels, en passant par la recherche assistée dans la documentation interne et la génération de nouveaux contenus, les outils d'intelligence artificielle sont aujourd'hui utilisés dans tous les domaines de l'administration comme de l'économie privée. Dans ce contexte, la Confédération, comme les autres acteurs publics et privés, se trouvent confrontés à de nouveaux enjeux juridiques et opérationnels. Le PFPDT a accompagné différents projets au sein de l'administration fédérale et est intervenu au titre de sensibilisation et de surveillance.

Le PFPDT suit et accompagne l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les secteurs public et privé. Durant l'année sous revue, il est intervenu à plusieurs reprises à des fins de sensibilisation mais aussi de surveillance. À ce titre, il est rappelé que la LPD, technologiquement neutre, s'applique pleinement au traitement de données personnelles par l'IA. Ceci avait été précisé dans le communiqué du PFPDT du 9 novembre 2023, mis à jour le 8 mai 2025, et soulignant

les obligations du responsable de traitement en la matière, en particulier concernant la transparence du traitement et la réalisation d'une analyse d'impact (AIPD) en cas de traitement à risque élevé.

En mars 2025, le Conseil fédéral a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle. Il s'agit à présent de la mettre en œuvre. Dans ce contexte, le PFPDT est associé aux discussions qui ont débuté au sein de l'administration fédérale, visant à établir un cadre juridique conforme à l'approche retenue par le Conseil fédéral – soit une réglementation générale limitée aux éléments essentiels touchant aux droits fondamentaux (notamment la protection des données), complétée par des modifications légales sectorielles où cela est nécessaire.

Le 23 février 2026, le PFPDT a publié, de concert avec 60 autres autorités nationales de protection des données, une déclaration commune concernant les images générées par l'IA et la protection de la vie privée. Cette déclaration énonce les principales attentes et les principes fondamentaux à respecter par toutes les organisations qui développent et utilisent des systèmes de génération de contenu par IA, notamment la mise en place de mesures de protection efficaces et la garantie d'une transparence adéquate (cf. brève du 23 février 2026).

Le PFPDT accompagne en outre les travaux préparatoires en vue de l'introduction de systèmes d'assistance IA de la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication. Ces systèmes doivent notamment permettre aux collaboratrices et collaborateurs d'accéder de manière simple et sécurisée aux informations internes et

aux publications officielles, afin d'augmenter l'efficacité et le partage des connaissances dans le cadre du traitement des dossiers, ainsi que de soutenir la rédaction de textes. D'une manière générale, l'accès d'un grand modèle de langage (LLM) à une base de données interne pour rechercher des informations pertinentes avant de générer une réponse – tel le Retrieval Augmented Generation (RAG) – est un levier important pour augmenter la performance d'un système IA.

Le fait de disposer de systèmes d'assistance IA internes à la Confédération est donc un élément central pour atteindre ce but, dans le respect des règles de la protection des données (LPD) et de la protection des informations (LSI). En particulier, cela permet de conserver en interne les prompts, et les données qu'ils contiennent, et ainsi de ne les rendre accessibles qu'aux unités organisationnelles concernées. Par opposition, l'utilisation de LLM commerciaux (Copilot, ChatGPT, etc.) implique un stockage – au moins temporaire – sur le cloud du fournisseur, ce qui entraîne des risques certains pour la protection et la sécurité des données.

Parallèlement, la Chancellerie fédérale a présenté au Conseil fédéral une stratégie partielle pour la transformation numérique de l'administration fédérale grâce à l'utilisa-

tion de systèmes d'IA. Dans le cadre de la consultation des offices, le PFPDT a rappelé que la protection des données doit être examinée au niveau stratégique, soit déjà lors de la planification. Il a également obtenu que lors de la mise en œuvre de cette stratégie partielle, les collaboratrices et collaborateurs bénéficient de formations et aient accès à des contenus d'apprentissage, ceci afin de garantir des connaissances adéquates en lien avec l'utilisation de l'IA.

Le PFPDT est également intervenu à plusieurs reprises en rapport avec le secteur privé. Le PFPDT a mené une enquête préliminaire à l'encontre de l'opérateur de la plateforme X, Twitter International Unlimited Company (TIUC), en raison de l'utilisation des données des utilisatrices et utilisateurs pour l'entraînement de son IA Grok. À la suite de l'intervention du PFPDT, TIUC a désigné un représentant en Suisse et a fourni des précisions sur l'option permettant aux utilisateurs de s'opposer à l'utilisation de leurs messages pour l'entraînement de l'IA. Le PFPDT a conclu que cette option répondait aux exigences de la LPD et a pu attirer l'attention des utilisatrices et utilisateurs sur ces possibilités de configuration.

Dans une optique de sensibilisation et d'accompagnement de la population, le PFPDT a publié des informations relatives à l'usage de l'IA au quotidien sur son site web, en rappelant les principes applicables et présentant les enjeux via des exemples pratiques (discussion avec un chatbot, caméra intelligente, rédaction de textes, etc.).



## Lunettes intelligentes

Équipées de capteurs, les lunettes intelligentes permettent à leurs utilisateurs de saisir numériquement l'environnement situé dans leur champ de vision et dans leur champ sonore, de l'analyser en temps réel par le biais de l'intelligence artificielle et de le diffuser via des plateformes sociales. Le PFPDT a déjà agi en la matière à titre d'autorité de surveillance et vérifie en outre dans quelle mesure les modèles disponibles sur le marché répondent aux exigences de la législation fédérale sur la protection des données et peuvent être utilisés en Suisse en conformité avec celle-ci.

Les lunettes intelligentes (smart glasses) actuellement disponibles sur le marché sont connectées à des produits de fournisseurs tels que Meta et utilisent leur intelligence artificielle (IA). Grâce à des commandes vocales discrètes, leurs porteurs peuvent capturer numériquement des images et des sons se trouvant dans leur champ de vision et leur champ sonore, les analyser en temps réel grâce à l'IA et les diffuser par le biais des plateformes sociales. Les capteurs

intégrés dans ces lunettes peuvent donc être utilisés de manière bien plus discrète que ce n'est le cas avec un téléphone intelligent.

Plus les lunettes intelligentes seront utilisées dans les espaces publics, commerciaux et privés, plus les individus qui s'y trouvent se sentiront observés. Nul ne sait comment la diffusion des lunettes intelligentes évoluera en Suisse. Il est également difficile d'estimer dans quelle mesure une diffusion croissante pourra influencer sur les interactions humaines jusqu'ici portées par une grande confiance fondamentale – ceci malgré la densité déjà réelle des systèmes capteurs de surveillance étatiques et privés (à propos du chilling effect, ou effet inhibiteur ou dissuasif en français, cf. le 30<sup>e</sup> RA, Défis actuels).

Même si les fabricants de ce type de modèles connus du PFPDT signalent les captations d'images ou de sons à la personne en face par des signaux lumineux automatisés, on

### Enquête préliminaire sur Meta

Le PFPDT a effectué en février/mars 2026 une enquête préliminaire concernant Meta. Cette mesure a fait suite à des articles parus dans la presse selon lesquels Meta prévoyait d'intégrer une fonction de reconnaissance faciale nommée « Name Tag » permettant d'identifier des personnes sur la base de photos et d'informations les concernant et disponibles sur les plateformes de Meta comme Instagram ou Facebook. Par ailleurs, des captures d'images de personnes auraient été transmises vers le Kenya et là, examinées manuellement afin d'améliorer les

fonctions d'IA. Dans le cadre de cette enquête, le PFPDT a invité Meta Platforms Ireland Limited (MPIL) à lui présenter ses commentaires.

Meta a confirmé au PFPDT qu'actuellement, il n'était pas prévu d'offrir ce type de fonction de reconnaissance faciale en Suisse et qu'aucune donnée d'utilisateurs en Suisse ne serait communiquée à son sous-traitant au Kenya. Dans ce contexte, le PFPDT a renoncé à ouvrir une enquête formelle. Il a toutefois signalé à MPIL que l'introduction de cette fonction aurait vraisemblablement pour consé-

quence un risque élevé pour la personnalité de l'individu concerné, ce qui nécessiterait de procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données et impliquerait la consultation préalable du PFPDT. Il lui a également signalé qu'à ses yeux, il était douteux que ces traitements de données soient conformes à la législation suisse en matière de protection des données et qu'il se réservait donc le droit de prendre des mesures relevant du droit de la surveillance si MPIL devait modifier ses plans.

ne doit pas supposer trop aisément que ce type de possibilités technologiques soit en mesure d'assurer à satisfaction de droit la transparence du traitement de données. D'une part, il convient de prendre en considération le fait que, toujours dirigés dans le champ de vision naturel du porteur des lunettes intelligentes, les capteurs sont si discrets qu'ils passent facilement inaperçus malgré les signaux en question, d'autant plus qu'il est difficile de déceler les sources lumineuses intégrées à distance ou lorsque le soleil brille. D'autre part, maints rapports et tests techniques ont prouvé que par une manipulation, l'utilisateur peut désactiver les voyants lumineux (les LEDS enregistrement). Rappelons dans ce contexte que le droit suisse interdit l'utilisation dissimulée d'appareils permettant d'observer ou d'enregistrer des événements ou des activités relevant de la sphère privée d'autrui.

D'une manière générale, les utilisateurs d'appareils enregistreurs, quels que soient le type ou la provenance de ces appareils, sont tenus de respecter l'ordre juridique suisse lors-

qu'ils les utilisent en Suisse. Les utilisateurs privés doivent se conformer à leurs devoirs d'informer, de manière adaptée aux circonstances concrètes de leur utilisation, lorsqu'ils traitent des images ou des signaux sonores de tierces personnes. Selon la situation, il leur sera donc également nécessaire de solliciter activement le consentement des tiers concernés, lorsque les signaux lumineux intégrés dans les lunettes s'activent automatiquement lors d'une collecte de données. Pour sa part, la validité juridique du consentement dépend des exigences générales de protection des données, auxquelles doit satisfaire une information appropriée à la situation des personnes concernées, ainsi que de la liberté de leur consentement dans chaque cas particulier.

Pour l'heure, à la connaissance du PFPDT, les organes fédéraux n'ont nullement exprimé l'intention de mettre en œuvre – en plus ou à la place de l'utilisation des caméras corporelles usuelles – des lunettes intelligentes, par exemple pour les contrôles de personnes, ni de mettre sur les rails les bases juridiques indispensables à leur utilisation dans un cadre officiel.

Le PFPDT évalue en permanence la mesure dans laquelle les modèles présents sur le marché répondent aux exigences de la législation fédérale sur la protection des données et sont utilisés en Suisse en conformité avec celle-ci (voir encadré).

Soucieux de sensibiliser la population, le PFPDT a publié sur son site internet des informations sur l'utilisation des lunettes intelligentes et autres technologies portables connectées.

## **Le PFPDT examine l'utilisation de données aux fins d'entraînement de l'IA**

Une entreprise suisse propose des services dans le domaine du contrôle d'identité numérique et de la vérification de l'âge fondée sur l'IA, en Suisse et à l'étranger. Cette entreprise, qui compte parmi ses clients de grandes entreprises opérant en Suisse, utilise les données biométriques recueillies pour le contrôle d'identité pour entraîner son IA. Suite à des dénonciations, notamment pour violation des droits des personnes concernées, le PFPDT a procédé à un examen informel des faits avant d'ouvrir une enquête formelle contre l'entreprise.

Lors de son enquête préliminaire informelle, le PFPDT a tout d'abord interrogé l'entreprise responsable sur le traitement des données pour l'entraînement de son IA ainsi que sur la gestion des demandes d'accès, d'opposition ou d'effacement. Les réponses s'étant révélées insuffisantes et le PFPDT

estimant qu'il existait des indices suffisants d'une éventuelle violation de la loi sur la protection des données, il a ouvert contre l'entreprise, le 3 mars 2026, une enquête formelle au sens de l'art. 49 LPD.

Cette enquête porte sur la compatibilité du traitement de données fondé sur l'IA avec les principes de la transparence, de la proportionnalité, de la bonne foi et de la finalité et sur le respect des droits des personnes concernées. L'enquête était toujours en cours lors de la rédaction du présent article.



## 1.2 Justice, police, sécurité

### POLICE

#### Plateforme visant à améliorer les échanges d'informations

Le PFPDT a accompagné de près le projet d'étoffement de l'art. 57 de la Constitution et de révision partielle de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police (LSIP) que le Conseil fédéral a mis en consultation le 18 février 2026. Ce projet vise à créer la base légale permettant à l'Office fédéral de la police (fedpol) d'exploiter une plateforme de recherche de police pour les cantons et la Confédération.

Le PFPDT reconnaît les préoccupations législatives liées au projet mis en consultation le 18 février 2026, qu'il a étroitement accompagné sur le plan de la surveillance. Il se félicite de ce que le Conseil fédéral tienne compte des aspects majeurs de la protection des données. En effet, le projet prévoit notamment des restrictions pour la consultation des infractions mineures sur la plateforme. Le Conseil fédéral a exposé les remarques techniques du PFPDT concernant la révision partielle de la LSIP dans le rapport explicatif. Il y indique par ailleurs que fedpol précisera l'analyse d'impact existante relative à la protection des données personnelles après l'ouverture de la consultation, conformément aux directives du PFPDT.

Le PFPDT a en outre recommandé aux organes fédéraux compétents de préciser, après évaluation de la consultation, le but de la plateforme de recherche de police de la Confédération dans le texte légal de la LSIP, en coordination avec le projet parallèle des cantons. Il s'agit du projet des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) visant à créer une convention intercantonale sur l'entraide policière en matière d'information au moyen d'une plateforme d'interrogation commune « POLAP+ », qui fait l'objet d'une deuxième consultation depuis le 2 février 2026. Étant donné que le projet de concordat de la CCDJP, adapté par rapport à une version antérieure, n'attribue plus de tâches au PFPDT, son évaluation au regard de la protection des données relève de la compétence des préposés cantonaux à la protection des données.

Le PFPDT considère que les échanges d'informations conformes à la loi entre différentes autorités, en applica-

tion de son aide-mémoire « Planifier et motiver les accès en ligne aux données personnelles », constituent un défi majeur. L'échange d'informations conforme à la loi présuppose une gestion appropriée des accès, qui doit être définie correctement et tenue à jour tant entre autorités qu'au sein d'une même autorité, d'un bout à l'autre de la hiérarchie. La mise en œuvre correcte et le contrôle de la gestion des accès entraîneront pour les services responsables et pour les autorités de protection des données de la Confédération et des cantons un surcroît de travail important.

Pour compenser l'amélioration des échanges d'informations entre les services de police, le PFPDT a demandé que les droits des personnes concernées soient mieux respectés. Il approuve à ce titre la désignation de fedpol comme point de contact central pour les demandes d'accès.

Le PFPDT continuera d'assurer l'accompagnement prudentiel de ce projet très important du point de vue du droit de la protection des données et de dialoguer avec ses homologues cantonaux au sujet des projets parallèles de la CCDJP.

## Transmission de données incomplètes aux cantons

Les cantons reçoivent des données partiellement incomplètes lorsqu'ils consultent le système RIPOL de recherches informatisées de police. Informé par une notification, le PFPDT a ouvert une enquête préliminaire qui a montré que les cantons nécessitaient une mise à niveau de leur équipement technologique.

Une autorité cantonale de protection des données a notifié au PFPDT que la plateforme de recherche de police utilisée par les polices cantonales (Multiple Applications Coordination Services, MACS) fournissait depuis environ deux ans des données partiellement dépassées, donc incorrectes, provenant du système national de recherches informatisées de police RIPOL. Toutes les recherches effectuées via MACS par les polices cantonales nécessitaient donc une confirmation téléphonique de fedpol quant à l'exactitude des données obtenues par l'intermédiaire de RIPOL.

Le PFPDT a ouvert une enquête préliminaire à ce propos en raison de la gravité de l'atteinte aux droits de la personnalité et aux droits fondamentaux issue du traitement de données poli-

cières, et des conséquences potentiellement graves pour les personnes concernées si les données traitées étaient incorrectes. Dans ce cadre, tant fedpol que les interlocuteurs du canton ayant effectué la notification ont été invités à s'exprimer sur la cause technique de l'inexactitude ou du caractère partiellement obsolète des données.

Les premiers résultats de l'enquête semblent indiquer que, jusqu'au développement de la nouvelle application « MACS-POLAP », les données RIPOL qui s'affichent sur l'application cantonale MACS sont incomplètes, mais pas erronées. Le PFPDT, en collaboration avec les autorités cantonales compétentes en matière de protection des données, demande que les mises à niveau techniques nécessaires soient effectuées en temps utile.

## Appel à la transparence des traitements de données

La révision de la Loi fédérale sur le renseignement (LRens) se fera en deux temps : d'abord un « paquet de base », suivi d'un « paquet additionnel ». Le PFPDT exige une détermination suffisante de la loi et la transparence de tous les traitements de données.

La consultation relative au projet de révision a eu lieu durant l'été 2022. À l'issue de l'enquête administrative sur l'acquisition d'informations par le domaine Cyber du Service de renseignement de la Confédération (SRC), achevée le 12 décembre 2022, le DDPS a divisé le projet de révision en deux parties : un paquet de base et un paquet additionnel. Le Conseil fédéral a transmis le paquet de base au Parlement le 28 janvier 2026 pour délibération. Le DDPS prévoit une consultation complémentaire pour le deuxième paquet, le paquet Cyber.

À propos du paquet de base et dans le cadre des consultations des offices, le PFPDT a plaidé pour que le projet de révision de la LRens soit conforme au droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information. L'extension de la collecte de données au cyberspace entraîne une intensification de la pression exercée en matière de surveillance par le SRC sur la population et de ses

interventions dissimulées dans la sphère privée, ainsi qu'une augmentation du volume des données personnelles traitées par le SRC. Il appartient désormais au législateur de mettre en balance, sous l'angle de la politique de sécurité, les atteintes supplémentaires à la vie privée et l'effet dissuasif (« chilling effect ») qui en résulte, avec l'évaluation des menaces par le SRC et le Conseil fédéral.

Au cours de l'évaluation des projets de révision, nous avons insisté sur le fait notamment que les directives du Tribunal fédéral doivent être respectées pour ce qui est du niveau suffisant de détermination normative. Par ailleurs, dans le cadre de nos prises de position sur l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), nous avons également obtenu des précisions importantes quant aux répercussions et à la traçabilité des traitements de données en question.

Le PFPDT examinera également les travaux de mise en œuvre au niveau de l'ordonnance et les compléments éventuellement nécessaires à l'AIPD au regard du droit de la surveillance.



## 1.3 Économie et société

CAMPAGNE EN LIGNE « PFARRER-CHECK »

### La publication de données de contact était illicite

Dans son arrêt du 6 octobre 2025, le Tribunal administratif fédéral a confirmé une décision du PFPDT selon laquelle la publication de données de contact de prêtres et autres personnes actives dans le domaine ecclésial était contraire à la loi. Le Tribunal a estimé que l'association Forum Civique Suisse devait se conformer à l'ordre du PFPDT et effacer de son site internet toutes les inscriptions de personnes qui n'avaient pas consenti à cette publication. Cet arrêt confirme aussi que le PFPDT a appliqué correctement les règles de procédure légales et a prélevé des émoluments raisonnables lors de la clôture de la procédure d'enquête.

Comme mentionné au cours de l'année précédente (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 3.1), l'association Forum civique Suisse (Bürgerforum Schweiz) avait recouru auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre la décision du PFPDT du 9 avril 2024. Dans son récent arrêt, le TAF a conclu que le recours de l'association est non fondé. Il confirme la décision du PFPDT selon laquelle celle-ci était tenue d'effacer dans les

40 jours toutes les données personnelles de prêtres ou pasteurs et autres agents pastoraux qui avaient été publiées sur internet dans le cadre de la campagne « Pfarrer-Check ».

Le Tribunal administratif fédéral a confirmé en outre d'autres aspects de la pratique du PFPDT en matière de surveillance selon le nouveau droit. Notamment les émoluments requis par le PFPDT en fonction du temps effectivement consacré au traitement du dossier ont été jugés adéquats et conformes à la loi.

Le TAF a également confirmé que le PFPDT avait mis correctement en balance les intérêts de l'association et ceux des personnes ayant émis des dénonciations. L'anonymisation de ces dénonciations dans le cadre de la consultation des dossiers a été considérée comme licite. De ce fait, il n'y a donc pas eu de violation du droit à être entendu.

DONNÉES BIOMÉTRIQUES

### Enquête relative à la reconnaissance vocale utilisée par PostFinance SA

Par voie de décision, le PFPDT a ordonné le 16 mai 2025 à PostFinance SA de demander à ses clients leur consentement explicite à la création d'empreintes vocales aux fins d'authentification par la reconnaissance vocale et d'effacer les empreintes vocales enregistrées n'ayant pas été expressément autorisées par les personnes concernées.

Les empreintes vocales sont des données biométriques. Dans la mesure où elles permettent d'identifier une personne sans équivoque, il s'agit de données sensibles selon la loi fédérale sur la protection des données.

Les procédures de reconnaissance vocale et autres systèmes biométriques de reconnaissance peuvent présenter des avantages pour les opérateurs comme pour les personnes concernées. Pour autant, elles ne sont pas la panacée contre les risques de fraude, ce qu'ont déjà démontré les avancées technologiques de l'intelligence artificielle. Ainsi, grâce à ce que l'on appelle les outils de clonage vocal, il est aujourd'hui possible de reproduire des voix à l'identique

et de les utiliser ensuite à des fins frauduleuses. En outre, il est fort probable que ces outils pourront encore être perfectionnés, notamment grâce à l'intelligence artificielle, de sorte que les risques de fraude augmenteront en parallèle aux progrès technologiques.

Par ailleurs, la voix est un attribut durablement et étroitement lié à chaque individu et constitue un aspect indissociable de sa personnalité. À la différence d'un mot de passe, elle ne peut être remplacée en cas d'abus.

Au terme de son enquête, le PFPDT a conclu que le traitement d'empreintes vocales de clients aux fins d'authentification dans le cadre du service d'assistance téléphonique contrevient au principe de proportionnalité. En outre, ces empreintes vocales sont établies sans que le client y ait donné activement son consentement. De fait, les clients qui n'acceptent pas l'utilisation de la reconnaissance vocale doivent entreprendre eux-mêmes des démarches. PostFinance SA prévoit seulement un opt-out, c'est-à-dire la possibilité de s'y opposer.

Le PFPDT considère ce procédé comme contraire au droit de la protection des données. Par voie de décision, il a ordonné à PostFinance SA de

demander le consentement exprès de ses clients pour la création d'empreintes vocales aux fins d'authentification par reconnaissance vocale. PostFinance SA sera également tenue d'effacer les empreintes vocales pour lesquelles elle n'a pas obtenu de consentement exprès. PostFinance SA a formé recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral.

De plus, PostFinance a aussi déposé un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre le fait que le PFPDT prévoit de publier sa décision. Les deux procédures de recours étaient encore en suspens à la clôture de la rédaction.

### **Obligation d'informer insuffisamment respectée**

**Le 1<sup>er</sup> juillet 2025, le PFPDT a publié une décision obligeant la Cembra Money Bank AG à communiquer aux demandeurs d'accès des informations sur les données personnelles qu'elle traitait. La publication de cette décision, déjà rendue le 29 janvier 2025, a été retardée par le fait que Cembra s'était initialement opposée à sa publication.**

Par décision de janvier 2025, le PFPDT avait clos son enquête contre Cembra Money Bank AG à propos du traitement de demandes d'accès. Cette enquête avait pour objet, d'une part le respect du délai légal de 30 jours, d'autre part la question de savoir si Cembra avait effectivement permis aux personnes concernées d'accéder aux données personnelles les concernant.

Dans le cadre de la procédure d'enquête, le PFPDT avait constaté que de décembre 2023 à septembre 2024, cette banque avait répondu à 9 des 13 demandes d'accès après l'expiration du délai légal de 30 jours. De plus, durant la même période, toutes les demandes d'accès avaient reçu une simple réponse standardisée, sans faire la transparence sur les données personnelles en question.

INKASSO-TEAM AG

Au cours de la procédure, Cembra a certes ultérieurement satisfait à son obligation d'informer les dénonciateurs, mais pas les autres demandeurs. À la suite de cela, le PFPDT a clos son enquête par une décision intimant à Cembra de communiquer les données requises à toutes les personnes qui n'avaient jusque-là reçu qu'une réponse standardisée.

La banque n'a pas recouru contre cette décision. Elle s'est toutefois opposée à sa publication annoncée par le PFPDT et a requis une décision sujette à recours. Le PFPDT étant tenu en vertu de l'art. 57, al 2, LPD d'informer le public dans les cas relevant de l'intérêt général, il a ordonné cette publication sur la base de l'art. 25a, al. 2, PA. La banque Cembra ayant laissé la décision de publication entrer en force, le PFPDT a publié sa décision sur son site internet le 1<sup>er</sup> juillet 2025 (cf. brève publiée le même jour).

### **Par voie de décision, le PFPDT clôt son enquête relative à la mise au pilori des débiteurs**

**Au terme de de son enquête, le PFPDT a établi qu'une agence de recouvrement n'avait pas le droit de publier sur internet les détails personnels de débiteurs présumés. L'entreprise a contesté cette décision.**

En septembre 2024, le PFPDT a ouvert une enquête contre Inkasso-Team AG suite aux dénonciations de personnes concernées.

Cette société suisse de recouvrement publie sur un site internet les données personnelles de débiteurs présumés. Cette publication a pour but de déterminer leur lieu de séjour grâce à des informations fournies par le public et, en parallèle, de prévenir des tiers qu'il existe un risque d'insolvabilité à propos de ces personnes.

L'enquête a révélé qu'en publiant ces données, l'entreprise viole les principes de transparence et de proportionnalité figurant dans la législation sur la protection des données. De plus, Inkasso-Team AG n'a pas obtenu le

consentement des personnes concernées pour la publication et ne peut invoquer un intérêt prépondérant propre pour justifier celle-ci.

Le 28 avril 2025, le PFPDT a donc sommé l'entreprise de cesser de publier sur internet les données personnelles des débiteurs présumés et de supprimer celles déjà mises en ligne. Cette décision a été publiée sur le site internet du PFPDT. L'entreprise a fait recours contre la décision du PFPDT devant le Tribunal administratif fédéral et, à la date de clôture de la rédaction, la procédure de recours était encore pendante.

## Rôle du PFPDT en matière d'accès aux comptes de réseaux sociaux

**Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a reçu derechef un grand nombre de signalements de personnes se plaignant de ne plus avoir accès à leurs comptes de réseaux sociaux. Dans ce type de cas, les conditions nécessaires pour que le PFPDT intervienne ne sont généralement pas remplies.**

Au moment où ils s'y inscrivent, les utilisatrices et utilisateurs d'un service en ligne ou d'un réseau social doivent accepter les conditions d'utilisation du service en question. D'ordinaire, ces conditions prévoient des obligations incombant aux utilisateurs, telles que le choix d'un mot de passe sécurisé, l'indication d'une adresse électronique valide, la fourniture d'informations véridiques sur leur propre personne, ainsi que le respect de normes communautaires et autres directives.

L'exploitation de la plateforme et l'utilisation du compte font l'objet d'un contrat conclu lors de l'inscription entre l'exploitant de la plateforme et l'utilisateur. Dans ce cadre, l'exploitant

peut déterminer les modalités de restauration d'un compte si l'utilisateur n'y a plus accès, ainsi que les circonstances dans lesquelles il peut procéder à un blocage unilatéral du compte.

La question de savoir si l'utilisateur ou l'exploitant a respecté les conditions fixées par ce dernier et acceptées par l'utilisateur constitue une question contractuelle entre les parties, qui relève de la compétence des tribunaux civils. Or nombre d'utilisateurs bloqués invoquent le droit d'accès prévu par la législation sur la protection des données afin d'obtenir les motifs détaillés du blocage ou des informations sur des tiers (p. ex. adresses électroniques ou IP de pirates présumés). Certains s'adressent au PFPDT lorsqu'ils n'obtiennent pas les informations souhaitées. Ce dernier a traité plusieurs dénonciations au cours de la période sous revue. Il n'a toutefois constaté aucune violation du droit d'accès de la part des exploitants des plateformes en question.

Même à supposer que le blocage d'un compte sur les réseaux sociaux s'accompagne de la collecte et de l'évaluation de données d'utilisateurs ou de tiers, le droit d'accès prévu par la LPD a pour seul objectif de garantir l'autodétermination informationnelle. Il vise à permettre aux personnes concernées de savoir quelles sont les informations traitées à leur sujet par un responsable, et à quelles fins, pour exercer d'éventuels droits en matière de protection des données comme la rectification ou

l'effacement. Il ne sert toutefois ni à l'obtention de preuves dans le cadre de litiges civils ni à des fins pénales et ne porte pas davantage sur les données de tiers.

Par contre, en vertu de la LPD, les fournisseurs sont tenus de protéger les données personnelles contre tout accès non autorisé en appliquant les mesures permettant de vérifier l'identité des utilisateurs et, le cas échéant, doivent refuser de communiquer des informations aux personnes ne pouvant pas prouver qu'elles sont titulaires du compte en question.

Conscient de sa mission de sensibilisation, le PFPDT a publié sur son site internet un nouvel article intitulé « Connaître et faire valoir mes droits ». Cet article a pour but d'aider les personnes concernées à mieux comprendre leurs droits et contient aussi des conseils pratiques sur la manière d'éviter les problèmes liés à la défense de leurs droits, y compris dans ce contexte. Le PFPDT recommande en particulier aux utilisateurs des réseaux sociaux de protéger leurs comptes avec des mots de passe solides et de n'utiliser que des adresses électroniques et des numéros de téléphone valides.

## SURVEILLANCE

## Clôture de l'enquête préliminaire concernant le consentement des utilisateurs d'Instagram et de Facebook

Le PFPDT a examiné si les consentements obtenus par Meta auprès des utilisateurs d'Instagram et de Facebook en vue d'un traitement de données personnalisées à des fins publicitaires répondaient aux exigences posées par le droit de la protection des données quant à la nature volontaire du consentement. Meta ayant mis à la disposition de ses utilisateurs une seconde option gratuite et nécessitant moins de données, en parallèle à un abonnement payant sans publicité et à une alternative gratuite mais gourmande en données, le PFPDT a décidé de ne pas ouvrir de procédure formelle. Il a estimé, dans ces circonstances, que rien d'indiquait à ses yeux que Meta mettait ses utilisateurs sous pression pour obtenir leur consentement à l'option gratuite et gourmande en données.

Depuis 2024, Meta ne fait plus reposer le traitement personnalisé de données personnelles des utilisateurs de Facebook et d'Instagram à des fins de marketing et de publicité sur le contrat d'utilisation, mais sur leur consentement. Après avoir informé les utilisateurs de cette modification, l'entreprise Meta a recueilli les consentements requis. L'entreprise proposait un abonnement

sans publicité mais payant comme alternative au traitement personnalisé de données. Les utilisateurs qui n'étaient prêts ni à payer pour un tel abonnement, ni à consentir à un traitement personnalisé de leurs données à des fins de marketing ou de publicité auraient dû renoncer aux offres d'Instagram et de Facebook, situation qui a provoqué le dépôt d'un grand nombre de dénonciations auprès du PFPDT durant l'année sous revue.

La licéité du procédé dénoncé dépendait de la question de savoir si l'octroi du consentement en question pouvait être considéré comme librement exprimé au sens de l'art. 6, al. 6, LPD. Mis à jour et publié au cours de l'année sous revue par le PFPDT, le « Guide

relatif aux traitements de données au moyen de cookies et de technologies similaires » établit ce qui suit :

« En ce qui concerne les « cookie paywall », les utilisateurs ont le choix soit d'accepter tous les traitements de cookies et technologies similaires, soit de payer un prix déterminé (modèle d'abonnement payant), par exemple pour voir le contenu d'un site web. Ils ne doivent donc pas renoncer à la prestation s'ils ne donnent pas leur consentement, mais doivent payer un montant. Le caractère volontaire du consentement relatif aux traitements de données dépend dans ces circonstances du montant à payer : celui-ci doit être proportionné et ne doit pas vider de sa substance le droit fondamental de l'utilisateur à la protection de ses données. ».

Étant donné que la proportionnalité du prix de l'option sans publicité dépend entre autres de critères économiques, le PFPDT a dans un premier temps pris contact avec le Surveillant

### Régulation des grandes plateformes

Désireux de renforcer les droits de la population suisse dans l'espace numérique, dont la protection ne relève du champ d'application ni de la LPD, ni d'autres lois fédérales, le Conseil fédéral a envoyé en consultation une proposition de loi visant à réguler les grandes plateformes de communication et les moteurs de recherche. Conformément à ce projet, ces plateformes devraient pouvoir recevoir des notifications concernant certains contenus illicites, prendre des mesures restrictives et en informer les utilisateurs. Les utilisateurs concernés par ces mesures de restriction, dont la suppression de certains contenus, le blocage de leur compte ou la suspension de la plateforme, devraient avoir la possibilité de déposer gratuitement une réclamation dans un délai de six mois. Ces personnes devraient en outre pouvoir s'adresser à un organe autorisé de règlement extrajudiciaire des litiges. La consultation externe sur ce projet a pris fin le 16 février 2026.

des prix. Au cours des échanges menés dans le cadre de l'entraide administrative avec le Surveillant des prix, nous avons constaté que Meta offrait à présent une deuxième option d'utilisation gratuite impliquant moins de publicité personnalisée que l'option gratuite précédente.

Le PFPDT a ensuite ouvert une enquête préliminaire à l'encontre de la société Meta Platforms Ireland Limited (MPIL), responsable des traitements de données des utilisateurs en Suisse, l'objectif étant d'apprécier l'état de fait modifié par l'offre d'une deuxième option gratuite et plus économe en données. S'agissant des exigences posées par le droit sur la protection des don-

nées quant au caractère volontaire du consentement, le PFPDT a examiné si la société avait soumis les personnes concernées à une pression les incitant à donner leur consentement ou si, compte tenu des deux options gratuites, elle leur avait offert un véritable choix.

Par l'intermédiaire de la représentation de MPIL en Suisse, le PFPDT a remis à cette société un questionnaire détaillé et, sur la base des réponses reçues, il est parvenu aux conclusions suivantes : compte tenu de l'existence d'une option payante sans publicité et d'une alternative gratuite peu gourmande en données et accompagnée d'une publicité moins personnalisée que l'option gratuite première, les consentements recueillis par Meta dans le cas des deux options gratuites peuvent être considérées comme consenties librement au sens de l'art 6, al. 6, LPD. En outre, du point de vue du PFPDT, la publicité contextuelle utilisant peu de données peut être justifiée par des intérêts privés prépondérants d'autant plus que cette variante ne donne lieu à

aucun profilage et il n'est apparu aucun indice de conception manipulatrice de l'interface.

Sur la base de cette évaluation, le PFPDT n'a pas estimé disposer d'indices suffisants permettant de conclure que le traitement de données dénoncé pouvait enfreindre les prescriptions en matière de protection des données. Il a donc décidé de ne pas ouvrir d'enquête.

Après l'introduction de la deuxième option gratuite « publicité moins personnalisée », la proportionnalité du prix de l'abonnement, dépendante entre autres de critères économiques, ne s'est plus avérée déterminante quant à l'appréciation de la liberté de consentement, ce dont le Surveillant des prix a été informé par le PFPDT.

### Protection des données et droit de la concurrence

La Commission européenne examine actuellement l'approche de MPIL sous l'angle du droit de la concurrence (Règlement (UE) sur les marchés numériques, en anglais DMA, Digital Markets Act). Reste à savoir si le résultat de cet examen débouchera sur d'autres modifications des traitements de données personnelles opérés par la société MPIL.

## La personnalisation du site internet peut désormais être désactivée en un seul clic

Le 27 novembre 2025, Digitec Galaxus a informé le PFPDT de la mise en œuvre de sa recommandation formelle : celle-ci demandait que les clients puissent s'opposer au traitement de leurs données personnelles à des fins de marketing. Depuis, le traitement excessif des données, sur lequel portait la critique, peut être désactivé par une action unique (désinscription en seul clic, ou one-click-opt-out).

Au cours de l'année sous revue, après avoir formellement achevé son examen des faits effectué sous l'ancien droit en avril 2024, le PFPDT a accompagné la mise en œuvre de sa recommandation, acceptée par Digitec Galaxus, qui prévoyait la possibilité de s'opposer au traitement des données personnelles à des fins de marketing (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.3). Dans ses conclusions, le PFPDT avait établi que le couplage du processus de commande à la création d'un compte-client et le traitement des données en découlant contrevenaient au principe de proportionnalité (cf. 31<sup>e</sup> RA, ch. 1.3).

Depuis, Digitec Galaxus a introduit de nouvelles options de paramétrage dans le compte-client. Celles-ci permettent de gérer ou de désactiver la collecte et l'utilisation de données

comportementales aux fins de personnalisation. Il existe donc un désormais une possibilité globale de choix permettant de désactiver la personnalisation du site internet en un seul clic. Les cookies sont alors aussi automatiquement désactivés. Le formulaire d'inscription a été complété par une mention explicite relative à la personnalisation et au droit d'opposition, et la déclaration de confidentialité a été adaptée. La communauté Digitec Galaxus ainsi que toutes les personnes concernées ont été informées des nouvelles options de paramétrage. Dans son magazine en ligne du 9 décembre 2025, Digitec Galaxus a expliqué les nouvelles possibilités de paramétrage dans le profil-client.

Le PFPDT salue les mesures prises et l'amélioration de la transparence qui en résulte, et clôt le dossier.

## Enquête ouverte contre une agence de renseignements économiques

Au cours de l'année sous revue, et au terme d'une enquête préliminaire, le PFPDT a ouvert une procédure formelle à l'encontre d'une agence de renseignements économiques. Cette procédure vise à déterminer si l'entreprise en question est habilitée à traiter des données à des fins de marketing. Le PFPDT examine en outre la légalité des traitements de données effectués dans le cadre de demandes d'accès et de demandes de suppression.

Les sociétés d'information sur la solvabilité et agences de renseignements économiques traitent des informations provenant de diverses sources sur les activités économiques, la capacité financière et la solvabilité des entreprises et des particuliers. Elles collectent ces informations et les transmettent à autrui contre rémunération (pour plus d'informations à ce sujet, cf. « Crédit et encaissement » sur le site internet du PFPDT).

S'appuyant sur les résultats de son enquête préliminaire informelle, le PFPDT a jugé opportun, dans le cas présent, d'ouvrir une enquête formelle à

## SURVEILLANCE

l'encontre de cette société de renseignements économiques. Dans ce cadre, il examine si celle-ci est habilitée à transmettre à une entreprise tierce, à des fins de marketing, les données obtenues au cours d'une recherche de solvabilité. Il vérifie également si le traitement de données effectué dans le cadre de demandes d'accès et de suppression enfreint les prescriptions du droit fédéral en matière de protection des données. L'enquête était toujours en cours à la fin de la période couverte par le présent rapport d'activités.

**Le PFPDT défend l'obligation de collaborer aux enquêtes**

**Le PFPDT a ouvert une enquête au sens des art. 49 ss LPD contre Add Conti GmbH, société suisse spécialisée dans le marketing et le commerce d'adresses. L'entreprise n'ayant pas répondu aux courriers du PFPDT, celui-ci a ordonné la collaboration tout en déposant plainte pour violation de l'obligation de collaborer devant le ministère public de Saint-Gall.**

La société Add Conti GmbH ayant fait l'objet d'un certain nombre de dénonciations, le PFPDT a ouvert contre elle une enquête. Selon les dénonciations de personnes domiciliées en Allemagne, cette société suisse collecterait des données personnelles à l'insu des intéressés pour les mettre à la disposition d'entreprises allemandes à des fins publicitaires. En outre, elle ne respecterait pas ou pas suffisamment le droit d'accès des personnes concernées et leur droit à l'effacement des données.

Le PFPDT a adressé à l'entreprise un questionnaire en vue de faire le point sur la situation, lui rappelant à plu-

sieurs reprises son obligation de collaborer à la procédure. Ses courriers étant restés sans réponse, le PFPDT a invité le responsable d'Add Conti, par une décision incidente, à venir fournir en personne les renseignements demandés au siège de l'autorité. En parallèle, il a déposé plainte auprès de l'autorité pénale cantonale compétente pour violation de l'obligation de collaborer, en se constituant partie plaignante.

Après s'être soumise à un interrogatoire de police, Add Conti a été entendue par le PFPDT. À la date de clôture du présent rapport, l'enquête du PFPDT et la procédure pénale étaient toute deux pendantes.



# Campagnes et sensibilisation

## **Campagne de sensibilisation : vérification du respect des nouvelles obligations légales découlant de la LAVS**

Le PFPDT a engagé la deuxième phase de la campagne de sensibilisation relative à l'utilisation du numéro AVS en dehors des assurances sociales menée auprès des organes fédéraux. Cette phase consiste à vérifier, par échantillonnage, le respect des nouvelles obligations légales découlant de la LAVS auprès de certains départements.

L'année dernière, le PFPDT a entamé une campagne de sensibilisation auprès des départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale afin de leur rappeler les obligations déduites de l'art. 153e LAVS – entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 – en lien avec l'utilisation systématique du numéro AVS en dehors du domaine de l'AVS. Il s'agit, d'une part, de l'obligation de mener périodiquement des analyses de risques et, d'autre part, de l'obligation de tenir un répertoire des banques de données dans lesquelles le numéro AVS est utilisé de manière systématique (cf. 32<sup>e</sup> RA, Accent).

Fin septembre 2024, le PFPDT avait envoyé un courrier de sensibilisation à leur attention, marquant la première phase de la campagne. Fin 2025, le PFPDT a engagé la seconde phase, à savoir la vérification, par échantillonnage, du respect de ces obligations légales auprès de certains départements.

Cette phase, basée sur les compétences générales de surveillance du PFPDT qui s'étendent également aux dispositions de protection des données de lois spéciales telle la LAVS, vise à obtenir des responsables de traitements les informations utiles à la vérification des mesures prises pour assurer le respect de leurs obligations légales conformément à l'art. 153e LAVS. Concrètement, il s'agit de présenter au PFPDT le répertoire évoqué plus haut et de transmettre une liste correspondante des analyses de risque effectuées, respectivement planifiées.

Dans le cadre de cette seconde phase, le PFPDT a donc demandé aux départements sélectionnés pour vérification de lui transmettre une documentation consolidée pour l'ensemble du département et des offices qui en dépendent. Les documents transmis sont en cours d'analyse auprès du PFPDT et il est en contact avec les départements concernés.

## **Utilisation de cookies ou de technologies similaires : actualisation du guide et campagne de sensibilisation**

Le traitement de données au moyen de cookies ou de technologies similaires soulève des interrogations tant chez les responsables du traitement que chez les personnes concernées. Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a publié une version révisée du guide et lancé une campagne de sensibilisation afin de rendre le cadre légal plus accessible et de promouvoir sa mise en œuvre effective.

En janvier 2025, le PFPDT avait publié un guide précisant les exigences en matière de protection des données que doivent respecter les responsables de traitement lorsqu'ils utilisent ou autorisent des cookies ou des technologies similaires sur leurs sites internet ou applications mobiles (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.3). Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a apporté des précisions et des ajouts ponctuels au guide, afin d'en améliorer la compréhension et de clarifier certaines questions pratiques.

Ce guide étant destiné à un public spécialisé, le PFPDT a jugé opportun de s'adresser à un public plus large au moyen d'une campagne de sensibilisation, en concrétisant notamment les exigences du guide avec des exemples pratiques. La campagne vise, d'une part, à informer le public sur le traitement des données au moyen de cookies et d'autres technologies de traçage, en particulier dans le contexte de la publicité ciblée, ainsi que sur les moyens de gérer ou refuser les cookies. D'autre part, le PFPDT veut rappeler aux exploitants de sites web et d'applications en Suisse leurs obligations en cas d'utilisation de cookies ou de technologies similaires, afin d'encourager une mise en conformité volontaire.

Au moyen d'un texte d'information publié sur son site internet, le PFPDT a sensibilisé les utilisateurs aux enjeux en matière de sphère privée posés par les technologies de traçage et aux conséquences en cas d'acceptation systématique de tous les cookies. L'objectif de la loi étant de renforcer l'information et le contrôle des personnes concernées plutôt que d'interdire le traitement de données, il est essentiel que les utilisateurs prennent conscience des possibilités de contrôle mises à leur disposition, notamment au travers des bannières de gestion des cookies. L'aide-mémoire donne des conseils pratiques aux internautes afin de garder le contrôle sur leurs données et réduire les traces laissées lors de la navigation sur Internet.

Afin de sensibiliser également les responsables du traitement, le PFPDT a décidé de rendre les exigences légales plus concrètes en les illustrant par des exemples issus de la pratique. Pour ce faire, il a procédé à un contrôle par échantillon de plusieurs sites web et applications, issus de divers secteurs de l'économie numérique. L'examen a porté sur l'utilisation de cookies, sur l'information fournie aux utilisateurs, les modalités de choix mises à leur disposition et l'effectivité de ces paramètres, ainsi que le recueil d'un consentement valable dans le cas d'une utilisation qualifiée de cookies (p.ex. profilage sur plusieurs sites), afin de comparer ces pratiques aux exigences du guide.

Sur la base de cette analyse, le PFPDT élaborera une fiche pratique dérivée du guide, contenant des bonnes pratiques.

## Clarification de la procédure et poursuite du dialogue avec le secteur immobilier en Suisse romande

Dans la continuité de sa campagne relative au marché immobilier, le PFPDT a poursuivi en 2025 ses activités de sensibilisation, de conseil et de surveillance concernant le contenu des formulaires de demande de location. À la suite d'échanges avec les représentants des professionnels de l'immobilier, il a précisé sa pratique et adapté son aide-mémoire afin de mieux encadrer les différentes étapes de la procédure de candidature.

Depuis plusieurs années, le PFPDT constate que les formulaires de demande de location utilisés par certaines gérances et propriétaires contiennent des questions allant au-delà de ce qui est nécessaire à la sélection de locataires appropriés (cf. 31<sup>e</sup> RA, ch. 1.3 et 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.3). Ces pratiques peuvent porter atteinte aux droits de la personnalité des personnes concernées et ne sont pas compatibles avec les principes de finalité et de proportionnalité prévus par la législation sur la protection des données.

À la suite de la mise à jour de son « Aide-mémoire concernant les formulaires d'inscription relatifs à la location d'un appartement », le PFPDT a poursuivi le traitement des dénonciations reçues avec des interventions à bas seuil. En réaction, l'association professionnelle l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), représentant quelques régies interpellées par le PFPDT, notamment en Suisse

romande, a demandé un échange avec le PFPDT. Afin de privilégier un rapport constructif avec les responsables du traitement, le PFPDT a accepté d'écouter la position de l'USPI et de suspendre les interventions en cours, à savoir, sept en Suisse romande et trois en Suisse alémanique.

Quand bien même le PFPDT n'a pas changé sa position, il a pris en compte les inquiétudes suscitées par l'association pour apporter de nouvelles précisions à l'aide-mémoire. Ces modifications visent à clarifier la position du PFPDT ainsi que les fondements juridiques de sa pratique. L'aide-mémoire précise désormais que la procédure de candidature à la location d'un logement se déroule en règle générale en deux phases distinctes.

Dans une première phase, toutes les personnes intéressées remplissent un formulaire de candidature standardisé. Celui-ci doit se limiter aux informations nécessaires pour permettre au bailleur ou à la gérance d'effectuer une présélection sur la base de critères objectifs et proportionnés. Dans une seconde phase, des documents justificatifs supplémentaires – tels que des pièces d'identité, des preuves de revenus ou des références – peuvent être demandés aux candidates et candidats présélectionnés en vue de la conclusion potentielle d'un contrat de bail. Les informations requises pour l'exécution du contrat, par exemple les coordonnées bancaires ou l'assurance ménage, ne peuvent être demandées qu'au locataire choisi.

Après la publication de cette version précisée pour la deuxième fois de l'aide-mémoire, le PFPDT a repris les interventions qui étaient en suspens. Il a également procédé à des nouvelles interventions à bas seuil auprès de trois régies immobilières, à la suite de nouvelles dénonciations reçues. La grande majorité d'entre elles ont indiqué leur volonté de modifier leurs formulaires et leurs procédures afin de se conformer aux recommandations du PFPDT.

Une régie immobilière a toutefois refusé d'adapter sa pratique, en invoquant des motifs à la fois économiques et juridiques. Le PFPDT examine les suites à donner à ce dossier et se réserve le droit d'ouvrir une enquête formelle.

## Publication de photos de tiers sur une plateforme privée de signalement

Une association invitait les visiteurs de son site internet à lui signaler des infractions présumées et offrait la possibilité de télécharger les photos de leurs auteurs. Le PFPDT a sommé l'association de cesser de réceptionner des photos sur son site.

Cette association invitait les visiteurs de son site à documenter des infractions (notamment à l'aide de photos) et à les lui signaler, ainsi qu'à la police. Outre le signalement écrit, elle leur permettait aussi de transmettre des photos par l'intermédiaire de son portail en ligne.

La réception (stockage) d'images de tiers constitue un traitement de données au sens de la loi sur la protection des données dès que les personnes représentées sont identifiables. Dans le cas présent, l'association recevait ces données de la part de tiers sans que les personnes concernées en aient été informées.

Le PFPDT a attiré l'attention de cette association sur la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 136 II 508 p. 524, consid. 6.3.3), selon laquelle un responsable privé de traitement de données ne peut invoquer un intérêt public à la poursuite d'une infraction pénale afin de justifier un traitement de données personnelles contraire au principe de transparence prévu par la législation sur la protection des données. Le PFPDT a donc demandé à l'association de cesser de réceptionner des photos sur son site internet. L'association s'étant conformée à cette demande, le PFPDT n'a pas ouvert d'enquête.

## Interventions auprès d'opérateurs étrangers de services en ligne

Cette année encore, le PFPDT a invité des entreprises étrangères à publier le nom de leur représentant en Suisse. Les entreprises contactées ont donné suite à sa demande.

Selon l'art. 14 LPD, les responsables privés ayant leur siège ou leur domicile à l'étranger sont tenus de désigner un représentant en Suisse lorsqu'ils traitent régulièrement et à grande échelle des données personnelles concernant des personnes en Suisse et que ce traitement comporte un risque élevé pour la personnalité des individus concernés. Les traitements des données en question peuvent avoir trait à l'offre de biens et de services ou au suivi du comportement de personnes.

La désignation d'un représentant permet au PFPDT de disposer d'un interlocuteur en Suisse et, le cas échéant, d'un domicile de notification. Le représentant sert également d'interlocuteur pour les particuliers désirant exprimer leurs préoccupations en matière de protection des données.

Le PFPDT vérifie d'office ou sur dénonciation si les entreprises qui remplissent les critères de l'art. 14 LPD ont désigné un représentant en Suisse. Comme durant l'exercice précédent (cf. 32<sup>e</sup> RA, Accent, p. 24), il a écrit à plusieurs entreprises étrangères. Au cours de la période sous revue, MTCH Technology Services Limited (Tinder) et TikTok ont donné suite à sa demande de désigner un représentant en Suisse.

## Collecte de données personnelles lors d'événements culturels et sportifs

L'organisation d'événements culturels et sportifs nécessite souvent la collecte de données personnelles. Que l'organisateur cherche à garantir la sécurité lors de l'événement ou qu'il envisage de communiquer des données à des tiers, il est responsable du respect des dispositions de protection des données.

Lors de l'année sous revue, le PFPDT a plusieurs fois été interpellé sur des thématiques liées à la collecte de données personnelles lors d'événements culturels et sportifs privés. Dans ce contexte, il a rappelé et mis en perspective les règles et principes de la LPD et leurs implications concrètes. On peut notamment citer les cas suivants :

Certaines associations sportives souhaitent équiper leurs arbitres de caméras corporelles (bodycam) afin d'assurer leur sécurité lors de rencontres sportives. Si ce type de dispositif peut être légitime, il faut strictement veiller à ne pas traiter plus de données personnelles que nécessaire (principe de proportionnalité, art. 6 al. 2 LPD). L'arbitre ne devrait enclencher l'enregistrement que lors de situations critiques, comme une altercation avec un joueur, et les enregistrements ne devraient être consultés que lorsque cela est nécessaire pour évaluer un tel incident. En outre, il est essentiel que la conservation des images soit limitée dans

le temps et donc que les enregistrements soient effacés dès qu'ils ne sont plus indispensables. Le PFPDT a également rappelé que les organisateurs doivent informer les joueurs et autres participants du recours à ces caméras corporelles, des conditions de leur utilisation et du but visé ; ceci résulte des principes de reconnaissabilité et de finalité – art. 6 al. 3 LPD – qui imposent notamment que la collecte de données et ses buts soient reconnaissables pour les personnes concernées.

Une autre problématique concerne l'organisation de manifestations et la transmission de données collectées dans ce cadre à des tiers. Par exemple, l'organisateur d'une course à pied peut légitimement collecter des données comme l'âge et le sexe des participants pour les assigner à une catégorie de compétition (femmes, seniors, etc.). En revanche, la transmission de ces données à un sponsor (comme une assurance) qui souhaite les utiliser à des fins marketing n'est pas admissible sans autres conditions. Les principes de reconnaissabilité et de finalité jouent ici aussi un rôle important.

Dans ce cadre, le PFPDT a ainsi souligné la nécessité d'une information claire et compréhensible aux participants. Ils doivent comprendre quelles données sont concernées et qui sont les destinataires. Cela peut se faire par les conditions générales de participation, pour autant qu'elles restent suffisamment succinctes et accessibles. En outre, dès lors que cette communication de données aux sponsors est sans rapport direct avec les impératifs liés à l'organisation du concours, cette communication ne saurait être imposée aux participants. Une possibilité simple et pratique de refuser cette transmission de données doit donc être proposée (une case à cocher par exemple). À noter que cette problématique est similaire à celle que le PFPDT avait déjà abordée dans un précédent rapport d'activités et qui portait sur la transmission par une association des données de contacts de ses membres à des sponsors (cf. 28<sup>e</sup> rapport d'activités, ch. 1.7).

### **Collecte de données personnelles dans le processus de recrutement**

Lors des processus de recrutement, le futur employeur a un intérêt à obtenir des informations sur les candidats, afin de déterminer lequel correspond le mieux aux exigences du poste. Les données collectées ne doivent cependant pas excéder ce qui est nécessaire à l'évaluation – il s'agit là d'une expression du principe de proportionnalité.

Au cours de la période sous revue, le PFPDT a été sollicité à plusieurs reprises quant à l'étendue et la nature des données personnelles demandées aux candidats lors des procédures de recrutement par des employeurs ou des intermédiaires privés. Dans ce cadre, le PFPDT a précisé les implications des règles de la LPD, notamment du principe de proportionnalité (art. 6 al. 2 LPD).

Concrètement, les employeurs, respectivement les agences de recrutement, ne doivent collecter que les données personnelles nécessaires à évaluer le candidat en fonction du poste à pourvoir et des qualités qu'il requiert. À titre d'exemple, des tests de personnalité ne devraient pas être généralisés ; ils sont par contre envisageables pour des postes à responsabilités ou des postes exposés. En outre, des données telles que le numéro AVS ou une copie de la carte d'identité n'ont en principe pas à être demandées au stade du recrutement : ces informations sont sans pertinence pour évaluer le candidat. Si le candidat est cependant retenu, la situation évolue. La transmission du numéro AVS devient alors nécessaire. Une copie des documents d'identité peut alors aussi se justifier, par exemple si l'employé doit voyager, etc. En somme, il importe de bien distinguer deux moments : celui du recrutement, qui vise à évaluer le candidat, et celui de l'engagement, où d'autres considérations, notamment pratiques et administratives, entrent en ligne de compte.

Le PFPDT insiste enfin sur la responsabilité des recruteurs en ce domaine, dès lors que la personne en recherche d'emploi est souvent la partie faible de la relation.



## 1.4 Santé

### DOSSIER ÉLECTRONIQUE DE SANTÉ

#### Réorientation complète du dossier électronique du patient

Le Conseil fédéral a décidé de procéder à une réorientation complète du dossier électronique du patient (DEP), afin de favoriser son utilisation dans l'ensemble du système sanitaire suisse. Le PFPDT a formulé plusieurs exigences sur ce projet de nouvelle loi, qui doit encore être approuvée par le Parlement. Dans le cadre d'une révision totale de la loi, le DEP devrait être remplacé par le dossier électronique de santé (DES). Désormais, un DES sera ouvert automatiquement et gratuitement pour toute personne résidant en Suisse et visera à contenir toutes les données de santé, lesquelles seront disponibles à tout moment et en tout endroit. Le PFPDT a formulé plusieurs exigences dans ce cadre :

Pour garantir le droit à l'autodétermination et le contrôle de leurs données personnelles, les personnes concernées pourront s'opposer à l'ouverture

automatique du DES ou le faire supprimer à tout moment (principe de l'opt-out). Dans ce cadre, un réel droit d'opposition doit être garanti de manière uniforme et sans formalités excessives. Cela signifie que les modalités d'exercice de ce droit doivent être simples et accessibles à l'ensemble de la population (ce qui implique des solutions aussi analogiques).

Par ailleurs, chacun doit pouvoir choisir librement quelles informations personnelles doivent figurer dans son DES et qui peut y avoir accès, par une gestion autonome des droits d'accès. La personne concernée pourra aussi vérifier les accès effectifs en consultant les fichiers journaux correspondants.

Compte tenu de la centralisation d'un grand nombre de données sensibles sur une plateforme numérique

accessible partout et à tout moment et du risque potentiellement élevé pour la personnalité des personnes concernées, le PFPDT a insisté sur la garantie de hautes exigences en matière de protection et de sécurité des données, ainsi que sur la nécessité d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles (AIPD), qui évalue notamment les risques et indique les mesures à prendre pour les réduire. Celle-ci devra en outre être vérifiée et adaptée en fonction de l'évolution des risques et de la technologie.

Les conditions relatives aux accès des applications de santé numériques au DES ont également été notablement renforcées à la demande du PFPDT. Ainsi, les applications ne pourront y accéder que si elles garantissent la protection et la sécurité des données et après autorisation du Département fédéral de l'intérieur. Le PFPDT a également obtenu que les risques liés aux applications soient davantage pris en considération dans l'AIPD.

TARDOC

Enfin, le PFPDT salue le maintien du numéro sectoriel comme identifiant du patient. Cette mesure technique permet de réduire les risques d'un usage abusif des données, notamment du fait que le numéro sectoriel rend plus difficile le recoupement des données du DES avec d'autres bases de données. Par opposition, un numéro utilisé plus largement, tel le numéro AVS, pourrait augmenter les risques pour la personnalité en cas de compromission. Le numéro AVS est utilisé dans plusieurs domaines et notamment par de grandes entreprises dont les bases de données contiennent de nombreuses données personnelles structurées, incluant le NAVS ; en conséquence, en cas de compromission du NAVS auprès de l'un de ces acteurs, les risques pour les utilisateurs du DES d'être identifiés via ce numéro seraient augmentés. L'usage d'un numéro sectoriel prévient ce risque supplémentaire.

Le projet est désormais entre les mains du Parlement et les nouvelles dispositions légales devraient entrer en vigueur à partir de 2030. Dès que la loi sera adoptée, la Confédération se procurera l'infrastructure technique centrale et procédera à la migration des DEP existants. Le PFPDT continuera de suivre ce dossier activement, notamment dans le cadre de la révision de l'ordonnance.

## Nouvelles structures tarifaires

### Le PFPDT a pris position lors des procédures de consultation relatives à l'approbation des conventions sur la structure tarifaire à la prestation et la structure des forfaits ambulatoires.

Dans le cadre des procédures de consultation des offices, le PFPDT s'est prononcé sur le projet d'approbation des conventions sur la structure tarifaire à la prestation (TARDOC) et sur la structure des forfaits liés aux traitements ambulatoires (forfaits ambulatoires). Il s'est également prononcé sur la modification de l'ordonnance sur la fixation et l'adaptation de structures tarifaires dans l'assurance-maladie.

Ces travaux s'inscrivent dans le cadre des conventions tarifaires conclues par la FMH, H+ et prio.swiss (anciennement santésuisse et curafutura) et soumises au Conseil fédéral pour approbation. Ce dernier a approuvé le nouveau système tarifaire pour les prestations médicales ambulatoires lors de sa séance du 30 avril 2025. Durant sa séance du 5 novembre 2025, il a approuvé plusieurs adaptations et compléments demandés par les partenaires tarifaires.

Dans chacune de ces deux phases, le PFPDT a constaté que les explications et documents mis en consultation relèvent que des travaux et des clarifications tant techniques que juridiques

devaient encore être réalisés. Il y est ainsi signalé que des précisions devront notamment être apportées concernant la transmission des données de diagnostic qui ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au contrôle des factures. D'autre part les données devront répondre aux exigences légales définies dans la LAMal et les ordonnances y afférentes, visant à vérifier le caractère économique, l'efficacité et l'adéquation des prestations. En lien avec ces clarifications, le DFI a reçu le mandat d'examiner les dispositions juridiques de mise en œuvre.

Dans ce contexte, le PFPDT a demandé que le mandat donné au DFI soit complété en prévoyant que, lors de son examen des normes d'exécution, le DFI prendra en compte les résultats de l'analyse d'impact des risques relative à la protection des données personnelles (AIPD) au sens de l'art. 22 LPD qui doit encore être réalisée en coordination par le DFI (OFSP), les partenaires tarifaires FMH, H+ et prio.swiss et l'Organisation tarifs médicaux ambulatoires (OTMA SA).

## Adaptation des bases légales

Afin de mettre en œuvre le projet d'utilisation multiple des données d'hospitalisation stationnaire (projet SpiGes), le Conseil fédéral a décidé d'adapter les bases légales correspondantes de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Le PFPDT s'est prononcé dans le cadre de la révision législative et ses remarques relatives à la protection des données ont été prises en compte.

Le projet SpiGes vise à utiliser la plateforme d'interopérabilité de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour recueillir une seule fois les données relatives aux séjours stationnaires en hôpital puis de les mettre à disposition des différents destinataires (Office fédéral de la santé publique, OFSP, cantons, assureurs etc.) pour accomplir les tâches prévues par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et la loi sur la statistique fédérale (cf. 30<sup>e</sup> RA, ch. 1.1 et 29<sup>e</sup> RA, ch. 1.1). Il s'agit de l'application du principe de la collecte unique des données (ou « once-only »), qui est déjà partiellement mis en œuvre pour les tâches de la LAMal.

La révision partielle de la LAMal complète ainsi les bases légales existantes pour permettre la mise en œuvre du principe « once-only ». Tandis

que l'OFSP est chargé de la révision de la loi, l'OFS est responsable de la mise en œuvre opérationnelle du projet, ce qui comprend en particulier l'analyse d'impact au sens de l'art. 22 LPD.

Dans le cadre de cette révision, le PFPDT s'est en particulier prononcé sur cette analyse d'impact. Il a formulé plusieurs propositions et a notamment insisté pour que les risques d'un accès trop large (y compris liés aux risques d'accès illégitimes) et d'une transmission d'information trop importante, ainsi que les mesures destinées à les réduire soient davantage explicités. Il a ainsi rappelé qu'en vertu des principes de proportionnalité et de finalité, il doit être assuré que chaque destinataire

n'ait accès qu'aux seules données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches légales et que toute extension non indispensable des accès devait être évitée. Cela se concrétise notamment par l'anonymisation des données des personnes physiques effectuée avant leur mise à disposition. Pour minimiser le risque de réidentification, les informations personnelles associées aux données doivent être limitées au strict minimum et ne contenir que les éléments nécessaires pour permettre au destinataire en question d'exécuter sa tâche.

L'OFS a procédé aux précisions et modifications demandées dans l'analyse d'impact. Les risques et mesures prises et prévues feront l'objet d'une réévaluation continue, comme exigé par le PFPDT. Le résultat de l'analyse des risques, résumant les risques résiduels élevés et les mesures prises et prévues à leur égard, a été exposé dans le message du Conseil fédéral destiné au Parlement, afin que ce dernier puisse décider en pleine connaissance de cause.



## 1.5 Transports

VIDÉOSURVEILLANCE AUX CFF

### Report du recours aux caméras corporelles

Les CFF ont testé, dans le cadre du projet pilote « Sécurité dans les trains », l'utilisation de caméras corporelles (bodycams) par les contrôleurs de train. Cette mesure pourra être mise en œuvre dès que la modification en cours des bases légales sera terminée.

La législation en vigueur autorise les entreprises de transport de personnes de recourir à la vidéosurveillance au moyen de caméras fixes, qu'elles utilisent actuellement pour assurer la protection des voyageurs et des infrastructures dans les gares et les trains. Les images ainsi enregistrées sont écrasées respectivement supprimées dès que possible, au plus tard après 72 heures. Elles ne sont accessibles qu'à la suite d'un d'incident, par exemple pour la sauvegarde des preuves par les autorités de poursuite pénale.

### Exigences relatives aux bases légales de la vidéosurveillance

Les entreprises bénéficiant d'une concession fédérale pour le transport de personnes opèrent en tant qu'organes gouvernementaux et doivent, conformément au principe constitutionnel de la légalité, disposer d'une base légale pour leur activité. La vidéosurveillance d'une personne constitue une atteinte grave à ses droits fondamentaux ; les éléments essentiels du traitement des données personnelles effectué dans ce contexte doivent donc impérativement être réglementés au niveau de la loi formelle. Il faudra veiller à formuler les dispositions d'une manière aussi neutre que possible du point de vue technologique. Les modalités du traitement seront

quant à elles être détaillées dans une ordonnance. La loi et l'ordonnance doivent présenter un cadre général permettant au grand public de déterminer quelles technologies de vidéosurveillance peuvent être utilisées, comment et à quelles fins le traitement de données personnelles est effectué (cf. encadré).

### Extension du recours à la vidéosurveillance

En plus des caméras fixes déjà installées dans les gares et les trains, les CFF envisagent d'étendre le recours à la vidéosurveillance en équipant les contrôleurs de bodycams afin de renforcer la sécurité générale dans les trains et de recueillir des preuves.

Étant donné que, selon le PFPDT, les bases légales actuelles ne sont pas suffisamment précises au regard des exigences du Tribunal fédéral pour justifier une telle intensification de la surveillance des passagers et du personnel ferroviaire, les CFF se sont engagés auprès du PFPDT, à suspendre

### Enquête contre une entreprise de transport

Le 24 février 2026, le PFPDT a ouvert une enquête en vertu des art. 49 ss LPD contre la société BLT Baselland Transport AG au motif qu'elle avait équipé ses contrôleurs de caméras corporelles. Compte tenu des exigences du Tribunal fédéral quant à la précision des bases légales de la vidéosurveillance de personnes, il existait suffisamment d'indices suggérant que l'usage de ces caméras par BLT pouvait entraîner une

violation des prescriptions fédérales en matière de protection des données.

Étant donné que BLT traite des données personnelles au moyen de bodycams dans le cadre d'une concession au sens de la loi fédérale sur le transport de voyageurs, elle est soumise à la surveillance du PFPDT.

L'enquête était toujours en cours fin mars 2026.

leur mise en œuvre jusqu'à ce que les modifications nécessaires des bases légales soient apportées.

### Modification des bases légales engagée par l'OFT

Afin de tenir compte de l'évolution de la technologie et des souhaits de développement des entreprises de trans-

port, l'Office fédéral des transports (OFT) a mis en consultation, en mars 2026, une révision de l'ordonnance sur la vidéosurveillance dans les transports publics (OVid-TP), sur laquelle le PFPDT a pris position.

## Évolution technologique des appareils courants

Compte tenu de l'évolution de la technologie, l'importance d'un niveau de réglementation approprié pour légaliser l'utilisation de systèmes de caméra par les autorités s'est accrue sur le plan politico-juridique :

- Les appareils électroniques courants sont en effet de plus en plus souvent équipés par défaut de capteurs dont les capacités vont bien au-delà de la simple fonction d'enregistrement d'images et de sons, qui ne permet qu'une utilisation ultérieure des données personnelles collectées. Ces appareils permettent aujourd'hui également une connexion directe à des centrales d'où des observateurs humains ou des intelligences artificielles peuvent, en fonction des anomalies détectées (un bagage abandonné, p. ex.) déclencher une alerte en temps réel, et le cas échéant, intervenir de manière préventive sur les événements sur place ;
- L'évolution de la technologie va de pair avec celle des attentes du public : tandis qu'une partie de la clientèle et du personnel des entreprises de transport pourrait souhaiter que toutes les fonctionnalités des produits courants soient opérationnelles afin de prévenir

d'éventuels dysfonctionnements futurs ; d'autres milieux, en revanche, protestent dès la phase de l'appel d'offres, à grand renfort médiatique, contre les risques potentiels en matière de protection de données liés à l'utilisation à venir des appareils et des installations prévus, selon leur configuration (cf. 31<sup>e</sup> RA, ch. 1.6) ;

- Compte tenu de la portée sociétale de cette problématique politico-juridique, les modalités de la mise en œuvre effective de la technologie de capteurs ne doivent être laissées ni aux entreprises de transport ni à l'Office fédéral des transports. Le Préposé, chargé de l'accompagnement prudentiel de ce genre de projets, veillera à ce que ces modalités soient réglées en des termes aussi neutres que possible du point de vue de la technologie dans des bases légales, approuvées par les organes politiques ;
- Le Préposé exige en outre que les résultats des analyses d'impact relatives à la protection des données personnelles ainsi que les prises de positions du PFPDT soient portés à la connaissance du Conseil fédéral et du Parlement avant l'approbation des actes en question.

## Base juridique requise

Dans le cadre d'un projet pilote, la société Flughafen Zürich SA avait prévu de recourir à la reconnaissance faciale pour le contrôle des cartes d'embarquement. Elle met son projet en attente jusqu'à ce que la base juridique formelle nécessaire soit en place.

Au cours de l'année écoulée, le PFPDT a accompagné, sur le plan de la surveillance, Flughafen Zürich SA dans son projet visant à tester l'utilisation de la reconnaissance faciale pour le contrôle des cartes d'embarquement. Il est apparu que cette entreprise, qui exerce son activité sur la base d'une concession d'exploitation conformément à la loi sur l'aviation et est donc considérée comme un organe fédéral au sens

## RÉVISION DE L'ODPA

de la LPD, ne dispose d'aucune base légale permettant l'utilisation de systèmes de reconnaissance biométrique.

Le PFPDT a donc exigé de la société Flughafen Zürich SA qu'elle ne mette en œuvre cette reconnaissance faciale biométrique que dans les conditions-cadre applicables à un essai pilote selon les dispositions de la LPD (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.6). Cela implique notamment l'adoption d'une ordonnance pilote qui servira de base légale à l'utilisation de la biométrie jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale formelle. Cette ordonnance n'ayant pas été créée, Flughafen Zürich SA renonce à poursuivre le projet pilote en attendant que la révision de la loi sur l'aviation, et donc la disposition nécessaire sur la biométrie, entrent en vigueur.

Le message relatif à la révision partielle de la loi sur l'aviation (LA) a été transmis au Parlement au cours de l'année sous revue.

### **Les autorités de poursuite pénale traiteront à l'avenir les données relatives aux passagers aériens**

**Lors de sa séance du 8 octobre 2025, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant l'ordonnance sur les données relatives aux passagers aériens, qui permettra de mettre en œuvre la nouvelle loi sur les données relatives aux passagers aériens. Les autorités de sécurité suisses seront ainsi habilitées à traiter ces données pour lutter contre le terrorisme et les autres formes de grande criminalité. L'ordonnance règle notamment les aspects techniques dont les entreprises de transport aérien devront tenir compte lorsqu'elles communiqueront les données à l'unité d'information passagers. Lors des travaux de fedpol sur l'ordonnance, le PFPDT a veillé à ce que l'obligation d'effacer les données réglées à l'échelon de la loi soit respectée.**

Le PFPDT a déjà pris position à plusieurs reprises sur la loi sur les données relatives aux passagers aériens, LDPA (cf. 31<sup>e</sup> et 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.6). Il a obtenu que le Conseil fédéral, dans son message au Parlement, précise la procédure qui imposera l'obligation d'informer l'unité d'information passagers (UIP) et formule les prescriptions nécessaires pour la réglementation ultérieure de la procédure à l'échelon de l'ordonnance.

Dans le cadre de la consultation des offices, le PFPDT a pris position sur les précisions apportées à l'obligation légale d'informer au niveau de l'ordon-

nance. Il a œuvré pour que seuls soient automatisés les traitements dont la loi le prévoit. La formulation initiale prévoyait l'automatisation totale non seulement de l'interrogation des autorités par l'UIP pour savoir si elles ont toujours besoin ou non des données personnelles, mais aussi de la réponse des autorités. Pour respecter la loi, les autorités devront impérativement procéder à un contrôle manuel au cas par cas, avant de décider si elles ont besoin ou non des données personnelles fournies par l'UIP. L'automatisation des deux démarches aurait vidé l'obligation d'informer de sa substance.

Dans les travaux sur l'ordonnance sur les données relatives aux passagers aériens (ODPa), le PFPDT rappelle en outre les obligations de la Suisse en matière de protection des données au regard du droit international, par exemple la Convention 108+. Le Conseil fédéral a repris ce commentaire fondamental dans son rapport explicatif. À l'avenir, fedpol tiendra une liste des États auxquels les entreprises de transport aérien seront habilitées à communiquer les données relatives à leurs passagers. Le rapport explicatif précise par ailleurs les points relevant du droit de la protection des données que l'office devra prendre en compte avant d'ajouter un État à la liste.

# Méthodes et instruments

## Les examens préalables de risques dans les consultations d'offices

Lorsqu'ils élaborent de nouvelles lois ou ordonnances, les organes fédéraux sont tenus de réaliser un examen préalable des risques afin de déterminer si une analyse d'impact relative à la protection des données est nécessaire. Dans l'ensemble, cet outil a été plutôt bien intégré, mais le PFPDT insiste tout de même sur la rigueur avec laquelle il doit être utilisé.

La LPD révisée, entrée en vigueur le 1er septembre 2023, a introduit l'obligation de mener une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD – art. 22 LPD) pour tout traitement susceptible d'entraîner des risques élevés pour la personnalité ou les droits fondamentaux des personnes concernées. Cette obligation concerne également les organes fédéraux, notamment lorsqu'ils élaborent de nouvelles lois ou ordonnances. Pour les soutenir dans cette tâche, l'OFJ a développé plusieurs outils, notamment un « Instrument d'examen préalable des risques ». Ce document se présente sous la forme d'un classeur Excel, contenant plusieurs

tableaux à remplir, et vise à déterminer si une AIPD est nécessaire en lien avec le projet considéré. Du point de vue du PFPDT, ce document doit être systématiquement utilisé en lien avec des projets d'actes normatifs : si une AIPD ne sera pas toujours indispensable, la question doit cependant toujours être soulevée, et cet instrument permet justement d'y répondre.

L'AIPD est l'un des éléments centraux du système de protection des données ; il est donc essentiel de savoir si elle doit être réalisée. L'AIPD permet d'abord au responsable de traitement de prendre pleinement conscience des traitements de données qu'il va réaliser, des risques liés à ceux-ci et des mesures qui peuvent être prises. Elle conduit donc à se poser les bonnes questions au bon moment, ce afin de garantir au mieux les principes de la LPD, en particulier ceux de la protection des données dès la conception et par défaut.

## Conseillers à la protection des données – un rôle essentiel

Le PFPDT rappelle régulièrement l'importance du rôle de conseiller à la protection des données dans les secteurs privés et public. Personne clé pour les aspects de protection des données au sein d'une entité, cet expert permet de traiter ces questions de manière efficace et conforme aux principes régissant la matière.

Le conseiller à la protection des données (ci-après DPO – data protection officer) tient un rôle essentiel dans le système de la protection des données en Suisse, tant dans le secteur privé que public. Il est chargé de former et de sensibiliser le personnel à cette thématique, ainsi que de concourir à l'application des prescriptions en matière de protection des données. Il est également l'interlocuteur du PFPDT et des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement (art. 10 LPD et art. 23 et 25 ss OPDo).

Dans le cadre de ses activités, le PFPDT a constaté que le DPO n'était pas toujours suffisamment impliqué dans les processus du responsable de traitement. S'agissant des

services de l'administration fédérale, le PFPDT est régulièrement sollicité pour se prononcer sur des questions de protection des données, sans qu'il soit indiqué si le DPO du service a été consulté au préalable. Le PFPDT a ainsi eu l'occasion de rappeler le rôle central du DPO. Celui-ci doit être impliqué suffisamment tôt dans les processus, afin de partir sur des bases correctes dès le lancement d'un projet. Si le PFPDT se tient à disposition des organes fédéraux pour les conseiller, ceux-ci doivent en premier lieu se tourner vers leur DPO, que ce soit en lien avec l'élaboration de nouvelles lois ou ordonnances, ou pour des questions ponctuelles.

## La mise en œuvre du droit d'accès reste un défi

Deux ans après l'entrée en vigueur de la LPD révisée, le PFPDT constate que les personnes concernées rencontrent toujours des difficultés à faire valoir leur droit d'accès. Environ 12% des dénonciations reçues et environ un quart des interventions du PFPDT dans l'année sous revue concernaient des signalements effectués par des personnes concernées à l'encontre de responsables de traitement pour non-respect du droit d'accès.

Toute personne peut faire valoir son droit d'accès en demandant au responsable du traitement s'il traite des données personnelles la concernant. Selon l'art. 25 LPD, le responsable du traitement doit communiquer à la personne concernée les informations nécessaires pour lui permettre d'exercer ses droits en matière de protection des données et pour garantir la transparence du traitement. Dans l'année sous revue, le PFPDT a reçu de nombreuses dénonciations de personnes concernées faisant état de demandes d'accès qui n'auraient pas été traitées conformément à la loi.

Bien que le PFPDT n'ait pas identifié dans toutes les dénonciations reçues d'indices suffisants d'une possible violation de l'art. 25 LPD, il a procédé à plus de 42 interventions à bas seuil pour demander aux responsables de répondre aux demandes des personnes concernées et d'adapter leurs pratiques en matière de droit d'accès. Cela correspond à environ un quart de l'ensemble des interventions à bas seuil menées dans l'année sous revue. Si dans presque la totalité des cas, une intervention informelle du PFPDT a suffi pour corriger le problème dans le cas concret, ce chiffre important indique que la mise en œuvre du droit d'accès reste un défi pour les responsables du traitement en Suisse.

Le problème le plus fréquent tient au fait que les personnes concernées ne reçoivent pas de réponse à leur demande ou reçoivent une réponse qui ne satisfait pas aux exigences minimales prévues à l'art. 25 LPD. Cela indique que certains responsables n'ont pas encore mis en place des processus leur permettant de répondre aux demandes dans le délai et que plusieurs d'entre eux ne savent pas encore clairement quels renseignements ils sont tenus de communiquer aux personnes concernées.

Dans certains cas signalés, les responsables du traitement ont refusé de donner suite à des demandes émanant de personnes qui ne voulaient pas transmettre une copie de leur document d'identité. Conformément à l'art. 16, al. 5, OPDo, le responsable doit prendre des mesures adéquates pour

identifier la personne concernée, laquelle est tenue de coopérer. Le PFPDT a précisé aux responsables du traitement – ainsi que dans les FAQ publiées sur son site internet – que cette disposition ne doit pas être comprise comme imposant dans chaque cas la présentation d’une pièce d’identité. En effet, l’exigence d’un document d’identité peut constituer une mesure disproportionnée et ne se justifie pas lorsque le responsable peut identifier la personne au moyen d’autres informations fiables, comme son nom, son numéro client ou son adresse e-mail.

Dans un autre cas particulier, le responsable du traitement a refusé de remettre à la personne concernée une copie des données personnelles la concernant, en affirmant qu’elle pouvait, si elle le souhaitait, les consulter sur place. Le PFPDT a rappelé que cette modalité d’accès n’est possible que si la personne concernée y consent.

Le PFPDT n’intervient pas dans les situations où il n’a pas pu identifier des indices suffisants d’une possible violation de l’obligation de donner des renseignements. Cela concerne notamment les cas où la personne concernée ne s’est pas adressée au contact désigné dans la déclaration de protection des données, ou la demande d’accès n’était pas clairement fondée sur l’art. 25 LPD, ou encore lorsque le responsable du traitement a justifié la non-transmission de certaines informations sur la base de l’art. 26 LPD.

Conformément à l’art. 26 LPD, l’accès peut être restreint dans certaines circonstances particulières. Comme la plupart des exceptions prévues reposent sur une pesée d’intérêts, le PFPDT n’intervient que s’il existe des indices suffisants laissant supposer que la pratique du responsable du traitement sujet aux demandes d’accès est contraire à la loi, par exemple quand il y a des indices que le responsable fait une application abusive de l’art. 26 LPD. Il ne revient cependant pas à l’autorité de surveillance de contrôler si l’évaluation effectuée par le responsable de traitement dans un cas concret est adéquate. La personne concernée peut, pour cela, engager une procédure civile.

### Télécommunications

Dans le seul domaine des télécommunications, le PFPDT a reçu, au cours de l’année sous revue, plus de soixante plaintes émanant de particuliers. La moitié de ces signalements concernaient des difficultés à exercer le droit d’accès. Sur la base des notifications reçus, le PFPDT a engagé une procédure de surveillance auprès des entreprises concernées. Par la suite, les signalements à ce sujet ont nettement diminué.



## 1.6 International

### CONSEIL DE L'EUROPE

#### Entrée en vigueur de la Convention 108+ toujours en suspens

La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données dans sa version modernisée (Convention 108+) devrait entrer en vigueur au cours du premier semestre 2027. Le Comité consultatif de la Convention a adopté des lignes directrices concernant les exceptions à l'applicabilité de la Convention 108+. Il travaille actuellement à l'élaboration de lignes directrices concernant les neurosciences et la protection des données, ainsi que les grands modèles de langage.

L'entrée en vigueur de la convention modernisée du Conseil de l'Europe sur la protection des données (Convention 108+) accuse un nouveau retard. Sur les 38 ratifications nécessaires (cf. les derniers rapports d'activités), 33 avaient été obtenues à la fin de l'année sous revue. Les cinq ratifications manquantes devraient être effectives d'ici la fin du premier semestre 2027. Cette convention est également ouverte aux États

qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et a donc un impact extra-européen. La modernisation de la Convention 108 remplacera le Comité consultatif par le Comité conventionnel et introduira un mécanisme d'évaluation.

Le PFPDT a participé aux deux réunions plénières et aux deux réunions du Bureau du Comité consultatif de la Convention 108. Lors de sa réunion plénière de juin 2025, le Comité a adopté des lignes directrices sur les exceptions à l'applicabilité de la convention conformément à l'art. 11 et a élu la nouvelle Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe. En outre, le Comité consultatif a poursuivi ses travaux portant sur l'élaboration de lignes directrices sur la protection des données dans le contexte des neurosciences et des grands modèles de langage (LLM, Large Language Models).

### COOPÉRATION INTERNATIONALE

#### Mémorandum d'entente avec le Royaume-Uni

En septembre 2025, le Préposé a signé pour la première fois dans l'histoire de l'autorité un mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding, MoU) avec une autorité partenaire étrangère. Le Commissaire à l'information du Royaume-Uni, John Edwards, et le Préposé fédéral ont signé leur déclaration d'intention commune en marge de la Conférence internationale sur la protection des données qui s'est tenue à Séoul. Cette déclaration vise à renforcer la coopération entre les autorités nationales de surveillance des deux pays.

Comme le précise le texte de la LPD, la garantie de réciprocité est la condition première de la coopération du PFPDT avec les autorités étrangères de protection des données, telle que requise par le droit international public. Afin de clarifier cette réciprocité, le PFPDT a la possibilité de définir la portée admise et les limites de sa coopération avec une autorité partenaire étrangère sous forme d'une déclaration d'intention visant à renforcer la confiance sans créer de nouvelles obligations juridiques.

Les déclarations d'intention témoignent notamment d'une compréhension mutuelle des modes opératoires en matière réglementaire et sensibilisent ainsi les groupes technologiques mondiaux et le grand public à la dimension transfrontière de la surveillance en matière de protection des données.

#### « Groupes d'adéquation »

Face au dynamisme des avancées technologiques, il est important que confrontés à des défis comparables dans leur pratique quotidienne, les autorités indépendantes de protection des données qui partagent les mêmes préoccupations veillent à un échange régulier d'expériences.

Les décisions dites d'adéquation telles que les prévoit pour la Suisse l'art. 16, al. 1, LPD sont considérées comme l'expression d'une conception et d'un niveau comparables du droit de la protection des données et de son application au sein de différentes juridictions. En matière de surveillance de la protection des données, la réciprocité signifie que malgré des législations différentes, les autorités

compétentes d'une part disposent de compétences et de prérogatives comparables quant à leur autonomie et leur indépendance, et d'autre part qu'elles veillent aussi de manière comparable aux besoins de leurs populations en matière de protection.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LPD et la confirmation de l'adéquation par UE de la législation suisse de protection des données, plusieurs groupes dits d'adéquation se sont constitués qui rassemblent les autorités de protection de données des États bénéficiant d'une décision d'adéquation de l'UE. Ils constituent des forums d'échanges techniques et de représentation de positions communes concernant des aspects pratiques de la surveillance au sein d'instances internationales.

Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a participé à plusieurs rencontres qui se sont tenues tant au niveau des commissaires ou préposés qu'au niveau des experts.

AFAPDP

### Conférence des autorités de protection des données personnelles francophones

Les autorités membres de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) ont adopté une résolution sur la gouvernance de l'IA et élu leur nouveau Bureau. Ils ont également accueilli un nouveau membre : l'autorité malgache de protection des données.

La 15<sup>e</sup> conférence francophone s'est tenue le 24 novembre 2025 et avait pour thème « L'économie numérique et la protection des données, enjeux et perspectives pour les autorités francophones. » À cette occasion, le PFPDT a modéré un panel intitulé : « mettre en œuvre une gouvernance robuste : missions et enjeux du délégué à la protection des données personnelles ».

Lors de l'assemblée générale, les échanges ont porté sur des enjeux majeurs : intelligence artificielle, flux massifs de données, cybersécurité, rôle des délégués à la protection des données (DPO) et harmonisation des cadres juridiques dans l'espace francophone. Dans ce contexte, les membres ont adopté une résolution sur la gouvernance de l'IA. Celle-ci sollicite notamment les législateurs et les gou-

AMVP

vernements à adopter des dispositions légales visant à interdire les pratiques d'intelligence artificielle présentant un risque inacceptable, tels que par exemple les systèmes manipulateurs (par ex. deepfakes) ou encore la notation sociale.

Un groupe de travail consacré au rôle des DPO de l'AFAPDP a été créé. Les membres ont également élu leur Bureau qui comprend désormais les autorités suivantes : Mauricienne (Présidence), Bénin, France, Gabon, Sénégal et Suisse (PFPDT) ainsi que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en tant qu'observateur. De plus, l'AFAPDP a accueilli en son sein l'autorité de protection des données de Madagascar portant le nombre de ses membres à 28.

L'AFAPDP rassemble les autorités indépendantes de 28 pays partageant une langue, une tradition juridique et des valeurs communes. Cette 17<sup>e</sup> assemblée générale s'est tenue à Ebène, à l'île Maurice le 25 novembre 2025.

## **L'intelligence artificielle dans notre vie quotidienne**

**Du monde du travail à la sphère privée, l'intelligence artificielle a profondément changé notre monde. Comment protéger les données personnelles dans un espace numérique en pleine mutation ? Cette question était au cœur des débats de l'Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée. Lors de sa réunion annuelle, elle a adopté trois résolutions dont deux liées à l'intelligence artificielle.**

Sous le thème central « L'intelligence artificielle dans notre vie quotidienne : questions relatives aux données et à la vie privée », les membres de l'Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée (AMVP) ont discuté, débattu et partagé afin de promouvoir la protection de la vie privée à l'échelle mondiale et faire progresser les efforts collectifs en la matière au profit des particuliers et des organisations – et ceci en tenant compte des législations différentes en matière de protection des données.

La session ouverte s'intéressait notamment au transfert international de données et à la protection des données personnelles des enfants dans le contexte de l'intelligence artificielle, ainsi que la nécessité de renforcer la coopération internationale pour traiter ces questions. La réutilisation des données et l'impact de l'intelligence artificielle sur les services de santé et de confidentialité, les services juridiques,

l'intelligence artificielle et la confidentialité étaient également à l'ordre du jour. Dans son discours, la présidente de la Signal Foundation a appelé à une gouvernance plus stricte sur la manière dont les systèmes IA traitent les données sensibles. Le PFPDT a par ailleurs co-moderé la table ronde publique du GT AID consacré aux 10 ans de la protection des données dans le contexte humanitaire (cf. page suivante)

Lors de la session fermée, limitée aux membres et observateurs, l'AMVP a entre autres évoqué le besoin pour les autorités de protection des données de développer des mécanismes de coopération entre elles mais également avec les parties prenantes. Les membres ont adopté trois résolutions visant à établir une compréhension et des standards communs :

- sur la collecte, l'utilisation et la divulgation de données à caractère personnel pour pré-entraîner, entraîner et affiner des modèles d'intelligence artificielle (IA) ;

GTAID

- sur la supervision humaine significative des décisions impliquant des systèmes d'IA. Dans cette résolution, il est demandé aux organisations qui utilisent l'IA pour prendre des décisions d'adopter des technologies et des processus permettant une surveillance humaine adéquate, en particulier lorsque ces décisions peuvent avoir une incidence sur les droits et libertés fondamentaux d'un individu ;
- sur l'éducation numérique, la confidentialité et la protection des données personnelles pour une citoyenneté numérique responsable et inclusive.

L'AMVP a également élu son nouveau Président, le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

En marge de la conférence, le PFPDT a signé son premier memorandum d'entente avec le Commissariat à l'information du Royaume-Uni (ICO) (cf. p. 59).

L'Assemblée mondiale pour la vie privée – dont le PFPDT est membre – a été créée en 1979. Elle rassemble les autorités de protection des données de plus de 100 pays et a pour objectif de discuter des principaux enjeux en matière de protection de la vie privée et de la façon dont les organismes de réglementation peuvent travailler efficacement – tant individuellement que collectivement – pour protéger la vie privée dans un monde de plus en plus axé sur les données. Sa 47<sup>e</sup> édition s'est tenue du 15 au 19 septembre à Séoul (Corée du Sud).

### **Renforcer la protection de la vie privée dans un contexte d'urgence**

**En 2025, la protection des données dans l'action humanitaire célèbre dix années de coopération internationale. À travers les travaux du groupe de travail AID de l'Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée présidé par le PFPDT, ses membres contribuent activement à la promotion de standards élevés de protection des personnes les plus vulnérables dans les contextes de crise et de développement.**

Sous la présidence du PFPDT, le Groupe de travail sur le rôle de la protection des données personnelles dans l'aide internationale au développement, l'aide humanitaire et la gestion de crise (GT AID) de l'Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée (AMVP) s'est imposé comme un acteur central de la coopération internationale dans ce domaine. Le PFPDT a contribué de manière déterminante à

faire reconnaître la protection des données comme un outil opérationnel de protection des personnes, et non comme une contrainte secondaire dans les interventions humanitaires.

En 2025, sous l'impulsion du PFPDT, le GT AID a poursuivi ses activités de sensibilisation, de dialogue stratégique et de plaidoyer en faveur de normes élevées de protection des données. Les échanges ont été renforcés avec des organisations internationales clés, telles que le CICR, le HCR et le Programme alimentaire mondial, ainsi qu'avec plusieurs agences de développement. Le groupe de travail a par ailleurs mené des travaux à forte valeur opérationnelle, notamment par la mise à jour de la cartographie géographique et thématique de l'aide internationale et par l'actualisation d'une liste de points de contact au sein des autorités africaines de protection des données ou encore la participation à la troisième version du manuel sur la protection des données dans l'action humanitaire désormais disponible notamment en anglais, coréen, espagnol, français, russe. Ces actions contribuent concrètement au renforcement des capacités, à une meilleure coordination internationale et à une gestion plus sûre des données dans des contextes à haut risque.

L'année 2025 a enfin été marquée par un triple anniversaire symbolique : les dix ans de la mise en place des

## COOPÉRATION INTERNATIONALE

cadres réglementaires en matière de protection des données du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que de la résolution sur la vie privée et l'action humanitaire internationale adoptée par l'AMVP en 2015.

À cette occasion, le PFPDT a joué un rôle important en corédigeant avec son homologue monégasque une contribution au nom du GT AID à l'ouvrage collectif *Data Protection in Humanitarian Action: Responding to Crises in a Data-Driven World* (Routledge, 2025). Cette publication souligne l'importance de la convergence réglementaire et de la coopération internationale, tout en rappelant un message essentiel : dans les contextes humanitaires, l'ineffectivité de la protection des données peut avoir des conséquences irréversibles, y compris la perte de vies humaines. Le Préposé a participé à la cérémonie publique de lancement organisée à Genève en décembre 2025.

### Privacy Symposium de Venise

**Le PFPDT est intervenu lors de deux panels au cours du Privacy Symposium de Venise. L'édition 2025 a notamment abordé la protection de la sphère privée dans le cadre de l'action humanitaire ainsi que la manière de favoriser l'innovation grâce à la conformité.**

Avec plus de 300 représentants d'autorités, experts et chercheurs venus partager leurs perspectives, le Privacy Symposium offre chaque année un lieu d'échange privilégié pour les professionnels de la protection des données.

Dans ce cadre, le PFPDT est intervenu lors des deux panels suivants :

- « Accompagner la conformité pour créer, entreprendre et innover en français ». Ce panel francophone, le premier dans le cadre de ce forum, a permis aux autorités d'échanger sur les questions de conformité et de respect de la vie privée et de présenter leurs travaux sur le sujet, en écho à l'« Appel de Villers-Cotterêts pour un espace numérique intègre et de confiance dans l'espace francophone ».
- « Comment la vie privée peut-elle sauver des vies ? ». Dans les contextes humanitaires, le traitement des données personnelles des personnes les plus vulnérables au monde – vivant dans des pays fragiles ou touchés par des conflits – peut en effet avoir de graves conséquences. Ainsi, les risques en matière de protection de la vie privée et des données revêtent pour les acteurs sur le terrain une dimension différente, qui va au-delà de la conformité. Il s'agit d'impéra-

## SCHENGEN

tifs moraux, profondément ancrés dans les principes humanitaires, car ils peuvent avoir de graves répercussions : dommages physiques ou menaces pour la sécurité personnelle ; discrimination, exclusion ou absence d'assistance ou encore stigmatisation sociale, persécution politique ou manipulation (cf. texte sur le GT AID).

Le Privacy Symposium vise à promouvoir le dialogue international, la coopération et le partage de connaissances sur la protection des données, la conformité et les technologies innovantes. L'édition 2025, placée sous le patronage de l'Autorité italienne de protection des données personnelles – le Garante – s'est tenue du 12 au 16 mai à Venise.

### Activités au niveau national

**Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a contrôlé la gestion des identités, authentications et autorisations, déployée par fedpol à propos de la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS). Le PFPDT a également conseillé le SEM sur différents points portant sur l'entrée en service du dispositif d'entrée-sortie Schengen (EES).**

Conformément au droit Schengen, le PFPDT est tenu de contrôler les processus de traitement des données dans la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) au moins tous les quatre ans et selon les normes internationales en matière d'audit. Le PFPDT a décidé de contrôler la mise en œuvre, par fedpol, de la gestion des identités, des authentications et des autorisations N-SIS. À cet effet, en avril 2025, il a envoyé un questionnaire à fedpol et, après avoir étudié les réponses et documents reçus et effectué une visite sur place, le PFPDT est en train d'examiner des mesures éventuelles à l'issue de l'évaluation des résultats.

### Systeme d'entrée-sortie (EES)

En qualité de membre associé à Schengen et comme 28 autres États européens, la Suisse a mis en service progressivement, sur une période de six mois à compter du 12 octobre 2025, le système

d'entrée/sortie Schengen (Entry/Exit System, EES). Un enregistrement électronique remplace désormais l'apposition manuelle d'un cachet sur les passeports. De même, la durée de séjour restante autorisée dans l'espace Schengen est calculée automatiquement. En modernisant la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen, l'EES renforce la sécurité au sein de l'UE et l'efficacité des vérifications aux frontières (cf. brève du 13 octobre 2025). Il n'est donc utilisé que dans les aéroports internationaux et les aérodromes accueillant des vols en provenance de pays situés en dehors de l'espace Schengen.

Bâle (BSL) et Genève (GVA) ont été les premiers aéroports suisses à mettre ce système en service le 12 octobre, suivi le 17 novembre par l'aéroport de Zurich (ZRH). Les petits aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen s'y sont associés au cours des mois suivants. Afin que les personnes concernées puissent faire valoir leurs droits (d'accès, de rectification et d'effacement), le PFPDT a mis au point des

lettres type et les a publiées sur son site internet, à la rubrique Schengen/Dublin. Il a également aidé le SEM à élaborer une fiche d'information destinée aux personnes concernées. Depuis l'introduction de l'EES, le PFPDT est tenu de contrôler sa mise en œuvre au niveau national au moins tous les trois ans.

### Évaluation Schengen

Par acte d'exécution du 18 décembre 2025, la Commission européenne a adopté le rapport d'évaluation contenant ses propres recommandations.

La Suisse satisfait globalement aux exigences en matière de protection des données, même si certains aspects sont à améliorer. Il convient notamment de remédier au manque de personnel afin de garantir un contrôle efficace des grands systèmes informatiques de l'UE. De plus, le PFPDT doit contrôler très prochainement, ensuite au moins tous les quatre ans, les processus de traitement des données dans le Système d'information Schengen et dans le Système d'information sur les visas.

Concernant la gestion de la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et du Système national d'information sur les visas (N-VIS), il conviendrait d'améliorer les contrôles

des protocoles, certains aspects liés à la sécurité et la formation des utilisateurs finaux. La Commission déplore en outre de l'absence de recours judiciaires contre certaines décisions rendues par le PFPDT concernant les droits des personnes concernées et l'absence de compétences touchant plusieurs autorités cantonales de protection des données pour rendre des décisions contraignantes.

Dans le cadre du plan d'action à mettre en œuvre, le PFPDT a déjà élaboré les premières mesures, d'entente avec les autorités cantonales de protection des données.

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

Les 26 juin et 16 décembre 2025, les représentants des autorités de protection des données de Suisse et de la Principauté de Liechtenstein se sont réunis à Berne sous la présidence du PFPDT.

Le PFPDT a communiqué à ses homologues les résultats des réunions des groupes européens de coordination du contrôle des systèmes d'information SIS et VIS ; il a aussi fait le point sur l'introduction du dispositif EES (système d'entrée-sortie) et la mise en œuvre du dispositif ETIAS (système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages).

Les membres du groupe de coordination ont échangé leurs expériences à propos des contrôles en matière de protection des données, notamment quant aux résultats des contrôles des fichiers journaux.

### Comité de supervision coordonnée des systèmes SIS, VIS, EES, ETIAS et Eurodac

Les membres du Comité de supervision coordonnée (CSC, Coordinated Supervision Committee) se sont rencontrés en juin, septembre et décembre 2025 ainsi qu'en février 2026. L'ancien groupe de coordination du contrôle d'Eurodac (Eurodac SCG) a été transféré au CSC et la surveillance de l'EES a débuté avec la mise en service de celui-ci au 12 octobre 2025.

## CONFÉRENCE DE PRINTEMPS

Le CSC est une organisation autonome au sein du Comité européen de la protection des données (CEPD) dont l'objectif est de coopérer activement, dans le cadre des compétences et des responsabilités respectives de ses membres, afin d'assurer une supervision efficace des systèmes d'information à grande échelle et des institutions, organes et agences de l'Union européenne. Ce Comité de supervision rassemble les représentants des autorités de surveillance des États Schengen et du Contrôleur européen de la protection des données. Forte de son association à Schengen, la Suisse participe au CSC dans les domaines relevant de Schengen.

Le CSC a accompagné la campagne d'information sur l'EES et s'est prononcé sur la conception des supports d'information visant à garantir que les personnes concernées soient informées de manière appropriée et compréhensible de leurs droits à l'information et de leurs droits en tant que personnes concernées, conformément à l'art. 51 du règlement de l'EES.

### Conférence des autorités européennes de protection des données

La 33<sup>e</sup> Conférence de printemps des autorités de protection des données des membres du Conseil de l'Europe s'est tenue du 6 au 9 mai 2025 à Batoumi, Géorgie. L'intelligence artificielle était au cœur des débats.

Parmi les thèmes principaux de la Conférence de printemps de cette année figuraient notamment l'interaction entre protection des données et réglementation de l'IA ainsi que la protection des mineurs. Dans son intervention, la représentante du PFPDT a évoqué les défis auxquels sont confrontées les petites autorités de protection des données, qui doivent gérer des dossiers volumineux et complexes dont la portée dépasse les frontières, et a présenté des stratégies et des conseils pratiques visant une utilisation efficace des ressources.

## OCDE

### Promotion d'un transfert de données sûr et fiable

Les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la protection de la vie privée ont constitué le premier cadre international en matière de protection des données. Aujourd'hui, l'OCDE concentre son agenda sur la promotion de la confiance pour des échanges transfrontaliers de données les plus fluides possible, à même de garantir une protection efficace des personnes concernées.

### Groupe de travail sur la gouvernance des données et la protection de la vie privée

Le PFPDT dirige la délégation suisse au sein du groupe de travail de l'OCDE sur la gouvernance des données et la protection de la vie privée (Working Party on Data Governance and Privacy, DGP). Composé des autorités de contrôle de 38 États membres, le DGP a rendu compte au Comité de la politique du numérique de l'OCDE (CPN)

de ses travaux visant à promouvoir des stratégies de gestion des données et de protection de la vie privée reposant sur des bases factuelles.

Au cours de l'année sous revue, le CPN a publié plusieurs documents d'orientation et rapports basés sur les travaux préparatoires du DGP. Citons plus particulièrement : le Policy Paper on Facilitating the Secondary Use of Health Data for Public Interest Purposes Across Borders, le Policy Paper on National Statistical Offices as Emerging Trusted Intermediaries in Data Governance et le Policy Paper on Mapping Relevant Data Protection Mechanisms for AI Training.

BTLE

### **Borders, Travel and Law Enforcement et Comité européen de la protection des données (CEPD)**

En qualité de sous-groupe de travail du Comité européen de la protection des données, le Borders, Travel and Law Enforcement traite en particulier de thèmes concernant la Directive sur l'application de la loi (Law Enforcement Directive, LED), les données passagers et les contrôles aux frontières. La Suisse participe à ses rencontres en tant que pays associé à Schengen lorsqu'il s'agit de thèmes liés à l'acquis de Schengen.

Cette année, les travaux du sous-groupe Borders, Travel and Law Enforcement (BTLE) ont porté en particulier sur deux thèmes : la poursuite de l'élaboration du guide sur les droits des personnes concernées, dont principalement le droit d'accès dans le cadre de la Directive LED, et la participation à l'élaboration d'un guide concernant l'interaction entre le règlement européen sur l'intelligence artificielle (AI Act) et le cadre législatif de l'UE en matière de protection des données.

Ce dernier point fait l'objet d'une étroite collaboration avec le Bureau européen de l'IA, rattaché à la Commission européenne. Ce guide doit permettre une application uniforme des différents textes de loi, dont la LED qui constitue un développement de l'acquis de Schengen et possède de ce fait pour la Suisse un effet contraignant.

EUROPEAN CASE HANDLING WORKSHOP (ECHW)

### **Échange d'expériences et de pratiques**

L'ECHW est une initiative de la Conférence de printemps. Cette rencontre annuelle permet aux participants de partager leurs expériences pratiques sur des sujets liés à la protection des données comme l'assistance administrative internationale. Elle a été organisée cette année à Pristina, par l'autorité kosovare chargée de la protection des données.

Les ateliers organisés du 17 au 19 novembre 2025 ont porté sur :

- les aspects procéduraux de l'assistance administrative internationale dans des cas relevant de la législation sur la protection des données (présentés par le PFPDT) ;
- la protection de la vie privée et l'utilisation de caméras biométriques dans l'espace public (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 1.7) ;
- les défis posés à la protection des données par les deepfakes et les contenus générés par l'IA ;
- les données d'enfants sur les réseaux sociaux et dans les jeux en ligne ;
- l'utilisation de données accessibles sur Internet (extraction de données ou data scraping) ;
- et le traitement des données de santé et les limites entre innovation et protection des données.



# Principe de la transparence

## 2.1 Généralités

Entrée en vigueur il y a 20 ans, la loi sur la transparence vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration en garantissant l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans). Elle renforce la confiance dont jouissent l'État et les autorités en rendant plus compréhensible, et du même coup plus acceptable, l'action de l'administration. Les quelque 15 000 demandes d'accès déposées depuis l'entrée en vigueur

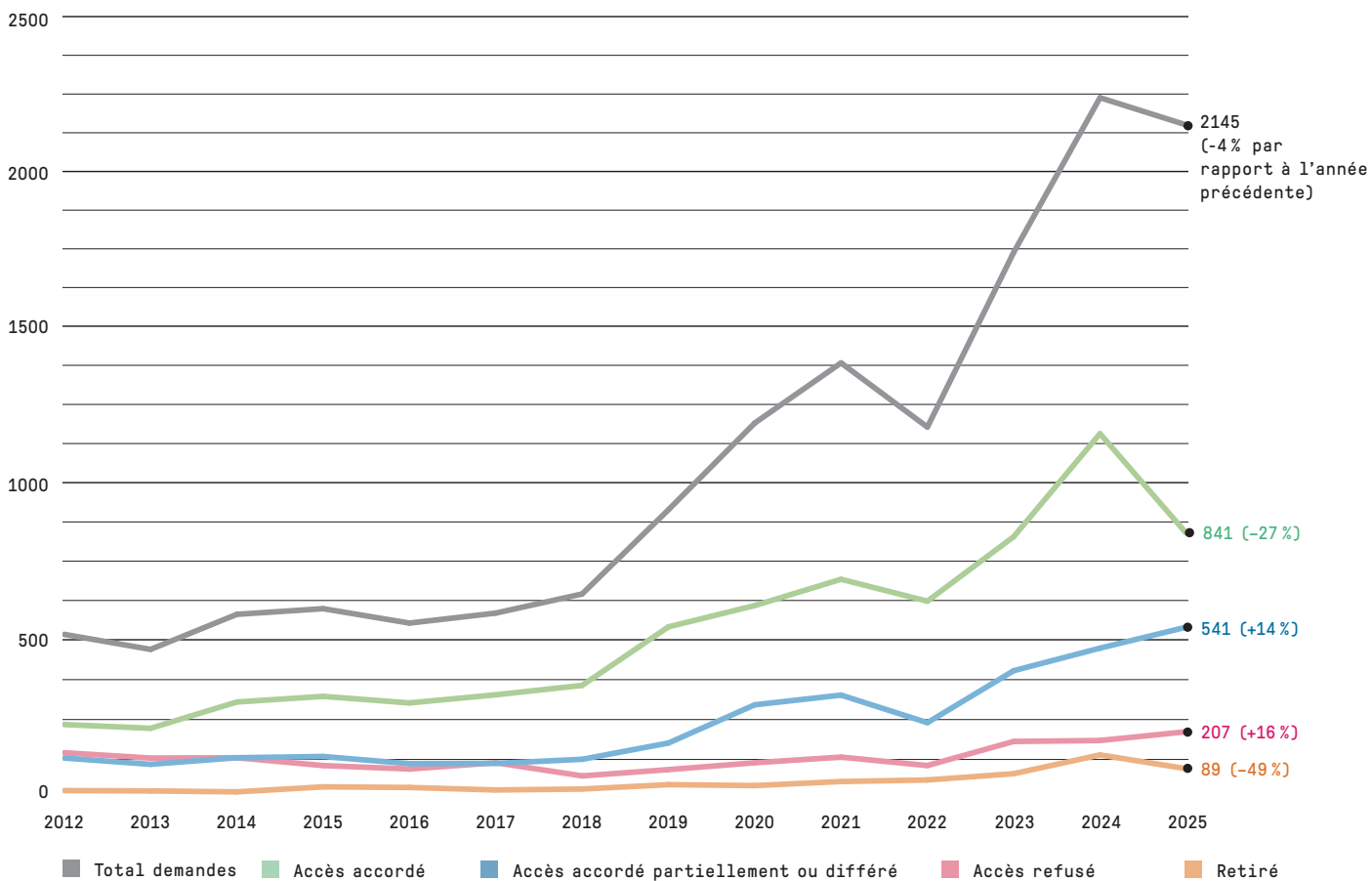
de la loi témoignent de l'importance qui lui est accordée (cf. Accent IV p. 72-79).

Pour l'année sous revue, les autorités fédérales ont déclaré l'enregistrement de 2086 demandes d'accès (5% de moins qu'en 2024) et le traitement de 59 demandes déposées l'année précédente.

Cette diminution s'explique principalement par la décision de l'Office fédéral du sport de ne plus considérer comme des demandes d'accès les demandes faites auprès de la helpline J+S concernant la base de données nationale pour le sport.

Par rapport à la proportion toujours élevée, observée les années précédentes, de cas dans lesquels l'accès a été entièrement accordé, celle-ci a nettement baissé au cours de l'année sous revue

**Graphique 1 : Demandes d'accès – évolution depuis 2012**



pour s'établir à 39 %. Les refus d'accès complets se sont quant à eux stabilisés au fil des ans à un faible niveau (environ 10 %). Les autorités signalent à nouveau une augmentation sensible (+13 %) du temps consacré au traitement des demandes. En l'absence d'obligation de le consigner et sans directive de saisie uniforme en la matière, les chiffres communiqués ne reflètent que partiellement la charge de travail réelle. Les autorités n'ont toutefois facturé les frais occasionnés aux demandeurs que dans des cas exceptionnels, eu égard au principe de la gratuité inscrit dans la loi (cf. Statistiques, ch. 3.3).

Si les demandeurs ou les tiers concernés ne sont pas d'accord avec l'accès que les autorités envisagent d'octroyer, la LTrans leur offre la possibilité de déposer une demande en médiation

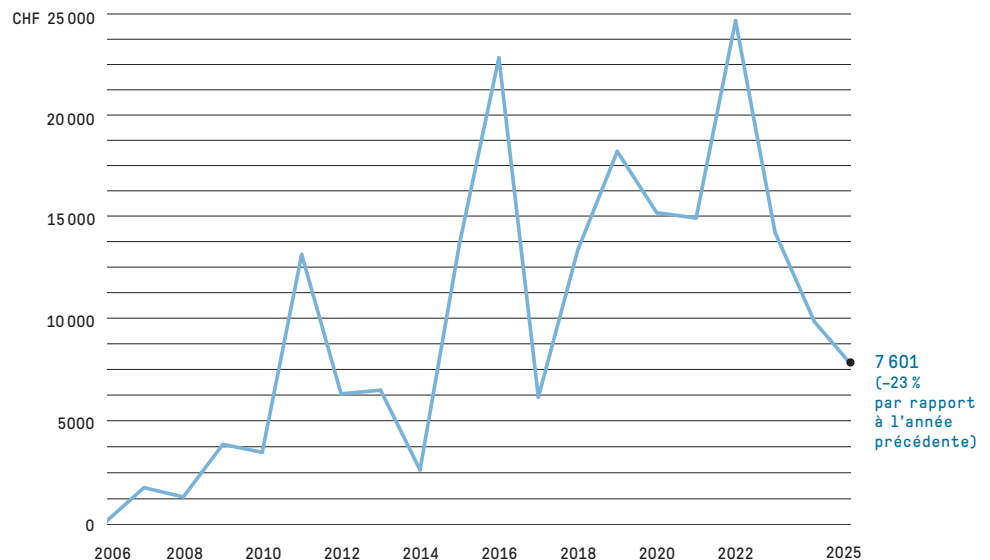
auprès du Préposé. En 2025, le Préposé a reçu 203 demandes de médiation, soit une de plus que l'année précédente. Avec 207 demandes traitées au cours de l'année sous revue, il a ainsi traité légèrement plus de demandes qu'il n'en a reçues.

Le but de la procédure de médiation dirigée par le PFPDT est de parvenir rapidement à un accord entre les parties. La tenue de procédures de médiation orales sur place a une nouvelle fois fait ses preuves en 2025 : 73 % des séances ont abouti à une solution amiable.

Le nombre élevé de demandes en médiation, observé depuis plusieurs années, et la complexité croissante des questions juridiques à traiter ont entraîné un arriéré dans le traitement des cas. En conséquence, le PFPDT a dépassé le délai légal de 30 jours dans une forte proportion des procédures (cf. ch. 2.2).

En 2025, le Préposé a réitéré, lors de plusieurs consultations internes et externes à l'administration, son opposition aux limitations du champ d'application de la LTrans proposées dans des projets législatifs de l'administration fédérale (cf. ch. 2.3). Ces exceptions affaiblissent en effet le principe de la transparence et la confiance dans l'activité des autorités. Une vue d'ensemble des dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans est à consulter au chapitre 2.4.

**Graphique 2 : Émoluments prélevés depuis l'entrée en vigueur de la LTrans**



# Les 20 ans de la loi sur la transparence

Depuis deux décennies, le principe de la transparence promeut la transparence dans l'organisation et dans l'activité de l'administration fédérale : la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans ; RS 152.3) a été approuvée par le Parlement le 17 décembre 2004 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Elle a entériné à l'échelon fédéral le droit de toute personne d'accéder aux documents officiels sans devoir justifier d'un intérêt particulier. En plus de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'État et leur fonctionnement, elle contribue de manière décisive à améliorer le contrôle et la traçabilité des activités des autorités.

Le principe de la transparence énoncé à l'art. 6 LTrans fonde une présomption légale réfragable en faveur du libre accès aux documents officiels. Concrètement, l'autorité destinataire d'une demande d'accès est tenue de rendre accessibles les documents officiels dès lors qu'elle ne peut pas prouver qu'une ou plusieurs des exceptions prévues par la loi sur la transparence s'appliquent. En introduisant le principe de la transparence, le législateur a opéré un changement de paradigme par rapport au principe du secret qui prévalait jusqu'alors.

Les informations de l'administration sont en principe publiques depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Concrètement, les autorités ne peuvent plus rejeter une demande d'accès à des documents officiels en se basant uniquement sur le secret de

fonction, celui-ci se limitant désormais aux informations qui ne sont pas accessibles dans un cas concret en application de la loi sur la transparence. La loi sur la transparence réglemente la procédure d'accès aux informations officielles et implique différents acteurs aux intérêts parfois opposés.

## Historique et contexte

Au cours des premières années, la population a peu usé de son droit d'accès aux documents officiels, et l'administration fédérale dans son ensemble n'a enregistré que quelques centaines de demandes (cf. Statistiques, ch. 3.3). Le premier rapport d'évaluation de la loi sur la transparence, trois ans après son entrée en vigueur, faisait globalement état d'une évolution positive en matière d'application du principe de la transparence, même s'il constatait encore des signes d'attachement au principe du secret. Le rapport a montré que l'administration avait développé des pratiques visant à compliquer l'accès aux documents (par exemple : certains offices suggéraient l'obligation d'utiliser un formulaire standard et l'envoi de la demande par la poste ; d'autres refusaient de fournir une liste des documents disponibles, ce qui compliquait la tâche au demandeur pour préciser sa demande). Le changement de culture nécessaire au sein de l'administration fédérale n'était donc qu'amorcé.

Au fil des ans, le principe de la transparence a gagné en notoriété et le nombre de demandeurs intéressés par les documents officiels n'a cessé de croître. Ainsi, le nombre annuel de demandes a plus que triplé au cours des dix dernières années. Cette forte augmentation et la complexité croissante des demandes représentent un défi de taille pour les autorités mais aussi pour le PFPDT en tant qu'organe de

**2004**

17 décembre :  
le Parlement adopte  
la LTrans

**2006**

1<sup>er</sup> juillet :  
entrée en vigueur de  
la LTrans

médiation, défi auquel s'ajoutent des questions de délimitation ou de compétence lorsqu'une demande concerne les autorités de plusieurs départements.

En vingt ans, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral ont statué sur une multitude de cas individuels, clarifiant ainsi des questions fondamentales. La jurisprudence relative au principe de la transparence a imposé des exigences élevées aux autorités ou aux tiers auxquels incombe le fardeau de la preuve lorsqu'ils veulent limiter l'accès aux documents officiels, et elle s'est peu à peu affermie.

Entre-temps, le principe de la transparence s'est établi et l'essentiel de l'administration a intégré le changement de paradigme opéré par la loi sur la transparence. La mise en œuvre reste cependant un défi, notamment en raison de l'augmentation incessante du nombre des demandes d'accès, de plus en plus vastes et complexes, et des demandes en médiation.

### La procédure de médiation

La brièveté de la procédure, ou plutôt le dépassement du délai légal, a constitué l'un des principaux défis et ceci dès le début ou presque. Afin d'accélérer la procédure de médiation et d'augmenter la proportion des solutions amiables, le PFPDT a mené en 2017 un projet pilote donnant la priorité aux procédures de médiation orales. Ce dispositif ayant fait ses preuves, il l'a intégré à son organisation courante.

**2006**

1<sup>er</sup> juillet :

le Préposé fédéral à la protection des données (PFPD) devient le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT)

### La procédure de médiation au sens de la LTrans en bref

Lorsqu'un demandeur d'accès ou un tiers concerné par l'octroi potentiel d'un accès conteste la position de l'autorité en faveur ou en défaveur de l'accès, la loi sur la transparence lui donne la possibilité de déposer une demande en médiation auprès du Préposé. Le législateur a prévu la procédure de médiation comme une étape obligatoire à franchir avant toute décision et avant tout recours judiciaire.

La procédure de médiation, simple et informelle, vise à permettre aux participants de trouver rapidement un accord. Non soumise à la loi fédérale sur la procédure administrative, elle n'est régie que de façon marginale par le législateur. Dans le message relatif à la loi sur la transparence, le Conseil fédéral a précisé que c'est au Préposé qu'il incombe de fixer les modalités de détail de la procédure, ce qui lui permet de choisir la formule la mieux adaptée à chaque cas.

Si le Préposé entre en matière sur la demande en médiation, il doit la traiter sur le fond. Le PFPDT mène la procédure en tant qu'autorité neutre et indépendante. La médiation indépendante et la clarification de la situation sont au cœur de cette démarche. Afin que le PFPDT puisse se faire une image complète de l'état de fait et mener la procédure de manière crédible, la loi sur la transparence lui accorde un accès illimité à tous les documents officiels en lien avec la demande de médiation.

Le PFPDT invite le demandeur et l'autorité concernée à une séance de médiation. L'affaire est classée si un accord est trouvé ou que le demandeur retire sa demande. Si aucun accord n'est trouvé, le PFPDT émet une recommandation écrite non contraignante. Celle-ci contient une appréciation de la situation juridique et une recommandation à l'intention des participants sur la manière d'apprécier l'objet du litige. Elle indique en outre les voies de droit possibles si les parties ne partagent pas l'appréciation du PFPDT. Le demandeur ne peut obtenir l'accès contesté par l'autorité ou par le tiers concerné que si l'accès a fait l'objet d'une décision entrée en force de la part de l'autorité, ou d'un arrêt entré en force de la part du Tribunal administratif fédéral ou du Tribunal fédéral.

Les séances de médiation avec la présence physique des participants a fait ses preuves depuis de nombreuses années. Les contacts personnels entre les demandeurs et l'administration permettent de clarifier directement les points en suspens et de favoriser la compréhension mutuelle. Les conflits découlent souvent de malentendus ou d'un manque de clarté dans la communication, que le dialogue permet de résorber. La séance de médiation permet aussi de poser les bases d'une collaboration constructive future. Elle constitue bien souvent la première rencontre entre les parties, d'autant que l'administration fédérale a fortement dématérialisé ses processus, en raison de la transformation numérique.

En s'entretenant directement avec l'autorité compétente, les demandeurs peuvent généralement formuler de manière plus spécifique leurs intérêts en matière d'accès et d'informations, et évaluer plus facilement quels documents sont en la possession de l'autorité, que dans le cadre d'une procédure purement écrite. L'autorité quant à elle a la possibilité d'expliquer plus clairement, et donc de mieux faire accepter, les raisons pour lesquelles elle limite certains accès. La procédure de médiation permet aussi de ramener à de justes proportions les demandes trop étendues, et de réduire ainsi

la charge de travail de l'autorité. Les échanges directs permettent en outre souvent de clarifier certains points problématiques.

Les taux d'aboutissements élevés enregistrés ces dernières années témoignent de l'efficacité de cet outil : 76 % d'accords conclus en 2024 (sur 82 séances), et 73 % en 2025 (71 séances sur 97). Les cas réglés avec succès par la médiation peuvent être classés, sans qu'il ne soit nécessaire de passer par une procédure administrative ou judiciaire ultérieure. D'une part, la procédure administrative est donc absente et l'administration n'a pas à rédiger de décision. D'autre part, les tribunaux n'ont pas à se prononcer sur d'éventuels recours. Pour toutes les parties impliquées, la charge de travail liée à la préparation et à la participation à une séance de médiation est nettement inférieure par rapport à celle liée à la procédure administrative et aux processus judiciaires qui s'ensuivent. En cas d'accord, tant l'administration que des tribunaux voient donc leur charge de travail allégée.

L'année sous revue a été marquée par son lot de désagréments, certains demandeurs ne se présentant pas à la séance de médiation sans fournir d'excuse, ou se désistant à la dernière minute. De tels comportements occasionnent une charge de travail inutile pour l'administration et le PFPDT, tout en bloquant des créneaux horaires qui auraient pu être utilisés par d'autres. Il arrive par ailleurs que l'administration ne respecte pas un accord écrit conclu avec un demandeur lors d'une procédure de médiation, ce qui est particulièrement choquant.

**2006**

22 septembre :  
1<sup>ère</sup> recommandation  
du PFPDT

**2007**

25 mai :  
1<sup>er</sup> arrêt du Tribunal  
fédéral concernant  
la LTrans

## Défis actuels

Lorsqu'une autorité prend position sur une demande d'accès tout en laissant au PFPDT le soin de régler des questions préalables centrales telles que le droit de participer à la procédure, elle mobilise inutilement des ressources durant la procédure de médiation. Des retards inutiles se produisent également lorsque l'autorité avance, lors de la médiation, des éléments de fait qu'elle aurait dû clarifier lors de la procédure d'accès initiale :

- aptitude contestable du demandeur à agir en tant que tel ;
- pouvoir de représentation contestable ;
- qualité contestable de partie d'une personne morale en liquidation, etc.

Du côté des demandeurs, le Préposé a récemment enregistré une recrudescence des tentatives visant à régler, en invoquant la loi sur la transparence, des questions juridiques n'en relevant pas et à obtenir des autorités des décisions dont l'objet principal ne portait plus sur l'accès à des documents officiels. Le Préposé attribue cette tendance indésirable à la grande accessibilité et à la gratuité de la procédure de médiation.

## Le rôle du PFPDT

Pour pouvoir accomplir ses tâches de médiateur prévues par la loi sur la transparence, le Préposé a besoin de la coopération des parties concernées. Cela implique notamment leur participation à la séance de médiation et, pour l'autorité concernée, la transmission au PFPDT des documents faisant l'objet de la demande en médiation.

Or il arrive régulièrement que les autorités concernées ne transmettent les documents demandés qu'après de nombreuses sollicitations, voire jamais. Et ce, bien que la loi sur la transparence prévoise expressément l'accès du PFPDT aux documents officiels dans le cadre de la procédure de médiation, même si ceux-ci sont protégés par le secret. À cet égard, il est soumis au secret de fonction dans la même mesure que les autorités dont il consulte les documents officiels. Selon les circonstances, le Préposé demande à consulter les documents secrets ou particulièrement sensibles sur place.

Pour renforcer la crédibilité du PFPDT envers les participants à la procédure de médiation, le demandeur doit avoir la certitude que le Préposé a pu consulter, en son nom, les documents qu'il a demandés. Il s'agit de pouvoir garantir au demandeur que le Préposé a pu se faire une idée de l'étendue et du contenu et qu'il est dès lors en mesure de formuler des propositions constructives en vue de trouver une solution amiable. Cette solution peut du reste conduire à limiter le volume des documents ou à renoncer à certains d'entre eux. Que le PFPDT se prononce ou non sur l'applicabilité de la loi ou de ses dispositions d'exception, le demandeur doit, dans

**2009**

24 avril :  
rapport sur la  
1<sup>ère</sup> évaluation de la  
LTrans

**2009**

15 septembre :  
1<sup>er</sup> arrêt du Tribunal  
administratif fédéral

**2011**

1<sup>er</sup> juillet :  
l'obligation de participer à la  
procédure de médiation est  
inscrite dans la loi

la perspective d'éventuels concessions ou d'un compromis, pouvoir se reposer sur le fait que le Préposé s'est fait une idée précise de la nature des documents en question.

Si le PFPDT n'obtient pas les documents demandés par le demandeur qui doivent faire l'objet d'une appréciation, il ne peut pas remplir sa tâche légale de médiation. Le PFPDT n'est alors pas en mesure de vérifier l'accessibilité des documents et d'apprécier les éventuelles réserves de l'autorité. Dans de tels cas, il émet tout de même une recommandation, afin de permettre au demandeur de porter l'affaire devant une autorité judiciaire. Il ne peut alors que constater que l'autorité à qui incombe le fardeau de la preuve n'a pas renversé la présomption légale en faveur de l'accès, et recommander que l'accès complet soit accordé. Il lui est en revanche impossible de fournir une appréciation juridique sur des points précis, de sorte que sa recommandation ne contiendra aucun commentaire sur des documents concrets. Les références à la pratique en matière de recommandations du PFPDT et à la jurisprudence ne sont possibles que dans une mesure limitée. En conséquence, le demandeur et les tribunaux ne disposeront pas d'une appréciation du PFPDT sur le fond pour la suite de la procédure.

Le Préposé constate par ailleurs avec inquiétude, qu'il est de plus en plus souvent confronté, de la part des autorités et des demandeurs (représentés par un avocat), à des demandes portant sur l'aspect formel, qui vont à l'encontre de la procédure de médiation qui est par nature peu formelle et rapide et qui, en raison de leurs caractères manifestement voués à l'échec, entraînent une charge de travail inutile et des retards au détriment du demandeur. Ces demandes vont de longues dissertations sur les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative, qui ne s'appliquent pas à la procédure de médiation, à des leçons moralisatrices selon lesquelles

### Une jurisprudence abondante depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006

- l'application de la LTrans a donné lieu à la publication de 570 recommandations sur le site du PFPDT ;
- à 139 arrêts du Tribunal administratif fédéral, et
- à 38 arrêts du Tribunal fédéral.

le Préposé devrait justifier son accès aux documents officiels, en passant par des constructions juridiques farfelues qui contestent la validité de la loi sur la transparence alors que des précédents en attestent le contraire.

### Limitation du principe de la transparence

La loi sur la transparence du 17 décembre 2004 repose sur la volonté politico-juridique d'instaurer une transparence de principe au sein de l'administration. Le législateur n'a exclu de son champ d'application que la Banque nationale suisse BNS et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA (art. 2, al. 2, LTrans).

Depuis des années, le Préposé est confronté à un nombre croissant de consultations des offices concernant des projets d'actes législatifs nouveaux ou de révision partielle d'actes existants qui tentent d'exclure du champ d'application de la loi sur la transparence certaines parties de l'activité de l'administration ou certaines catégories de documents. De telles

**2014**

9 décembre :  
Rapport sur la 2<sup>e</sup>  
évaluation de la  
LTrans

**2015**

1<sup>er</sup> avril :  
Le Conseil fédéral décide de  
créer le groupe de travail  
interdépartemental  
« Transparence »

exceptions du champ d'application de la loi sur la transparence ont pour conséquence que cette dernière n'est pas applicable aux domaines en question. Ce retour en arrière sectoriel par rapport au changement de paradigme correspond à un retour au principe de la primauté du secret de fonction. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, le Conseil fédéral et le Parlement ont édicté 13 dispositions spéciales réservées, et ils en prévoient au moins 11 de plus. De plus, jusqu'à une date récente, l'administration a dans certains cas passé outre le Préposé lors de la consultation interne à l'administration sur des projets législatifs touchant au principe de la transparence. Et ce alors que le législateur a précisément confié au Préposé la tâche de prendre position sur les projets de ce genre.

Le PFPDT constate que des domaines entiers de l'administration sont de plus en plus souvent exclus du champ d'application de la loi sur la transparence. Cette tendance concerne particulièrement les autorités chargées de tâches de surveillance, d'inspection ou de contrôle. Le législateur confie à ces instances des secteurs d'activité de l'État particulièrement sensibles, qui présentent notamment d'importants risques liés aux finances, à la sécurité ou à la santé. Ces autorités jouissent par ailleurs d'une large marge d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui comporte le risque que leurs activités de surveillance ou de contrôle ne correspondent pas à une application uniforme du droit. Tout citoyen a la possibilité de déposer une demande d'accès afin de vérifier, au nom de la population tout entière, selon quels critères une autorité donnée (de surveillance, p. ex.) fait usage de sa marge d'appréciation. Le principe de la transparence contribue donc largement au contrôle efficace des autorités de surveillance, d'inspection et d'audit.

Dans le cadre de la consultation des offices, l'administration justifie la restriction du contrôle public sur les autorités de surveillance par un argument récurrent : Il s'agirait, selon elle, de garantir que les entreprises et les particuliers assujettis à la surveillance continuent de fournir toutes les informations pertinentes pour l'exercice de ses activités, or seule une exclusion du champ d'application de la loi sur la transparence permettrait d'atteindre cet objectif. En revanche, si une personne soumise à la surveillance devait craindre que les informations fournies ne soient rendues publiques en vertu de la loi sur la transparence, elle risquerait de ne pas les communiquer. À cet argument, le Préposé oppose systématiquement le fait que dans un État de droit, les devoirs légaux de renseignement et de signalement sont respectés. Les autorités de surveillance ont par ailleurs souvent le pouvoir de sanctionner les assujettis qui négligent leurs devoirs de participation.

En tant qu'autorité de surveillance elle-même soumise à la loi sur la transparence, le PFPDT rappelle sans relâche que cette loi, qui prévoit des exceptions, offre suffisamment de possibilités pour accorder toute la considération voulue à la protection des personnes concernées et aux intérêts de confidentialité, y compris dans le domaine de la surveillance et en relation avec les mesures de contrôle des autorités. Le Conseil fédéral partage ce constat dans son rapport

**2015**

27 mai :  
500<sup>e</sup> demande de  
médiation

**2016**

2 septembre :  
manifestation à l'oc-  
casion du 10<sup>e</sup> anniver-  
saire  
de la LTrans

« Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique » du 9 décembre 2022. Le Préposé est parfaitement conscient du besoin de protection accru de certains documents au contenu sensible (ce qui peut inclure des passages de rapports d'audit ou d'inspection) et en a tenu compte par le passé, comme en témoignent ses nombreuses recommandations.

Si l'on veut préserver le changement de paradigme engagé avec détermination par le législateur en 2004, il convient d'évaluer soigneusement les nouvelles dérogations à la loi sur la transparence déjà prévues et celles à venir. C'est également ce que souligne le Conseil fédéral dans son rapport. Le Préposé continuera de s'opposer résolument, dans le cadre de la consultation des offices, à ce que des organes fédéraux profitent d'un projet législatif relevant de leur responsabilité pour exclure leur propre activité du champ d'application de la loi sur la transparence. Dans les cas où il ne parvient pas à faire changer d'avis les offices et les départements concernés, il insiste toujours pour que les divergences restantes soient mentionnées dans les propositions au Conseil fédéral et dans les messages aux Chambres fédérales. Malheureusement, au cours de l'année sous revue, il est arrivé à plusieurs reprises, que l'office responsable refuse de mentionner ces divergences, obligeant le Préposé à demander un corrigendum au stade de la procédure de co-rapport.

Le Préposé tient par ailleurs à souligner la portée non négligeable des dispositions du droit de nécessité qui prévoient des exclusions de la loi sur la transparence. Après la phase de la pandémie marquée par des décisions relevant du droit de nécessité et après la mise en place du mécanisme de sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité (cf. 30<sup>e</sup> RA, ch. 2.4), le

Conseil fédéral a de nouveau eu recours au droit de nécessité pour exclure, par l'ordonnance de nécessité relative à l'acquisition de Credit Suisse (cf. 31<sup>e</sup> RA, ch. 2.4), des activités qu'il avait confiées à son administration en vertu du même droit de nécessité, du champ d'application de la loi sur la transparence. De l'avis du PFPDT, les motifs justifiant le recours au droit de nécessité pour soutenir le secteur de l'électricité ou de la finance ne permettent pas de déduire une nécessité de recourir à ce même droit pour supprimer le droit des citoyens de comprendre l'action de l'administration en matière de droit de nécessité, d'autant que, dans ce contexte, le recours au dit droit de nécessité pourrait entraîner la mobilisation de recettes fiscales se chiffrant en milliards de francs. La Commission d'enquête parlementaire relative à la gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse a d'ailleurs invité le Conseil fédéral, dans son rapport, à toujours veiller au principe de la transparence dans l'administration et à appliquer la loi sur la transparence, même lorsqu'il édicte des actes en vertu du droit de nécessité.

**2017**

Phase pilote : principe des procédures de médiation orales

**2020**

19 mars :  
1000<sup>e</sup> demande en médiation

### Perspectives

L'augmentation constante du nombre de demandes d'accès observée ces dernières années et les nombreux articles de presse réalisés sur la base de documents obtenus en vertu de la loi sur la transparence, laissent à penser que les besoins des médias et de la société de disposer d'une action de l'administration documentée et vérifiable ne feront que croître à l'avenir. L'expérience montre que cette évolution s'accompagnera également d'une nouvelle hausse du nombre de demandes de médiation. Depuis 2020, le Préposé n'est plus en mesure de respecter le délai légal fixé pour les procédures de médiation dans plus de la moitié des cas. Afin de garantir le déroulement des procédures de médiation dans le respect de la loi, le PFPDT a demandé trois postes supplémentaires aux Chambres fédérales en 2025. Cette augmentation des effectifs devait lui permettre de résorber l'arriéré et de faire face à l'augmentation du nombre de demandes de médiation. Lors de la session d'hiver 2025, le Conseil national a rejeté cette demande par 97 voix contre 92 et 3 abstentions.

Les autorités n'ont qu'une influence limitée sur le nombre de cas à traiter. Le volume de travail engendré par les procédures au titre de la loi sur la transparence dépend ainsi largement de facteurs externes. Il est donc essentiel que les autorités exploitent au mieux la marge de manœuvre dont elles disposent. Elles peuvent par exemple publier activement les informations relatives à des affaires importantes, en privilégiant les formes qui permettent de retracer les événe-

Du point de vue du PFPDT, les restrictions du champ d'application de la loi sur la transparence sur lesquelles le Parlement ne peut pas se prononcer sont particulièrement problématiques. Le Conseil fédéral a par exemple soustrait à ce champ d'application le Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) en vertu de l'art. 2, al. 3, LTrans. Le problème central, selon le Préposé, réside dans le fait que dans ce cas, l'administration s'exempte elle-même du principe de la transparence, et anticipe de facto une décision du législateur qui devra se prononcer sur le cas du SESE dans le cadre de la révision partielle de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 2.4).

ments jusqu'au résultat final (la publication du rapport final n'est généralement pas suffisante). Le PFPDT, en tant qu'organe de médiation dans les affaires relevant du principe de la transparence et autorité de surveillance dans le domaine de la protection des données, a lui-même des demandes d'accès à traiter et est conscient des défis que cela peut représenter, notamment dans le cas de demandes particulièrement étendues et complexes.

**2023**

1<sup>er</sup> juin :  
le PFPDT publie une vue  
d'ensemble des dispositions  
spéciales prévues par des  
lois spéciales au sens de  
l'art. 4 LTrans

**2023**

1<sup>er</sup> novembre :  
introduction du principe  
de la gratuité

**2024**

18 janvier :  
1500<sup>e</sup> demande en  
médiation

## 2.2 Demandes d'accès – augmentation considérable

En 2025, 203 demandes en médiation ont été déposées auprès du PFPDT, soit une de plus que l'année précédente. La plupart des demandes émanaient de journalistes (84) et de particuliers (53). Ces chiffres permettent de tirer les conclusions suivantes : sur les 1030 cas dans lesquels l'administration fédérale a refusé entièrement ou partiellement l'accès, l'a différé ou a estimé que la demande ne correspondait à aucun document officiel, 203 (soit 20 %) ont donné lieu au dépôt d'une demande en médiation.

En 2025, le PFPDT a traité 207 demandes en médiation. Parmi celles-ci, 136 avaient été déposées dans l'année sous revue et 71 l'année précédente.

Dans 98 cas, un accord a pu être trouvé entre les parties. En outre, le PFPDT a émis 49 recommandations, qui ont permis de régler 58 cas dans lesquels aucun accord ne se profilait.

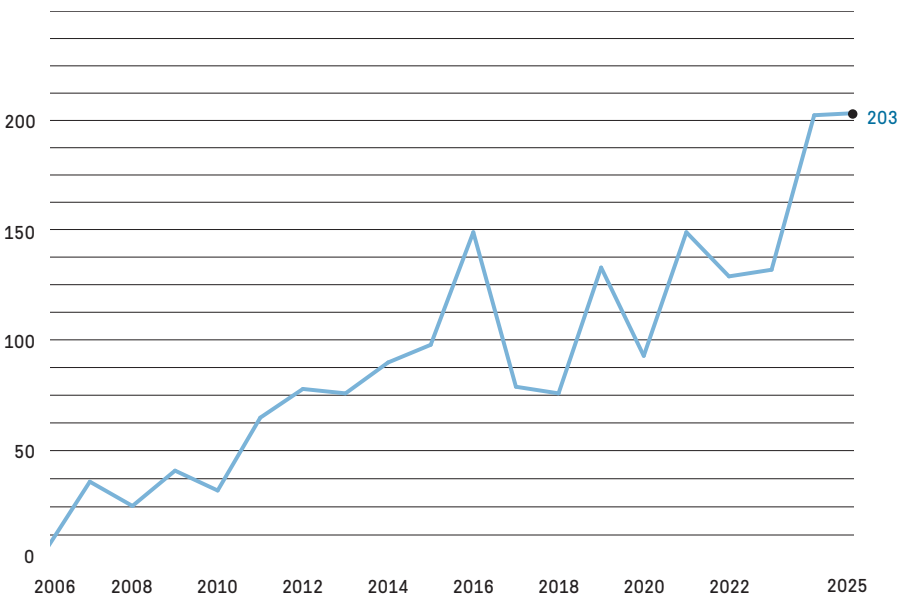
Parmi les cas réglés figurent également 24 demandes ne remplissant pas les conditions requises pour le dépôt de demande, par exemple parce qu'elles avaient été remises hors délai. À cela

s'ajoutent 10 cas dans lesquels les conditions d'application de la LTrans n'étaient pas réunies, et 17 demandes retirées. Enfin, 9 procédures de médiation ont été suspendues en accord avec les parties ou à la requête des demandeurs.

### Proportion des solutions amiables

Les solutions à l'amiables présentent de nombreux avantages, dont ceux de clarifier la situation, d'accélérer la procédure d'accès aux documents et de faciliter une éventuelle future collaboration entre les parties concernées. L'efficacité des séances de médiation orales

Graphique 3 : Demandes en médiation depuis l'entrée en vigueur de la LTrans



apparaît surtout dans le rapport entre les solutions amiables et les recommandations. Au cours de l'année sous revue, 98 solutions amiables ont été trouvées, et le Préposé a émis 49 recommandations afin de régler 58 cas. Par rapport aux recommandations, les solutions amiables représentent donc 63 % des procédures. Pendant l'année sous revue, sur les 97 procédures menées, 71 (73 %) ont abouti à un accord.

Ces chiffres établissent clairement que la pratique de médiation orale du PFPDT est adaptée à la recherche de solutions amiables. Étant donné que la tenue de séances de médiation profite à toutes les parties, cette pratique doit être maintenue.

Remarque : toutes les recommandations émises au cours de l'année sous revue sont consultables sur le site du PFPDT [www.leprepose.ch](http://www.leprepose.ch).

Tableau 1 : Solutions amiables

2025	63%
2024	74%
2023	47%
2022 (impact du Covid-19)	51%
2021 (impact du Covid-19)	44%
2020 (impact du Covid-19)	34%
2019	61%
2018	55%

### Durée des procédures de médiation

Le tableau 2 représente trois durées de traitement, étant entendu que la durée pendant laquelle une procédure est suspendue à la demande des parties ou en accord avec elles n'est pas prise en compte. Il peut y avoir suspension, notamment, lorsqu'une autorité souhaite revoir sa position à l'issue d'une séance de médiation, ou lorsqu'elle doit procéder à l'audition de tiers concernés. Si la séance est reportée à la demande d'une partie (p. ex. pour cause de congés ou de maladie), la prolongation de la procédure qui en découle n'est pas non plus prise en compte dans la durée du traitement.

Le tableau montre que 24 % des procédures réglées en 2025 l'ont été dans le délai réglementaire de 30 jours, 40 % dans un délai compris entre 31 et 99 jours, et 36 % en 100 jours ou plus.

Sur les 50 cas traités en 30 jours, 9 seulement (18%) ont donné lieu à un examen matériel de l'objet de la médiation. Dans les 41 autres cas (82%), il n'y a pas eu d'appréciation matérielle quant au fond, soit parce qu'il était évident que la LTrans ne s'appliquait pas, soit parce que les conditions formelles d'ouverture d'une procédure de médiation n'étaient pas remplies.

Les retards de traitement hérités des années précédentes et le grand nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2025 ont entraîné un nouvel allongement de la durée des procédures. À cela s'ajoute le fait que le nombre des demandes entrantes est fluctuant. À titre d'exemple, le Préposé en a reçu beaucoup en juillet et en septembre (33 dans les deux cas), contre seulement 6 en janvier et 5 en février.

Avant la pandémie, le délai légal de 30 jours était régulièrement respecté lorsque la séance de médiation se terminait par un accord. Cela n'a pas été le cas pendant l'année sous revue. Dans 95% des cas, il a fallu programmer la séance de médiation de telle sorte que le délai avait déjà expiré au moment de la séance, faute de personnel disponible et à cause du retard accumulé dans

le traitement des dossiers. Lorsque le Préposé était contraint, faute de solution amiable, de formuler une recommandation écrite, il n'a pu respecter le délai légal de 30 jours suivant la réception de la demande dans aucun cas.

D'autres raisons expliquent par ailleurs le dépassement des délais : demandes d'accès particulièrement volumineuses, nombre important de tiers impliqués dans la procédure ou complexité juridique des questions. Le traitement de ces cas nécessitant souvent un surcroît important de travail, le Préposé peut, conformément à l'art. 12a de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans ; RS 152.31), prolonger le délai réglementaire de manière appropriée. Tandis que le dépassement du

Tableau 2 : Durée des procédures de médiation

Durée de traitement en jours	Période 2014 – août 2016*	Phase pilote 2017	Période 2018	Période 2019	Période 2020	Période 2021	Période 2022	Période 2023	Période 2024	Période 2025
30 jours maximum	11%	59%	50%	57%	43%	42%	25%	27%	28%	24%
de 31 à 99 jours	45%	37%	50%	38%	30%	51%	42%	35%	45%	40%
100 jours ou plus	44%	4%	0%	5%	27%	7%	33%	38%	27%	36%

\* Source : Présentation du Préposé, rencontre organisée pour les dix ans de la LTrans le 2 septembre 2016

court délai de 30 jours est considéré comme inhérent au système dans les cas complexes ou les procédures multipartites (impliquant plusieurs tiers) en raison de la possibilité de prolongation offerte par la loi, les nouveaux dépassements consistent, juridiquement, en des retards injustifiés.

### Nombre de cas pendants

Les chiffres ci-dessous indiquent le nombre de cas pendants à la fin de chaque année. Début janvier 2026, 72 procédures de médiation étaient

pendantes, dont 9 suspendues (1 datant de 2019, 2 de 2024 et 6 de l'année sous revue). Le Préposé en a terminé 29 avant la mise sous presse du présent rapport.

Tableau 3 : Procédures de médiation pendants

Fin 2025	72 (dont 9 suspendues et 29 terminées à la mise sous presse)
Fin 2024	76* (dont 10 suspendues et 19 terminées à la mise sous presse)
Fin 2023	31 (dont 9 suspendues et 17 terminées à la mise sous presse)
Fin 2022	41 (dont 13 suspendues et 16 terminées à la mise sous presse)
Fin 2021	27 (dont 8 suspendues et 14 terminées à la mise sous presse)
Fin 2020	17 (dont 8 suspendues et 9 terminées à la mise sous presse)
Fin 2019	43 (dont 3 suspendues et 40 terminées à la mise sous presse)
Fin 2018	15 (dont 2 suspendues et 13 terminées en février 2019)

\*Le 32° RA 2024/2025 indique par erreur 66 procédures en suspens.



## 2.3 Processus législatif

### SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

#### **Limitation du principe de transparence dans la loi fédérale relative à un mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité**

Les informations fournies par les entreprises d'importance systémique du secteur de l'électricité dans le contexte du déploiement des aides financières devraient demeurer exclues du droit d'accès tel qu'il est prévu par la loi sur la transparence. Le Préposé s'est prononcé sans succès contre cette limitation du principe de transparence.

Le mécanisme de sauvetage du secteur de l'électricité est inscrit dans la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI). Il a pour but de contribuer à garantir l'approvisionnement en électricité de la Suisse en réglant notamment l'octroi d'aides financières aux entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique. Sur la base du message transmis le 12 décembre 2025 au Parlement et du projet de modification législatif, la loi doit être prolongée jusqu'au 31 décembre 2031. Cette prolongation requiert quelques adaptations matérielles de la loi. Entre autres, la disposition spéciale figurant jusqu'ici à l'art. 20, al. 4, LFiEI au titre

de l'art. 4, let. a, LTrans, doit être déplacée à l'art. 20c, al. 2 (à propos de l'art. 20, al. 4, LFiEI, cf. 30<sup>e</sup> RA, ch. 2.4). Par conséquent, l'accès en vertu de la loi sur la transparence à certaines données et informations fournies par les entreprises d'importance systémique demeurerait exclu.

Au cours des consultations des offices, le Préposé s'est prononcé contre le maintien de cette disposition. En outre, pour des raisons de transparence, il s'est vu obligé de prendre également position durant la procédure de consultation, car l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) n'était pas prêt à faire figurer les divergences du Préposé dans le rapport explicatif relatif au projet de loi.

De l'avis du Préposé, il n'y a pas de motifs convaincants qui justifieraient le maintien de la disposition spéciale au titre de l'art. 4 LTrans en relation avec l'art. 20c, al. 2, LFiEI. Dans ses prises de position, il a souligné les objectifs poursuivis par la loi sur la transparence, à savoir la compréhension de l'action administrative et la prévention d'une gestion fautive, au préjudice

des contribuables, dans le contexte de l'octroi de crédits et de subventions étatiques. Le Préposé estime que la loi sur la transparence serait vidée de sa substance si le citoyen ne pouvait plus avoir accès aux documents, précisément dans le cas de l'utilisation de l'argent des contribuables. Il a ajouté par ailleurs que les exceptions inscrites dans la loi sur la transparence garantissent déjà une protection complète des intérêts privés des personnes concernées, notamment du secret d'affaires (art. 7, al. 1, let. g, LTrans) ainsi que des données personnelles et des données concernant les personnes morales (art. 7, al. 2, et art. 9, LTrans). S'agissant de l'argumentation de l'OFEN selon laquelle les entreprises d'importance systémique pourraient ne plus fournir (librement) des informations aux autorités dans le contexte d'une mise en œuvre de la loi, il convient de relever que l'accès peut déjà être limité, selon les circonstances, sur la base de l'art. 7, al. 1, let. h, LTrans. Néanmoins, cette dérogation ne peut être mise en œuvre que si les informations sont effectivement transmises librement et non pas sur la base d'une obligation d'annoncer et de collaborer.

Le Conseil fédéral a exposé les divergences existantes avec le Préposé dans son message relatif au projet de loi.

### **Limitation du principe de transparence quant à la surveillance de l'aviation civile**

La surveillance de l'aviation civile doit être largement exclue du principe de transparence. Après s'être exprimé dans le cadre de la consultation, le Préposé a réitéré son opposition à cette limitation lors de la consultation des offices sur la modification de la loi. Le Conseil fédéral en a décidé autrement.

Le 12 novembre 2025, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message sur la modification de la loi fédérale sur l'aviation (LA) et le projet de loi élaboré par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Malgré l'intervention du Préposé dans le cadre de la première consultation des offices et de la procédure de consultation (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 2.4), le projet de loi continue de prévoir

des limitations importantes au principe de transparence, notamment dans le domaine de la surveillance légale exercée par l'OFAC.

Le Conseil fédéral a ainsi confirmé la proposition de l'OFAC selon laquelle, en vertu de l'art. 107d, al. 2, la loi sur la transparence ne s'appliquera pas à l'accès aux données personnelles et aux données concernant des personnes morales, ni, pour autant que l'octroi de l'accès compromette la sécurité des vols ou la sécurité aérienne, lorsque les documents officiels suivants sont concernés : rapports portant sur des audits, des inspections, des expertises et des contrôles de l'OFAC (let. a), comptes rendus et documents associés concernant des événements adressés à l'OFAC en vertu du règlement (UE) n° 376/2014 (let. b), et des documents officiels relatifs aux enquêtes de sécurité du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) (let. c).

Le Préposé, qui est également assujéti à la loi sur la transparence en sa qualité d'autorité de surveillance en matière de protection des données, s'est opposé aux dispositions prévues, estimant que cette loi offre suffisamment de possibilités de garantir la pro-

tection des informations sensibles, dans le domaine de l'activité de surveillance et en relation avec les enquêtes de sécurité, (cf. art. 7 et 9 LTrans). Il a de plus souligné que c'est à dessein que le législateur n'a pas placé la confidentialité entre l'autorité de surveillance et les assujettis parmi les exceptions à la loi sur la transparence.

Pour justifier la limitation du principe de transparence, l'OFAC explique que les assujettis ne respecteront leur obligation de compte rendu que s'ils ont la certitude que les informations en question ne seront pas rendues publiques. Cette prémisse, inexacte selon le Préposé, ne tient pas compte du fait que, dans un État de droit, les obligations légales de renseigner et de rendre compte sont censées être respectées. De plus, l'OFAC méconnaît le fait que d'éventuelles violations du droit commises par les assujettis ne sauraient en aucun cas justifier une res-

## LOI SUR LES ÉPIDÉMIES

triction de la loi sur la transparence. Le Préposé juge par ailleurs indéfendable et présomptueux l'argument de l'OFAC selon lequel les rapports contiennent souvent des détails techniques dont le grand public peine généralement à comprendre la signification. En conclusion, le Préposé n'identifie aucun motif valable permettant de soustraire intégralement du principe de transparence dans l'administration des aspects essentiels de l'activité de surveillance et donc de les garder secrets de manière inconditionnelle.

Par ailleurs, le Préposé fait remarquer que les autorités assumant des tâches de surveillance, d'audit, de contrôle ou d'inspection font l'objet d'un intérêt public particulier, dans la mesure où la loi les charge de contrôler d'autres unités administratives et/ou des particuliers.

Le Préposé s'était déjà fermement opposé à une limitation similaire du principe de transparence qui avait été proposée lors de la révision partielle 1+ de la loi sur l'aviation, en 2014/2015 (cf. 22<sup>e</sup> RA, ch. 2.2.2). Après avoir renoncé à l'époque à introduire une telle limitation, l'OFAC n'explique pas en quoi l'évolution de la situation depuis lors la rendrait nécessaire aujourd'hui.

### **Limitation du principe de transparence en matière d'aides financières aux entreprises**

**Dans le cadre de la révision de la loi sur les épidémies, il est prévu de donner à la Confédération la compétence d'octroyer des aides financières aux entreprises en situation particulière due à une épidémie. Les données personnelles et les informations relatives aux demandeurs et bénéficiaires de crédits devraient être exclues du champ d'application de la loi sur la transparence. Lors de la consultation des offices, le Préposé s'est prononcé contre la restriction envisagée.**

Le 20 août 2025, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la révision de la loi sur les épidémies (LEp). Les modifications proposées ont pour but de mieux protéger la population face à de futures pandémies, notamment en réglant la collaboration entre la Confédération et les cantons et en luttant contre les

menaces liées aux maladies transmissibles et aux résistances aux antibiotiques. Elles posent en outre les bases d'une aide financière aux entreprises, dont l'objectif principal est d'atténuer les répercussions financières des mesures prises par la Confédération pour combattre l'épidémie.

L'art. 70d, al. 3, du projet de loi sur les épidémies constitue une disposition spéciale au sens de l'art. 4, let. a, LTrans, aux termes de laquelle certaines données personnelles et informations relatives aux entreprises ou aux personnes qui recherchent et prennent des crédits ne peuvent pas être divulguées sur la base de la loi sur la transparence, dans la mesure où elles contiennent leurs identités et leurs coordonnées bancaires ainsi que les montants (de crédit) alloués ou refusés. Cette disposition s'inspire de l'art. 12, al. 2, de la loi sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 (cf. 28<sup>e</sup> RA, ch. 2.4).

Le Préposé s'est exprimé contre l'introduction de cette disposition spéciale dans le cadre de la consultation des offices concernant le message et le projet de loi sur les épidémies. À cette occasion, il a d'une part rappelé les objectifs poursuivis par la loi sur la transparence, tels que la compréhension de l'action administrative ou la lutte contre la gestion fautive et la corruption : l'expérience acquise dans le cadre des cautionnements solidaires liés au

Covid-19 a montré que l'octroi de cautionnements et le pouvoir d'appréciation qui y est associé peuvent comporter des risques quant à la légalité et à l'exécution des programmes de cautionnement. Le Préposé a souligné d'autre part que le projet de loi sur les épidémies ne donnait que les (grandes) bases des programmes de crédit ou de cautionnement adaptés à la situation. La mise en œuvre concrète de ces programmes est confiée, au cas par cas, au Conseil fédéral, qui bénéficie de ce fait d'une marge de manœuvre extrêmement large dans la mise en œuvre des aides financières et des programmes de cautionnement. Le Conseil fédéral disposerait ainsi de pouvoirs aussi étendus que ceux qu'il a revendiqués pendant la pandémie de Covid en vertu du droit de nécessité, mais sans être soumis à l'obligation accrue de motivation et de justification qui s'applique lors de l'application du droit de nécessité. Considérant l'utilisation

potentielle de milliards de francs issus des recettes fiscales, le secret sans condition entourant les informations en question est incompréhensible.

Au cours de la consultation des offices, le Préposé avait par ailleurs démontré en vain que les intérêts privés légitimes de personnes éventuellement concernées demeurent protégés même en cas d'application de la loi sur la transparence. En effet, celle-ci garantit explicitement la protection des secrets d'affaires (art. 7, al. 1, let. g, LTrans) et de la sphère privée ainsi que des données personnelles des personnes physiques et morales (art. 7, al. 2, et art. 9, al. 2, LTrans, ainsi que art. 36 LPD et art. 57s LOGA). Le Préposé estime du reste que, selon la doctrine et la jurisprudence, le secret bancaire prime sur la loi sur la transparence. De plus, il avait renvoyé, avec tout aussi peu de succès, à la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) et à la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME. Bien que ces deux lois présentent des similitudes évidentes avec le présent texte législatif, elles ne prévoient pas de dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans.

Dans son message relatif au projet de loi, le Conseil fédéral a fait état des divergences qui subsistent avec le Préposé.

### **Limitation du principe de transparence dans le domaine de la sécurité**

La révision de la loi sur les télécommunications (LTC) prévoit d'exclure du principe de transparence les informations relatives à toutes les installations et tous les dispositifs destinés à perturber le trafic de télécommunications ou la radiodiffusion. Le Préposé s'est prononcé contre cette mesure dans le cadre de la consultation des offices préalable à l'ouverture de la procédure de consultation. La limitation a été supprimée de l'avant-projet mis en consultation.

Selon le droit en vigueur, il est interdit de fabriquer, d'importer, d'offrir, de mettre à disposition sur le marché, de posséder, de mettre en service, de mettre en place ou d'exploiter des installations de télécommunication ou autres dispositifs destinés à perturber

ou à empêcher le trafic des télécommunications ou la radiodiffusion (art. 32b, al. 1, LTC). Il peut être dérogé à cette interdiction lorsque ces installations et dispositifs sont destinés à garantir la sécurité publique. Actuellement, les documents relatifs à ces installations et dispositifs entrent dans le champ d'application de la loi sur la transparence.

La révision de la LTC vise à instaurer une réserve générale et inconditionnelle déclarant ces informations secrètes, ce qui exclurait du principe de transparence les informations concernant toutes les installations et dispositifs, toutes les activités et les autorités concernées (art. 32a, al. 2, LTC), cela dans le but de protéger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

Au cours de la consultation des offices menée en novembre 2025, le Préposé s'est prononcé contre l'introduction de cette disposition et a demandé sa suppression. À cette occasion, d'une part il a souligné les objectifs poursuivis par la loi sur la transparence, à savoir la compréhension de l'action administrative ou la prévention de la mauvaise gestion et de la corruption dans l'administration. Il a rappelé d'autre part que la loi sur la transparence prévoit explicitement à l'art. 7, al. 1, let. c, que l'accès à un document officiel peut être limité, différé ou refusé s'il risque de compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

L'argumentation de l'OFCOM, selon laquelle la sécurité juridique pourrait être renforcée grâce à l'inscription formelle dans la loi d'une restriction de l'obligation de fournir des informations n'est donc pas pertinente.

Selon l'OFCOM, le maintien du secret permettrait en outre de réduire la charge administrative. Cette objection est également infondée : depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, il y a 20 ans, aucune demande en médiation n'a été déposée sur cette thématique. De plus, l'octroi de l'accès est une prestation permettant d'instaurer la confiance, dans l'intérêt de l'État et de la population, et non une simple démarche administrative. En cas de demandes nécessitant un surcroît important de travail, l'autorité peut, par ailleurs, percevoir des émo-

luments.

La limitation prévue a été supprimée de l'avant-projet mis en consultation.

### **Exclusion de l'ASR du principe de la transparence**

**L'activité de surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision doit être exclue du champ d'application de la loi sur la transparence. Lors de la consultation des offices, le Préposé, lui-même soumis à cette loi, a réitéré en vain son opposition au fait qu'une part toujours plus importante des autres autorités de contrôle et de surveillance de la Confédération soit soustraite au droit d'accès du public.**

Le Conseil fédéral a décidé le 3 septembre 2025 de proposer au Parlement de rejeter l'initiative populaire « Pour des grandes entreprises responsables – pour la protection de l'être humain et de l'environnement » et de lui opposer un contre-projet indirect. Dans l'avant-projet correspondant (loi fédérale sur la gestion durable des entreprises [AP-LGDE]), qui fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation, il est prévu de confier notamment à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) la surveillance et la vérification du respect, par

les entreprises, de leurs devoirs de diligence et de transparence en matière de droits de l'homme et d'environnement, ainsi qu'en matière de minerais et de métaux provenant de zones de conflit et de travail des enfants. Dans ce contexte, le Conseil fédéral souhaite soustraire la surveillance des entreprises concernées du champ d'application de la loi sur la transparence, et de la sorte, les soustraire au contrôle public. Ainsi, tous les rapports, décisions, mesures, évaluations des risques et documents qui se rapportent à des données personnelles et des données concernant des personnes morales et qui auront été établies dans le cadre de l'activité de l'ASR au sens de l'AP-LGDE (art. 24 AP-LGDE) sont exclus du principe de transparence. Cette volonté d'accorder une protection absolue aux données personnelles et aux données concernant des personnes morales aurait pour effet de soustraire totalement au principe de la transparence les informations sur les activités de surveillance, étant donné qu'il est généralement possible d'établir un lien avec une personne (physique ou morale). En outre, l'avant-projet prévoit une exception encore plus étendue au champ d'application de la LTrans : Ainsi, via la modification d'un autre acte, à

savoir la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Loi sur la surveillance de la révision LSR ; RS 21.302) l'ASR devrait être presque entièrement soustraite à la loi sur la transparence – et donc au contrôle du public (art. 19, al. 3, AP-LSR).

L'Office fédéral de la justice (OFJ), l'office compétent, n'a pas associé le PFPDT à la consultation des offices, alors que l'avant-projet concerne directement le champ d'application de la loi sur la transparence. Ayant été informé de ce dossier par d'autres unités administratives, le Préposé a pu prendre part à la consultation et s'opposer à l'introduction des dispositions spéciales proposées.

Les restrictions prévues au principe de transparence ont été justifiées par la nécessité de protéger, d'une part les secrets d'affaires, et d'autre part les données personnelles et les données

concernant des personnes morales. À cet égard, il convient de rappeler que la LTrans prévoit aujourd'hui déjà une protection étendue des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ainsi que de la sphère privée (art. 7, al. 1, let. g, 7, al 2, et 9 LTrans). Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a déjà constaté, vis-à-vis de l'ASR, que l'accès aux documents officiels est limité, reporté ou refusé lorsque son octroi est susceptible de révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication, le secret de la révision devant être assimilé à cette catégorie (arrêts du TAF B-709/2018 du 16 décembre 2020 consid. 4.9.1 et B-1109/2018 du 16 décembre 2020 consid. 3.9.1). Le PFPDT ne voit pas pourquoi l'ensemble de l'ASR ainsi que les tiers chargés de ses tâches devraient être entièrement exclus du champ d'application de la loi sur la transparence afin de protéger des secrets d'affaires (déjà protégés). D'autre part, l'OFJ justifie la restriction du principe de transparence notamment par le fait que les entreprises soumises à la surveillance ne respectent leur obligation d'annoncer que si elles ont l'assurance que les informations en question ne seront pas divulguées. Cette prémisse ne tient pas compte du fait que, dans un État de droit, il convient de partir du principe que les

devoirs légaux de renseignement et de signalement seront respectés. Dans le rapport explicatif, l'OFJ néglige en outre le fait que d'éventuelles violations du droit commises par des entreprises surveillées et soumises à un devoir de diligence ne sauraient en aucun cas justifier une restriction de la loi sur la transparence.

Dans sa prise de position, le PFPDT a rappelé que la loi sur la transparence visait à promouvoir la transparence de l'activité administrative et à prévenir toute mauvaise gestion préjudiciable à l'ensemble des contribuables. Les informations détenues par l'ASR ont déjà fait l'objet de plusieurs procédures d'accès et de procédures judiciaires, ce qui prouve le vif intérêt du public pour l'activité de surveillance en matière de révision. Le PFPDT a par ailleurs souligné la grande importance politique

et sociétale de l'ASR, ce qui s'oppose selon lui à son exclusion totale du champ d'application de la loi sur la transparence : l'ASR contribue au bon fonctionnement du marché des capitaux et du marché financier suisses, et son activité renforce la confiance dans la place financière. Dans cette optique, la Commission d'enquête parlementaire (CEP) a également relevé l'importance politique et sociétale de l'ASR dans son rapport sur la gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Ainsi, la CEP a recommandé au Conseil fédéral de renforcer la transparence et la compréhension des inspections menées par l'ASR. Elle a en outre chargé le Conseil fédéral de réexaminer la réglementation actuelle relative au système de surveillance dans certains domaines, notamment celui des banques d'importance systémique, en se concentrant sur l'atténuation du risque de conflits d'intérêts. Bien que l'OFJ reconnaisse lui-même, dans le rapport explicatif, que dans une pesée des intérêts, le besoin de transparence peut primer sur les intérêts privés des entreprises concernées par la surveillance, il reste attaché aux dispositions spéciales.

Compte tenu de ces éléments, le PFPDT considère qu'il n'existe pas de raisons justifiant l'introduction de dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans en relation avec l'art. 24 AP-LGDE ou l'art. 19, al. 3, AP-LSR.

Finalement, il convient de souligner que le principe de transparence constitue une condition essentielle à un contrôle efficace exercé sur les autorités étatiques chargées de la surveillance, de l'audit, du contrôle ou de l'inspection. Le PFPDT souligne également que les dispositions spéciales prévues visent précisément à exempter une nouvelle fois du principe de transparence une autorité chargée de tâches de surveillance, d'audit, de contrôle ou d'inspection (cf. 32° RA, ch. 2.4 ; 30° RA, ch. 2.4). Or ces autorités font l'objet d'une attention particulière de la part du public, puisque la loi les charge de contrôler d'autres unités administratives et/ou des privés, par exemple des sociétés

d'audit. C'est précisément dans ces domaines sensibles que le PFPDT doit s'opposer à toute tentative d'une autorité de surveillance de se soustraire (entièrement) au champ d'application de la loi sur la transparence. En tant qu'autorité de surveillance et de médiation soumise à la loi sur la transparence, le PFPDT considère que supprimer le droit d'accès de la population à un nombre croissant d'autres autorités de ce type vide la loi sur la transparence de sa substance.

Le Conseil fédéral a relevé les divergences qui subsistent avec le PFPDT dans le rapport explicatif accompagnant le projet de loi.

### **Contrôle de suivi de la CdG-E concernant l'enquête « Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès »**

**Dans le cadre du contrôle de suivi concernant l'enquête « Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès », la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a invité le Conseil fédéral à examiner la collaboration des autorités à la procédure de médiation. Le PFPDT a été associé à la consultation des offices.**

Pendant la période sous revue, la CdG-E s'est une nouvelle fois penchée sur le rapport d'enquête « Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès selon la LTrans » (cf. 32<sup>e</sup> RA, ch. 2.4, 31<sup>e</sup> RA, ch. 2.4, 30<sup>e</sup> RA, ch. 2.4.). Ce contrôle de suivi était notamment focalisé sur la mise en œuvre des recommandations 3 (Accès aux documents électroniques supprimés) et 5 (Droit d'intervention ou de décision du PFPDT). S'agissant de la recommandation 3, la CdG-E a déposé une motion

visant à ancrer, dans la loi, la prolongation de la période pendant laquelle les courriels provenant de collaborateurs qui ont quitté l'administration fédérale peuvent être récupérés (motion 25.4411 « Délai de suppression des messageries inactives de la Confédération »). S'agissant de la recommandation 5, la CdG-E a constaté une détérioration de la collaboration des unités administratives concernées à la procédure de médiation prévue par la loi sur la transparence (rapport annuel des CdG, p. 60). Dans ce contexte, elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui indiquer comment il entendait veiller à la participation des autorités. Elle a par ailleurs annoncé qu'elle poursuivait son contrôle de suivi en 2026.

Le PFPDT a été associé à la consultation des offices sur l'avis du Conseil fédéral.

## 2.4 Dispositions spéciales réservées au sens de l'art. 4 LTrans

La LTrans nécessite une coordination avec les dispositions spéciales d'autres lois fédérales, qui prévoient des règles particulières d'accès aux documents officiels. L'art. 4 LTrans précise que les dispositions spéciales d'autres lois

fédérales qui déclarent certaines informations secrètes (let. a) ou qui déclarent certaines informations accessibles, à des conditions dérogeant à la LTrans (let. b), sont réservées, ce qui fait que les dispositions de la LTrans ne s'appliquent pas à l'accès aux informations en question.

Pour déterminer si une disposition légale a la priorité au sens d'une disposition spéciale selon l'art. 4 LTrans, il convient d'interpréter les normes concernées dans chaque cas concret.

Tableau 4 : Dispositions spéciales réservées au sens de l'art. 4 LTrans

Acte (titre court) et abréviation	RS	Disposition	Date d'entrée en vigueur
Loi sur la sécurité de l'information (LSI)	128	Art. 4 al. 1 bis	(ouvert)
Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'aviation (LA)	748.0	Art. 107d al. 2 E-LA	Message du 12 novembre 2025 État : consultation au parlement
Message relatif à la modification de la loi sur les épidémies (LEp)	818.101	Art. 70d al. 3 E-LEp	Message du 20 août 2025 État : consultation au parlement
Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (LTPM)		Art. 46 al. 4 LTMP	Adoptée par le Parlement le 20 juin 2025.
Modification de la loi sur le personnel fédéral (LPers)	177.220.1	Art. 22a al. 7 E-LPers	Message du 28 août 2024 État : consultation au Parlement
Modification de la loi sur l'assurance maladie (2 <sup>e</sup> volet de mesures visant à maîtriser les coûts)	832.10	Art. 52c al. 1 et 2 LAMAL Art. 52d al. 5 LAMAL Art. 52e al. 3 LAMAL Disposition transitoire III al. 4 LAMAL	Adoptée par le Parlement le 21 mars 2025.
	831.20	Art. 14 <sup>quinquies</sup> al. 2 u. 3 LAI Art. 14 <sup>sexies</sup> al. 5 LAI Art. 14 <sup>septies</sup> al. 3 LAI Disposition transitoire al. 1 LAI	
Loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiE1)	734.91	Art. 20 al. 4 LFiE1 (à durée déterminée jusqu'au 31 décembre 2026) Art. 20c al. 2 E-LFiE1	1 <sup>er</sup> octobre 2022 Message du 12 décembre 2025 État : consultation au Parlement
Loi fédérale sur les marchés publics (LMP)	172.056.1	Art. 48, al. 1 (accès exprès imposé) Art. 11, let. e (n'est réputé disposition spéciale que pendant la procédure d'adjudication)	1 <sup>er</sup> janvier 2021
Loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19)	951.26	Art. 12 al. 2	19 décembre 2020
Loi fédérale sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (acte modificateur unique)			
Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)	742.101	Art. 14 al. 2	1 <sup>er</sup> juillet 2020

Acte (titre court) et abréviation	RS	Disposition	Date d'entrée en vigueur
Loi sur les installations à câbles (LICa)	743.01	Art. 24e	1 <sup>er</sup> juillet 2020
Loi sur le transport de voyageurs (LTV)	745.1	Art. 52a	1 <sup>er</sup> juillet 2020
Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI1)	747.201	Art. 15b	1 <sup>er</sup> juillet 2020
Loi fédérale sur le renseignement (LRens)	121	Art. 67	1 <sup>er</sup> septembre 2017
Loi sur les denrées alimentaires (LDA1)	817.0	Art. 24 Disposition spéciale selon le message du 25 mai 2011 relatif à la LDA1	1 <sup>er</sup> mai 2017
Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)	420.1	Art. 13, al. 4 (cf. Arrêt du TAF A-6160/2018 du 4 novembre 2019 consid. 4)	1 <sup>er</sup> janvier 2014
Loi sur les banques (LB)	952.0	Art. 47 al. 1	1 <sup>er</sup> janvier 2009 (let. a et b) et 1 <sup>er</sup> juillet 2015 (let. c)
Loi sur les brevets (LBI)	232.14	Art. 90 OBI s'appuyant sur l'art. 65, al. 2, LBI	1 <sup>er</sup> juillet 2008
Ordonnance sur les brevets (OBI)	232.141	(cf. Arrêt du TF 4A_249/2021 du 10 juin 2021)	
<b>Entrée en vigueur de la LTrans</b>			<b>1<sup>er</sup> juillet 2006</b>
Loi sur le Parlement (LParl)	171.10	Art. 47, al. 1 (cf. Arrêt du TAF A-6108/2016 du 28 mars 2018 consid. 3.1)	1 <sup>er</sup> décembre
Loi sur le contrôle des biens (LCB)	946.202	Art. 4 et 5 (cf. Arrêt du TAF A-5133/2019 du 24 novembre 2021 consid. 5.3.2.4)	1 <sup>er</sup> octobre 1997
Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFID)	642.11	Art. 110 al. 1	1 <sup>er</sup> janvier 1995
Loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA)	642.21	Art. 37 als. 1	1 <sup>er</sup> janvier 1967
Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)	641.10	Art. 33 al. 1	1 <sup>er</sup> juillet 1974
Loi sur la TVA (LTVA)	641.20	Art. 74 al. 1	1 <sup>er</sup> janvier 2010
Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	642.14	Art. 39 al. 1 (cf. JAAC 2016.1 (p. 1 - 14), édition du 26 janvier 2016 : Secret fiscal et accès à des documents officiels)	1 <sup>er</sup> janvier 1993
Loi sur la statistique fédérale (LSF)	431.01	Art. 14 (cf. Arrêt du TF 1C_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 4.2 ss)	1 <sup>er</sup> août 1993

Tableau 5 : Dispositions ne constituant PAS des dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans

Acte (titre court) et abréviation	RS	Disposition	Date d'entrée en vigueur
Loi sur la sécurité des produits (LSPro)	930.11	Art. 10 al. 4, en relation avec l'art. 12 (cf. Arrêt du TF 1C_299/2019 du 7 avril 2020 consid. 5.5)	1 <sup>er</sup> juillet 2010
Loi sur la surveillance de la révision (LSR)	221.302	Art. 19, al. 2 (cf. Arrêt du TF 1C_93/2021 du 6 mai 2022 consid. 3.6)	1 <sup>er</sup> septembre 2007
Loi sur les télécommunications (LTC)	784.10	Art. 24f (cf. Arrêt du TAF A-516/2022 du 12 septembre 2023 consid. 6.5)	1 <sup>er</sup> avril 2007
Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)	830.1	Art. 33 (ne constitue pas une disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans dans ce cas particulier : cf. Arrêts du TAF A-5111/2013 du 6 août 2014 consid. 4.1 ss ; A-4962/2012 du 22 avril 2013 consid. 6.1.3)	1 <sup>er</sup> janvier 2003
Loi sur les produits thérapeutiques (LPTh)	812.21	Art. 61 et 62 (cf. Arrêt du TF 1C_562/2017 du 2 juillet 2018 consid. 3.2 ; arrêt du TAF A-3621/2014 du 2 septembre 2015 consid. 4.4.2.3 ss)	1 <sup>er</sup> janvier 2002
Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	831.40	Art. 86 (cf. Arrêt du TF 1C_336/2021 du 3 mars 2022 consid. 3.4.3)	1 <sup>er</sup> janvier 2001
Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (ancienne LMP ; AS 1996 508)	172.056.1	Art. 3 al. 1 lit. e aLMP (cf. Arrêt du TF 1C_214/2023 du 5 mars 2025 consid. 4.7 ; Arrêt du TF 1C_228/2023 du 5 mars 2025 consid.4.7)	En vigueur du 1 <sup>er</sup> janvier 1996 au 1 <sup>er</sup> janvier 2021



**Le PFPDT**

### 3.1 Prestations et ressources

#### Prestations et ressources transversales

Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a modifié son organisation : le domaine Technologies de l'information, Gestion des affaires a été divisé en deux domaines distincts, qui fournissent des prestations pour l'autorité dans son ensemble, afin de traiter efficacement les affaires en augmentation constante (cf. organigramme, ch. 3.4).

#### Législation

De par sa fonction, le PFPDT est légalement tenu de prendre position sur des projets d'actes et des mesures de la Confédération impliquant le traitement de données personnelles. La transformation numérique fait qu'un nombre croissant de projets législatifs règlent le traitement de lots importants de données personnelles ; le PFPDT est par conséquent appelé à se prononcer sur ces projets dans le cadre de nombreuses procédures de consultation. Selon le cas, l'administration doit procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données et le cas échéant,

inclure les résultats dans les consultations, avec l'avis du PFPDT. Outre l'appréciation juridique du projet, le PFPDT doit donc régulièrement se prononcer sur des aspects technologiques, ce qui suppose de sa part une approche interdisciplinaire.

En tant que Préposé à la transparence, le PFPDT doit aussi se prononcer sur tous les projets d'acte qui concernent le principe de la transparence.

Au cours de l'année sous revue, le PFPDT a participé à 306 consultations des offices.

Tableau 6 : Consultations des offices

<b>Total</b>	<b>306</b>
dont closes	277

#### Prestations et ressources dans le domaine de la protection des données

##### Effectifs affectés aux questions relatives à la LPD

Les effectifs du PFPDT dédiés à la protection des données sont restés stables depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LPD et comptent 32 postes à plein temps.

Tableau 7 : Effectifs affectés aux questions relatives à la LPD

2024	33
2025	33
2026	32

#### Prestations

En tant qu'autorité de protection des données compétente pour les organes fédéraux et le secteur privé, le PFPDT, conformément au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), répartit ses tâches entre quatre groupes de prestations : Conseils, Surveillance, Information et Législation. Au cours de l'année de référence allant du 01.04.2025 au 31.03.2026, les ressources en personnel dont dispose le PFPDT pour la protection des données ont été réparties entre ces groupes de la manière suivante :

Tableau 8: Prestations protection des données

Conseil Confédération	20,5%	
Conseil secteur privé	13,3%	
Collab. avec les autorités étrangères	14,5%	
Collab. avec les cantons	1,4%	
<b>Total Conseil</b>		<b>49,7%</b>
Surveillance	21,5%	
Certification	0,0%	
<b>Total Surveillance</b>		<b>21,5%</b>
Information	14,2%	
Formation/Conférences	2,8%	
<b>Total Information</b>		<b>17,0%</b>
Législation	11,8%	
<b>Total Législation</b>		<b>11,8%</b>
<b>Total Protection des données</b>		<b>100,0%</b>

### Conseil

Le PFPDT exerce sa fonction de conseil aussi bien au sein de l'administration fédérale, dans des projets tels que Justitia 4.0 (cf. ch. 1.1), POLAP (cf. ch. 1.2), l'identité électronique (cf. ch. 1.1) ou M365 (cf. ch. 1.1), qu'auprès d'entreprises de droit public (CFF, Swisscom, cf. ch. 1.5) et d'entreprises privées. Ses prestations impliquent régulièrement d'accompagner, sur le plan de la surveillance, l'administration fédérale dans ses analyses d'impact relatives à la protection des données dans le cadre de projets numériques d'envergure. Les demandes de conseil ont légèrement diminué par rapport à l'année précédente (55,1%). Par contre, le PFPDT a fourni plus de prestations dans les domaines de la surveillance et de l'information.

### Surveillance et campagnes

Le nombre des dénonciations reçues et traitées par les trois équipes du domaine de direction Protection des données a presque doublé au cours de l'année sous revue, passant de 1053 à 2477. La part des ressources affectées aux activités de surveillance a encore augmenté, passant de 20,3 à 21,5%. Le tableau ci-dessous dénombre les interventions à bas seuil, les enquêtes préliminaires et les enquêtes formelles.

Afin de sensibiliser le plus grand nombre de personnes, d'organes fédéraux et d'entreprises privées à des sujets précis, le PFPDT a poursuivi les deux campagnes en cours : l'une sur l'utilisation du NAVS en dehors des assurances sociales, menée auprès des organes fédéraux, l'autre sur les formulaires d'inscription relatifs à la location d'un appartement. Dans le cadre d'une campagne de sensibilisation, le PFPDT a par ailleurs publié un aide-

mémoire sur l'utilisation des cookies (cf. Accent II, Campagnes et sensibilisation).

### Violations de la sécurité des données

Au cours de l'exercice 2024/2025, le PFPDT a reçu 484 signalements de violations de la sécurité des données, dont 141 volontaires, catégorie en nette augmentation sur un an. Le nombre des déclarations obligatoires a quant à lui suivi une évolution stable.

### Information

Les ressources utilisées pour le groupe de prestations « Information » ont augmenté au cours de l'année sous

Tableau 9: Activités de surveillance

<b>Dénonciations</b>	<b>2447</b>
dont	2347 contre des privés 100 contre la Confédération 2210 traitées 237 pendantes
<b>Interventions à bas seuil</b>	<b>156</b>
<b>Enquêtes préliminaires</b>	<b>22</b>
<b>Enquêtes</b>	<b>9</b>
dont	6 ouvertures
<b>Décisions pendantes devant le TAF</b>	<b>2</b>
<b>Campagnes</b>	<b>3</b>
dont	1 à l'intention des autorités fédérales 2 à l'intention des entreprises privées

revue, passant de 15,1 à 17 %, en raison de la publication de plusieurs aide-mémoire et guides pratiques (cf. ch. 3.2).

### Participation aux délibérations et aux auditions menées par les commissions parlementaires et le Conseil national

Au cours de la période sous revue, le PFPDT a participé aux délibérations et aux auditions suivantes :

- avril 2025 : CIP-E, sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération ;
- avril 2025 : sous-commissions CDF-N et CDF-E, sur le compte d'État 2024 ;
- août 2025 : CIP-N, sur le projet de loi sur le service national des adresses ;
- octobre 2025 : sous-commissions CDF-N et CDF-S, sur le budget 2026 ;
- octobre 2025 : CSSS-E, sur le projet de loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales ;
- novembre 2025 : CDF-E, sur le budget 2026 ;
- décembre 2025 : Conseil national, sur le budget 2026 ;
- mars 2026 : CPS-E, sur la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens).

### Prestations et ressources dans le domaine de la loi sur la transparence

Pour accomplir ses tâches découlant de la LTrans, en particulier la préparation et la conduite de séances de médiation et la rédaction de recommandations écrites, le PFPDT a disposé au cours de l'année sous revue de 7,2 postes à plein temps (dont un à durée déterminée d'un an). Les retards accumulés dans le traitement de dossiers, dus à l'augmentation constante des demandes en médiation, ont incité le Préposé à demander au Parlement trois postes à plein temps supplémentaires. Le Conseil national a rejeté cette demande en décembre 2025 d'une courte majorité, par 97 voix contre 92.

Tableau 10 : Effectifs affectés aux questions relatives à la LTrans

2023	5,4
2024	6,2
2025	7,2 (dont 1 à durée déterminée)

### Conseiller à la protection des données du PFPDT

Le conseiller à la protection des données de notre autorité a pour mission de répondre aux demandes d'information, de contrôler le traitement des données personnelles par le PFPDT en tant qu'autorité et de recommander des mesures correctives lorsqu'une violation des dispositions sur la protection des données a été constatée. Il vérifie en outre l'application et la mise à jour des prescriptions en matière de traitement ainsi que l'exactitude de la déclaration de protection des données de l'autorité.

Au cours de la période sous revue, le conseiller à la protection des données a reçu 48 demandes d'information et deux demandes d'effacement. Il a fourni les renseignements demandés à onze personnes concernées dans le délai légal. Les autres demandes concernaient des données personnelles que le PFPDT ne traite pas et auxquelles il n'a pas accès.

## Notifications de violations de la sécurité des données : augmentation du nombre des notifications spontanées

Au cours de l'année sous revue, le nombre de violations de la sécurité des données annoncées a de nouveau augmenté. Au total, 484 annonces ont été reçues (contre 363 l'année précédente). On note en particulier une forte augmentation du nombre des annonces spontanées, passé de 26 à 141.

Dans sa dernière mise jour du 23 avril 2025 concernant le « Guide relatif à l'annonce des violations de la sécurité des données et l'information des personnes concernées en vertu de l'art. 24 LPD », le PFPDT a voulu expressément souligner la possibilité de transmettre des annonces spontanément. En présence d'un intérêt public ou médiatique, les annonces spontanées peuvent s'avérer pertinentes même si le responsable du traitement n'estime pas (ou n'estime plus) qu'il existe un risque élevé pour les personnes concernées.

### Augmentation des notifications provisoires

Le PFPDT constate également une augmentation des notifications provisoires. Celles-ci portent sur des événements qui se sont produits ou ont été découverts à une date récente et dont

les risques pour les personnes concernées sont encore difficiles à évaluer ou ne peuvent l'être de manière définitive au moment de l'annonce. Dans ce type de cas, le PFPDT invite le notifiant à procéder à une analyse des risques dans un délai raisonnable et à vérifier si l'événement entraîne une violation de la sécurité des données devant être annoncée conformément à l'art. 24 LPD.

### Incertitude quant à la répartition des rôles

Si une violation de la sécurité des données émane d'un sous-traitant, il incombe au responsable du traitement de signaler cette violation au PFPDT conformément à l'art. 24 LPD. Si de nombreux responsables sont impliqués, des annonces spontanées supplémentaires de la part des sous-traitants peuvent toutefois faciliter le travail de coordination nécessaire pour gérer l'événement. Les annonces spontanées ne dispensent pas les responsables de leur obligation d'annoncer. Il est recommandé au sous-traitant concerné par une violation de la sécurité des

données d'informer tous les responsables impliqués, quel que soit le niveau de risque. Les responsables vérifient alors immédiatement s'ils sont soumis à une obligation d'annoncer.

### Attaques visant des hôtels

Les annonces entrées permettent d'identifier certains types d'attaque récurrents. Ainsi, au cours de l'année sous revue, le PFPDT a reçu de nombreuses notifications émanant d'établissements d'hébergement. Il s'est ainsi avéré que des personnes non autorisées ont accédé à des plateformes de réservation et envoyé aux clients des demandes de transmission d'informations de paiement ou des messages contenant des liens vers des sites de phishing. En pareils cas, le PFPDT informe les organisations professionnelles du type d'attaque et des mesures de protection techniques et organisationnelles appropriées, dont par exemple l'utilisation de l'authentification à deux facteurs (2FA) ou les mesures de sensibilisation et de formation du personnel.

Tableau 11 : Notifications de violations de la sécurité des données

<b>Nombre de notifications</b>	
<b>Année sous revue 2025/2026</b>	<b>484</b>
Dont spontanées	141
<b>Nombre de notifications</b>	
<b>Année sous revue 2024/2025</b>	<b>363</b>
Dont spontanées	26

## 3.2 Communication

Outre les travaux consacrés au site Internet et au rapport d'activités, l'équipe du PFPDT chargée de la communication a répondu au cours de l'année sous revue à environ 200 demandes des médias, en concertation avec les responsables de dossier et le Préposé. Ce chiffre correspond à la moyenne constatée depuis de nombreuses années.

Les appels à la hotline, au cours desquels nos spécialistes fournissent des conseils personnalisés aux citoyens, ainsi que les demandes des médias donnent au PFPDT des indications importantes sur les préoccupations actuelles de la population suisse en matière de protection des données. L'évaluation thématique de ces demandes permet de mettre à jour le site du PFPDT en fonction des besoins.

### Nouveaux articles sur le site web

La nouvelle page « Connaître et faire valoir mes droits » regroupe par exemple des liens qui permettent de retrouver plus facilement des documents et des textes du site. La foire aux questions, régulièrement mise à jour, fournit des

réponses détaillées aux questions récurrentes sur la protection des données dans la vie quotidienne.

Le thème de l'intelligence artificielle (IA) est omniprésent dans les médias, que ce soit en relation avec les usurpations d'identité et les deepfakes ou avec l'usage de cette technologie à des fins de surveillance. Le site web propose désormais un article détaillé sur les objets personnels connectés, notamment la dernière génération de lunettes connectées intégrant l'IA, laquelle fait d'ailleurs l'objet d'un article dans le présent rapport.

Dans le cadre de la campagne sur les cookies, un aide-mémoire sur les cookies vient compléter depuis mars 2026 le guide existant sur le site web. Il s'adresse aux internautes et leur explique comment garder le contrôle de leurs données et réduire les traces laissées lorsqu'ils naviguent sur internet.

Suite aux demandes récurrentes concernant les formulaires de consentement utilisés dans les cabinets médicaux ainsi que le devoir d'information qui incombe aux professionnels de la santé à cet égard, le PFPDT a publié l'aide-mémoire « Explications concernant les formulaires remis aux patients dans le cadre d'une consultation ». Dans le sillage de la campagne d'interventions à bas seuil auprès de régies immobilières, le PFPDT a précisé l'« Aide-mémoire concernant les formulaires de demande de location d'un appartement » (voir le ch. 1.3). Il a également publié un article sur les pièges photographiques dans la rubrique « Photos et vidéosurveillance ».

### Intérêt public

La grande majorité des demandes médias concernait la communication volontaire ou accidentelle de données dans différents contextes tels que les fuites de données, la publication d'images de vidéos de surveillance, la communication de données dans le cadre de manifestations sportives ou à des fins de marketing. Autre sujet d'intérêt : la surveillance. Les journalistes se sont notamment renseignés sur l'utilisation de caméras corporelles dans les transports publics, sur la vidéosurveillance dans les hôpitaux et sur les caméras de surveillance installées par des particuliers dans leur voisinage.

Le Préposé a pris position sur la surveillance numérique des activités des enfants par les parents, rappelant que le code pénal interdit d'écouter une conversation privée sans l'accord préalable des parties. Le PFPDT a également publié des informations concernant les interdictions pénales dans le cadre de l'utilisation de lunettes intelligentes.

### Communication active

Au cours de l'année sous revue, le PFPDT s'est adressé au public une ou deux fois par mois sur des sujets d'actualité, par le biais de 19 communications (18 brèves et 1 communiqué de presse), par exemple suite à la clôture d'une procédure, d'une décision ou d'une mise à jour substantielle de son site Internet. Il a également partagé ses communications sur son canal LinkedIn, qui a gagné en visibilité.

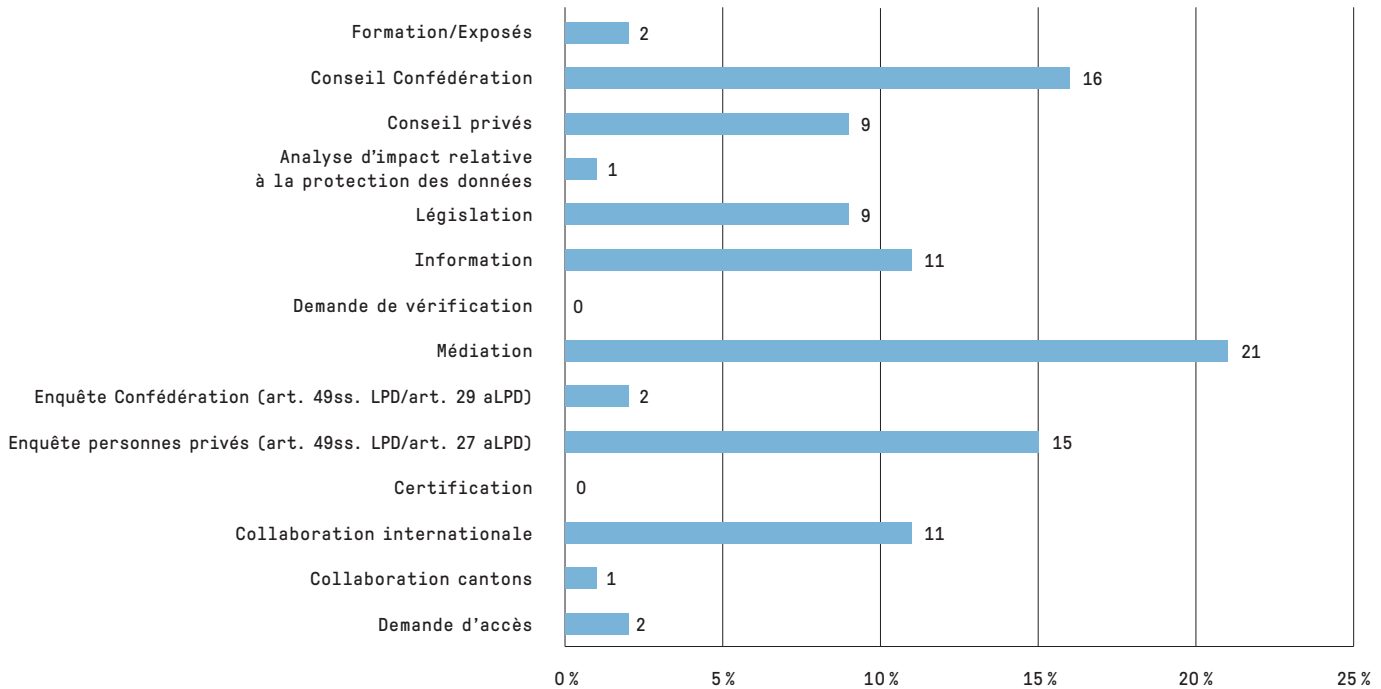
Toutes les décisions prises en vertu de la LPD et toutes les recommandations prises en vertu de la LTrans sont disponibles sur le site Internet.



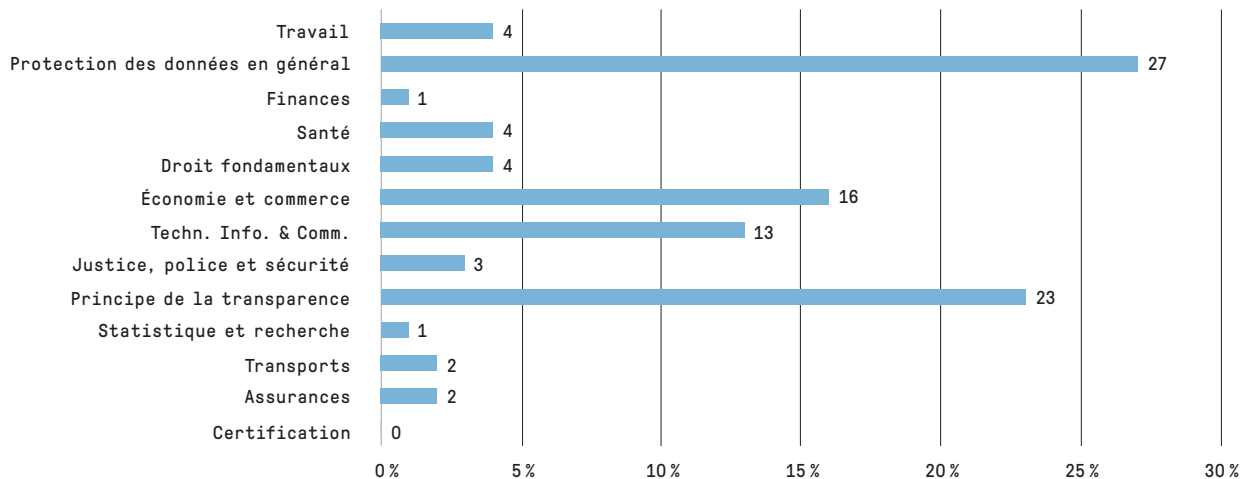
### 3.3 Statistiques

#### Statistiques des activités du PFPDT du 1<sup>er</sup> avril 2025 au 31 mars 2026

##### Charge de travail par tâche en %



##### Charge de travail par domaine in %

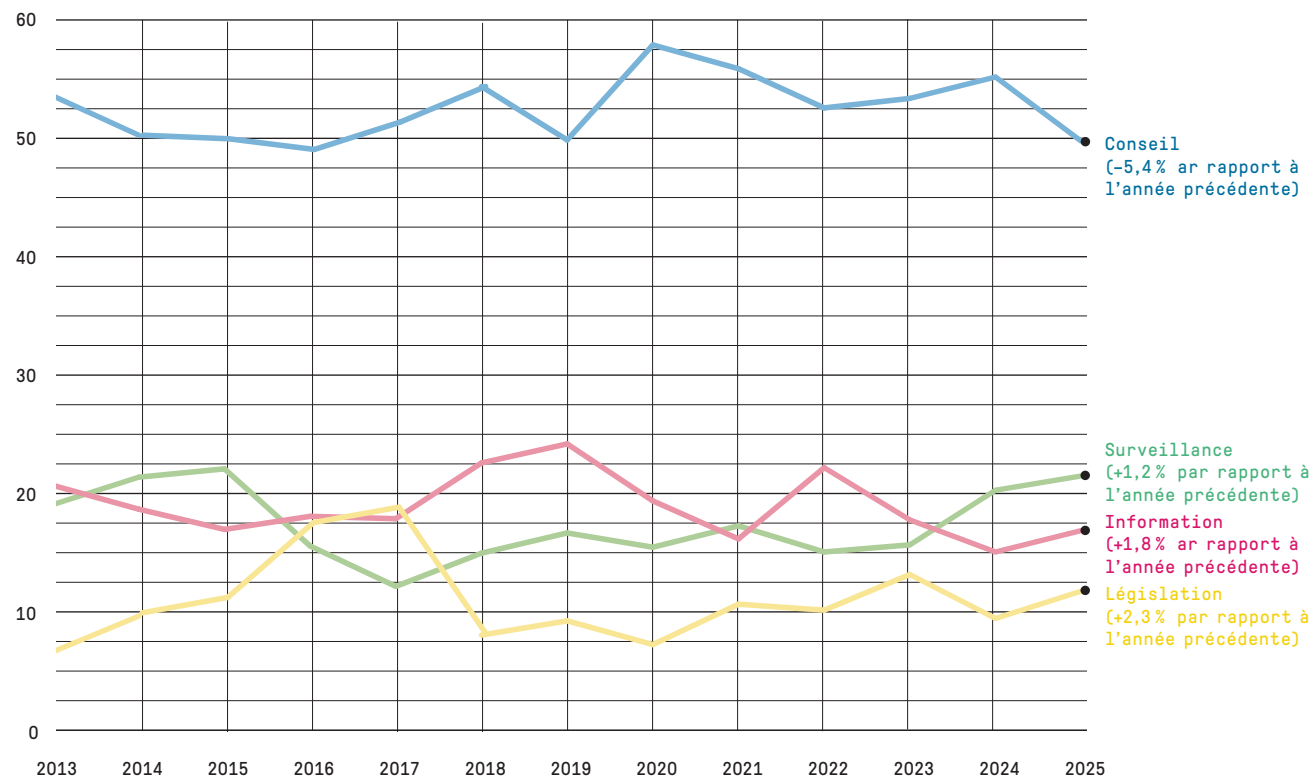


## Nombre d'opérations d'affaires

Procédures de médiation	203
Consultations des offices	306
Conseils	971
Enquêtes sur dénonciation	1851
Procédure de recours	11
Conférences et événements	45
Demandes médias	164
Demandes par téléphone (hotline)	966
Demandes via formulaire de contact	2273
Demandes par courriel	2416
Entrées par courrier postal	889
<b>Total des entrées de personnes physiques</b>	<b>5432</b>
<b>Total des refus standard</b>	<b>363</b>
Pourcentage de refus standard	6,68%

## Comparaison pluriannuelle

(en pourcentage)



## Vue d'ensemble des demandes d'accès selon la loi sur la transparence du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025

Section concernée	Nombre de demandes d'accès	Accès accordé	Accès refusé	Accès accordé partiellement/différé	Demandes d'accès retirées	Demandes d'accès pendantes	Aucun document officiel disponible
ChF	139	68	18	22	5	1	25
DFAE	365	105	27	111	19	43	60
DFI	307	135	21	73	18	30	30
DFJP	274	131	40	62	2	11	28
DDPS	272	68	15	94	13	31	51
DFF	148	47	22	40	4	17	18
DEFR	282	125	39	53	11	24	30
DETEC	345	160	17	86	15	28	39
MPC	7	2	4	0	1	0	0
SP	6	0	4	0	1	0	1
<b>Total 2025 (%)</b>	<b>2145</b>	<b>841 (39)</b>	<b>207 (10)</b>	<b>541 (25)</b>	<b>89 (4)</b>	<b>185 (9)</b>	<b>282 (13)</b>
<b>Total 2024 (%)</b>	<b>2232 (100)</b>	<b>1159 (52)</b>	<b>179 (8)</b>	<b>474 (21)</b>	<b>133 (6)</b>	<b>102 (5)</b>	<b>185 (8)</b>
<b>Total 2023 (%)</b>	<b>1738 (100)</b>	<b>830 (48)</b>	<b>176 (10)</b>	<b>402 (23)</b>	<b>73 (4)</b>	<b>96 (6)</b>	<b>161 (9)</b>
<b>Total 2022 (%)</b>	<b>1180 (100)</b>	<b>624 (53)</b>	<b>99 (8)</b>	<b>236 (20)</b>	<b>53 (5)</b>	<b>69 (6)</b>	<b>99 (8)</b>
<b>Total 2021 (%)</b>	<b>1385 (100)</b>	<b>694 (50)</b>	<b>126 (9)</b>	<b>324 (23)</b>	<b>48 (4)</b>	<b>78 (6)</b>	<b>115 (8)</b>
<b>Total 2020 (%)</b>	<b>1193 (100)</b>	<b>610 (51)</b>	<b>108 (9)</b>	<b>293 (24)</b>	<b>35 (3)</b>	<b>80 (7)</b>	<b>67 (6)</b>
<b>Total 2019 (%)</b>	<b>916 (100)</b>	<b>542 (59)</b>	<b>86 (9)</b>	<b>171 (19)</b>	<b>38 (4)</b>	<b>43 (5)</b>	<b>36 (4)</b>
<b>Total 2018 (%)</b>	<b>647 (100)</b>	<b>355 (55)</b>	<b>66 (10)</b>	<b>119 (18)</b>	<b>24 (4)</b>	<b>50 (8)</b>	<b>33 (5)</b>
<b>Total 2017 (%)</b>	<b>586 (100)</b>	<b>325 (56)</b>	<b>108 (18)</b>	<b>106 (18)</b>	<b>21 (4)</b>	<b>26 (4)</b>	-
<b>Total 2016 (%)</b>	<b>554 (100)</b>	<b>299 (54)</b>	<b>88 (16)</b>	<b>105 (19)</b>	<b>29 (5)</b>	<b>33 (6)</b>	-
<b>Total 2015 (%)</b>	<b>600 (100)</b>	<b>320 (53)</b>	<b>99 (17)</b>	<b>128 (21)</b>	<b>31 (5)</b>	<b>22 (4)</b>	-
<b>Total 2014 (%)</b>	<b>582 (100)</b>	<b>302 (52)</b>	<b>124 (21)</b>	<b>124 (21)</b>	<b>15 (3)</b>	<b>17 (3)</b>	-
<b>Total 2013 (%)</b>	<b>470 (100)</b>	<b>218 (46)</b>	<b>123 (26)</b>	<b>103 (22)</b>	<b>18 (4)</b>	<b>8 (2)</b>	-
<b>Total 2012 (%)</b>	<b>518 (100)</b>	<b>230 (44)</b>	<b>140 (27)</b>	<b>123 (24)</b>	<b>19 (4)</b>	<b>6 (1)</b>	-
<b>Total 2011 (%)</b>	<b>470 (100)</b>	<b>206 (44)</b>	<b>127 (27)</b>	<b>128 (27)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>9 (2)</b>	-
<b>Total 2010 (%)</b>	<b>239 (100)</b>	<b>106 (45)</b>	<b>62 (26)</b>	<b>63 (26)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>8 (3)</b>	-
<b>Total 2009 (%)</b>	<b>232 (100)</b>	<b>124 (54)</b>	<b>68 (29)</b>	<b>40 (17)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>	-
<b>Total 2008 (%)</b>	<b>221 (100)</b>	<b>115 (52)</b>	<b>71 (32)</b>	<b>35 (16)</b>	-	-	-
<b>Total 2007 (%)</b>	<b>249 (100)</b>	<b>147 (59)</b>	<b>82 (33)</b>	<b>20 (8)</b>	-	-	-
<b>Total 2006 (%)</b>	<b>95 (100)</b>	<b>51 (54)</b>	<b>41 (43)</b>	<b>3 (3)</b>	-	-	-

## Statistique des demandes d'accès selon la loi sur la transparence du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025

		Nombre de demandes d'accès dont soumis les années précédentes	Accès accordé	Accès refusé	Accès accordé partiellement/différé	Demandes d'accès retirées pendantes	Aucun document officiel disponible	Frais perçus (en CHF)	Nombre de demandes pour lesquelles les frais ont été perçus		
Chancellerie fédérale ChF	ChF	110	1	56	14	17	1	0	22	0	0
	PFPDT	29	0	12	4	5	4	1	3	0	0
	<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Département fédéral des affaires étrangères DFAE	DFAE	365	0	105	27	111	19	43	60	405.60	1
	<b>Total</b>	<b>365</b>	<b>0</b>	<b>105</b>	<b>27</b>	<b>111</b>	<b>19</b>	<b>43</b>	<b>60</b>	<b>405.60</b>	<b>1</b>
Département fédéral de l'intérieur DFI	SG DFI	25	0	10	0	7	1	0	7	0	0
	BFEG	13	1	10	0	3	0	0	0	0	0
	OFC	11	0	5	3	3	0	0	0	0	0
	AFS	6	0	6	0	0	0	0	0	0	0
	MétéoSuisse	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0
	BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OFSP	117	0	37	3	44	4	25	4	0	0
	OFS	12	0	3	6	1	0	0	2	0	0
	OFAS	28	0	20	2	1	0	0	5	0	0
	OSAV	45	0	26	3	9	2	0	5	0	0
	MNS	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	SWISS MEDIC	37	3	11	3	5	9	3	6	0	0
	SUVA	6	0	3	0	0	1	2	0	0	0
	compenswiss	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>6</b>	<b>135</b>	<b>21</b>	<b>73</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Département fédéral de justice et police DFJP	SG DFJP	50	0	28	4	16	0	0	2	0	0
	OFJ	83	3	51	20	1	0	0	11	0	0
	FEDPOL	42	2	4	8	19	1	4	6	0	0
	METAS	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0
	SEM	67	0	27	5	20	1	7	7	400	1
	Service SCPT	10	0	2	3	5	0	0	0	0	0
	ISDC	8	0	5	0	1	0	0	2	0	0
	IPI	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0
	CFMJ	5	1	5	0	0	0	0	0	0	0
	CAF	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	ASR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CSI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CNPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>274</b>	<b>6</b>	<b>131</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>400</b>	<b>1</b>

		Nombre de demandes d'accès dont soumis les années précédentes	Accès accordé	Accès refusé	Accès accordé partiellement/différé	Demandes d'accès retirées	Demandes d'accès pendantes	Aucun document officiel disponible	Frais perçus (en CHF)	Nombre de demandes pour lesquelles les frais ont été perçus	
<b>Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports</b> <b>DDPS</b>	SG DDPS	<b>67</b>	4	12	7	22	3	7	16	0	0
	Défense	<b>40</b>	1	13	0	19	1	5	2	0	0
	SRC	<b>38</b>	0	2	5	22	4	3	2	0	0
	AS-Rens	<b>5</b>	0	0	0	1	0	1	3	0	0
	armasuisse	<b>53</b>	0	22	0	12	5	10	4	0	0
	OFSPD	<b>10</b>	0	3	1	1	0	2	3	0	0
	OFPP	<b>11</b>	0	3	0	3	0	0	5	0	0
	swisstopo	<b>6</b>	0	5	0	1	0	0	0	0	0
	OAC	<b>1</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	SEPOS	<b>33</b>	0	7	0	12	0	3	11	0	0
	OFCS	<b>8</b>	0	0	2	1	0	0	5	0	0
	<b>Total</b>	<b>272</b>	<b>5</b>	<b>68</b>	<b>15</b>	<b>94</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Département fédéral des finances</b> <b>DFD</b>	SG DFF	<b>18</b>	0	8	1	2	1	3	3	0	0
	AFF	<b>7</b>	0	4	0	0	1	1	1	0	0
	OFPER	<b>5</b>	0	3	0	1	0	0	1	0	0
	AFC	<b>19</b>	0	5	6	6	0	0	2	0	0
	OFDF	<b>41</b>	0	5	7	18	0	5	6	0	0
	OFCL	<b>15</b>	0	12	0	0	0	3	0	0	0
	OFIT	<b>4</b>	1	1	1	2	0	0	0	0	0
	CDF	<b>9</b>	3	1	3	1	0	4	0	0	0
	SFI	<b>23</b>	1	1	4	10	2	1	5	0	0
	PUBLICA	<b>1</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	DdC	<b>6</b>	0	6	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>5</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

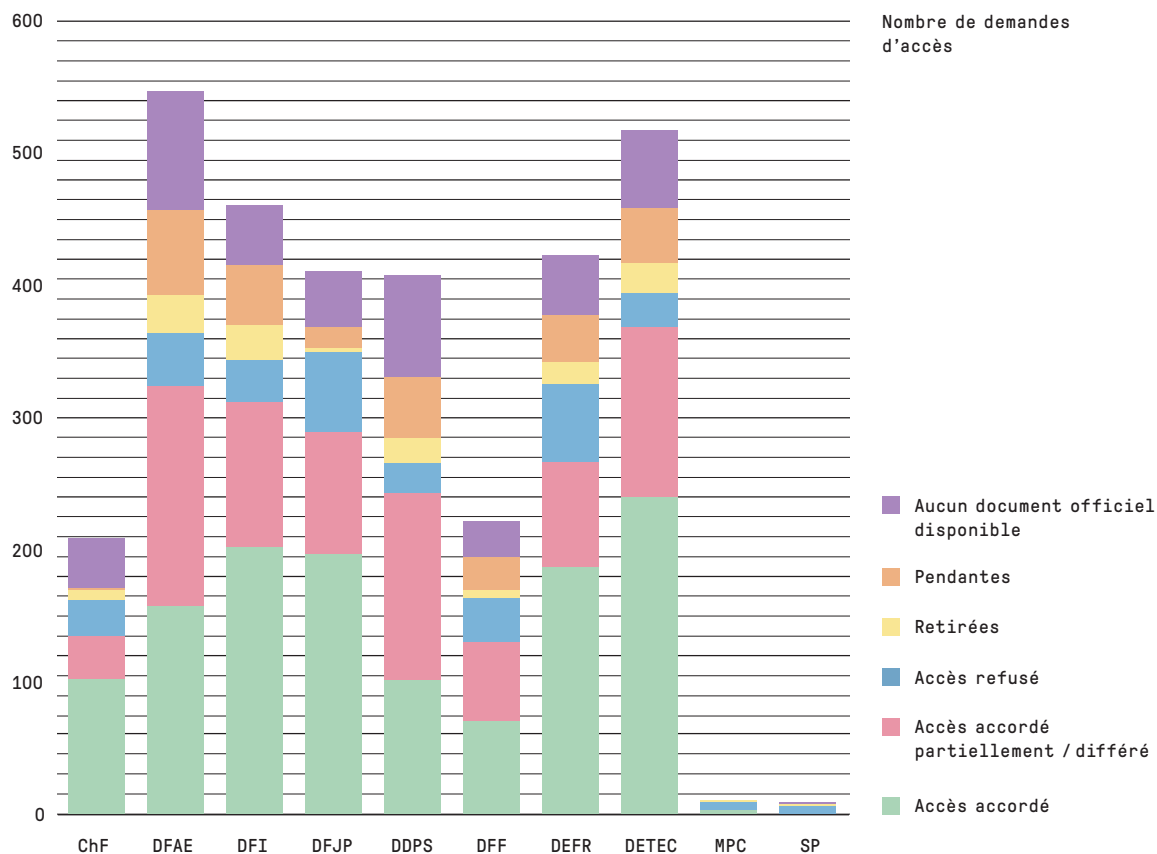
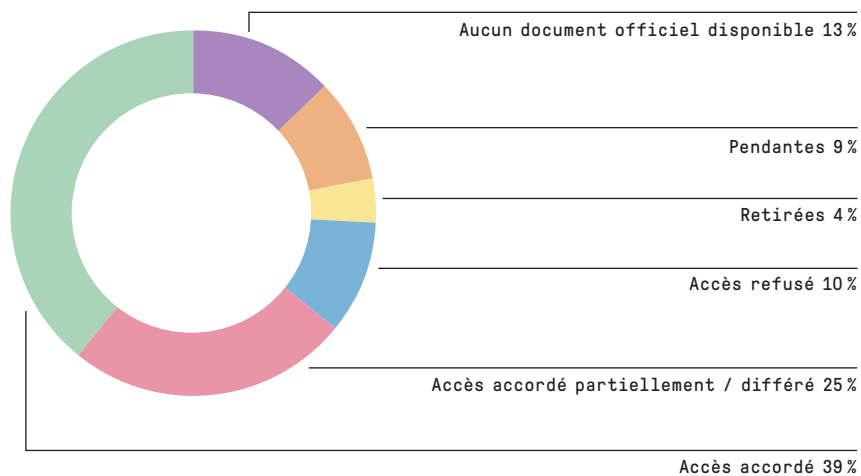
		Nombre de demandes d'accès dont soumis les années précédentes	Accès accordé	Accès refusé	Accès accordé partiellement/différé	Demandes d'accès retirées	Demandes d'accès pendantes	Aucun document officiel disponible	Frais perçus (en CHF)	Nombre de demandes pour lesquelles les frais ont été perçus	
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR	SG DEFR	21	4	5	1	7	0	0	8	0	
	SECO	85	0	21	23	17	6	9	9	2370	4
	SEFRI	13	0	6	0	3	0	1	3	0	0
	OFAG	23	0	4	1	9	2	0	7	0	0
	Agroscope	4	1	3	0	0	1	0	0	0	0
	OFAE	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0
	OFL	4	0	1	2	1	0	0	0	0	0
	SPR	7	2	4	2	0	0	1	0	0	0
	COMCO	12	4	5	0	5	1	1	0	3000	2
	CIVI	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0
	BFC	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0
	FNS	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0
	IFFP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Conseil EPF	99	2	64	9	10	1	12	3	0	0
	Innosuisse	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>282</b>	<b>13</b>	<b>125</b>	<b>39</b>	<b>53</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>5370</b>	<b>6</b>	
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC	SG DETEC	33	1	16	1	10	1	2	3	0	0
	OFT	21	1	2	0	14	2	3	0	0	0
	OFAC	30	0	16	3	3	2	0	6	0	0
	OFEN	19	1	3	1	12	0	0	3	0	0
	OFROU	31	0	23	3	0	0	5	0	0	0
	OFCOM	51	3	16	2	15	3	5	10	0	0
	OFEV	141	11	74	5	30	6	10	16	800	1
	ARE	7	0	5	2	0	0	0	0	0	0
	ComCom	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	IFSN	7	2	3	0	1	1	2	0	0	0
	ESTI	3	1	0	0	1	0	1	1	0	0
	PostCom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	AIEP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	IFP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SUST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>20</b>	<b>160</b>	<b>17</b>	<b>86</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>39</b>	<b>800</b>	<b>1</b>

		Nombre de demandes d'accès dont soumis les années précédentes	Accès accordé	Accès refusé	Accès accordé partiellement/différé	Demandes d'accès retirées	Demandes d'accès pendantes	Aucun document officiel disponible	Frais perçus (en CHF)	Nombre de demandes pour lesquelles les frais ont été perçus	
Ministère public de la Confédération MPC	MPC	7	3	2	4	0	1	0	625	1	
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>625</b>	<b>1</b>	
Services du Parlement SP	SP	6	0	0	4	0	1	1	0	0	
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Somme totale</b>		<b>2145</b>	<b>59</b>	<b>841</b>	<b>207</b>	<b>541</b>	<b>89</b>	<b>185</b>	<b>282</b>	<b>7600.60</b>	<b>10</b>

### Nombre de demandes en médiation par catégories de requérants

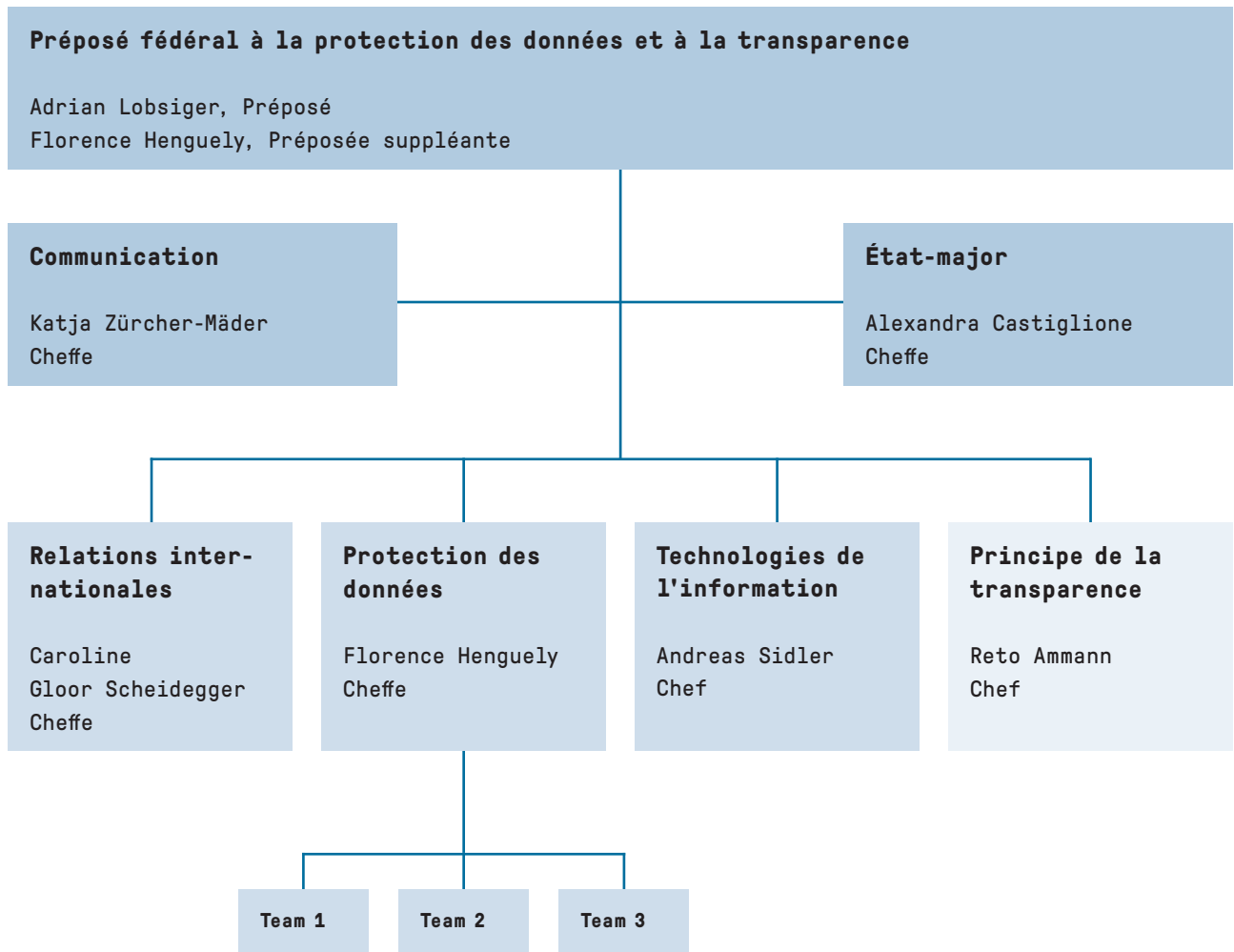
Catégorie des requérants	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Médias	84	61	74	47	53	31	34	24	21
Personnes privées (ou requérants ne pouvant pas être attribués de manière précise)	53	66	31	37	49	42	40	26	35
Représentants de milieux intéressés (associations, organisations, sociétés etc.)	11	16	8	9	16	5	7	9	14
Avocats	33	45	16	27	12	7	5	4	2
Entreprises	22	14	3	9	19	7	47	13	7
Universités	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>202</b>	<b>132</b>	<b>129</b>	<b>149</b>	<b>93</b>	<b>133</b>	<b>76</b>	<b>79</b>

### Demandes d'accès de l'ensemble de l'administration fédérale du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2025



### 3.4 Organisation du PFPDT (État au 31 mars 2026)

#### Organigramme



## Personnel du PFPDT

Nombre d'employés	46		
FTE	38,3		
par sexe	Femmes	24	52,17 %
	Hommes	22	47,83 %
par pourcentage d'emploi	1-89 %	32	69,57 %
	90-100 %	14	30,43 %
par langue	Allemand	33	71,74 %
	Français	12	26,09 %
	Italien	1	2,17 %
par âge	20-49 ans	25	54,35 %
	50-65 ans	21	45,65 %
Postes dirigeants	Femmes	5	50,00 %
	Hommes	5	50,00 %
	Total	10	

## Liste des abréviations

**AIPD** Analyse d'impact relative à la protection des données

**AMVP** Assemblée mondiale pour la protection de la vie privée

**CEPD** Comité européen de la protection des données

**CEPD** Contrôleur européen de la protection des données

**DEP** Dossier électronique du patient

**DES** Dossier électronique de santé

**DPO** Conseiller à la protection des données (angl. data protection officer)

**EES** Système d'entrée/de sortie de l'espace Schengen

**e-ID** Identité électronique

**Fedpol** Office fédéral de la police

**IA** Intelligence artificielle

**LA** Loi fédérale sur l'aviation

**LAVS** Loi fédérale sur l'assurance-veillesse et survivants

**LDPa** Loi sur les données relatives aux passagers aériens

**LPCJ** Loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire

**LPD** Loi fédérale sur la protection des données

**LRens** Loi fédérale sur le renseignement

**LSIAS** Loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales

**LSIP** Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération

**LTPM** Loi sur la transparence des personnes morales

**LTrans** Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence)

**PPPDT** Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

**POLAP** Plateforme de consultation policière

**Privatim** Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données (autorités cantonales)

**RA** Rapport annuel du PPPDT

**RGPD** Règlement général sur la protection des données

**RIPOL** Système de recherches informatisées de police

**SIS** Système d'information Schengen

**SRC** Service de renseignement de la Confédération

**TIC** Technologies de l'information et de la communication

**TNI** Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale

**VIS** Système d'information sur les visas

## Tableaux des illustrations

Graphiques	Tableaux	
Graphique 1 : Demandes d'accès – évolution depuis 2012.....S. 70	Tableau 1 : Solutions amiables..... S. 81	Tableau 7 : Effectifs affectés aux questions relatives à la LPD..... S. 98
Graphique 2 : Émoluments prélevés depuis l'entrée en vigueur de la LTrans .....S. 71	Tableau 2 : Durée des procédures de médiation .....S. 82	Tableau 8 : Prestations Protection des données..... S. 99
Graphique 3 : Demandes en médiation depuis l'entrée en vigueur de la LTrans .....S. 80	Tableau 3 : Procédures de médiation pendantes .....S. 83	Tableau 9 : Activités de surveillance ..... S. 99
	Tableau 4 : Dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans ..... S. 93–94	Tableau 10 : Effectifs affectés aux questions relatives à la LTrans ..... S. 100
	Tableau 5 : Dispositions ne constituant PAS des dispositions spéciales au sens de l'art. 4 LTrans ..... S. 95	Tableau 11 : Annonce des violations de la sécurité des données..... S. 101
	Tableau 6 : Consultations des offices..... 98	

## Impressum

Ce rapport est disponible en quatre langues et peut être consulté sur Internet ([www.leprepose.ch](http://www.leprepose.ch)).

Distribution : OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne

[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

Art.-Nr. 410.033.F

Mise en page : Ast & Fischer AG, Wabern

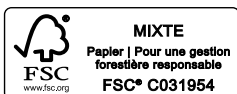
Photographie : Monika Flückiger

Couverture: Ast & Fischer AG

Caractères : Pressura, Documenta

Impression : Ast & Fischer AG, Wabern

Papier : PlanoArt®, sans bois, extra blanc



## Chiffres clés

### Prestations protection des données

49,7%

Conseil

21,5%

Surveillance

17,0%

Information

11,8%

Législation

### Surveillance

156

Interventions à  
bas-seuil

22

Enquêtes  
préliminaires

9

Enquêtes selon  
l'art. 49 LPD

2

pendants devant  
le TAF

### Demandes d'accès au PFPDT

12

accordées

5

accordées  
partiellement /  
différées

4

refusées

4

retirées

1

pendantes

3

aucun document  
officiel disponible

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence  
Feldeggweg 1  
CH-3003 Berne

E-mail : [info@edoeb.admin.ch](mailto:info@edoeb.admin.ch)

Site web : [www.leprepose.ch](http://www.leprepose.ch)

 @EDÖB – PFPDT – IFPDT

Téléphone : +41 (0)58 462 43 95 (lu – ve, 10h – 11h 30)

Téléfax : +41 (0)58 465 99 96