



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation
- Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

Chancellerie d'Etat
Route des Arsenaux 41
1700 Fribourg
sleg@fr.ch

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

La Commission

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprdm

Réf: LS/al 2026-PrD-263/2026-Trans-115/2026-Méd-34
Courriel: secretariatatprdm@fr.ch

Fribourg, le 1^{er} septembre 2026

Avant-projet d'ordonnance sur la protection des données

Madame, Monsieur,

Nous nous référons au courrier de Madame Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat, concernant l'objet cité en référence et vous remercions de nous avoir consultés à ce sujet.

La Commission en a traité lors de sa séance du 1^{er} septembre 2026. Elle ne se prononce que sur les aspects relatifs à la protection des données, à la transparence et à la médiation administrative (art. 50 al. 1 let. c de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données, LPrD ; RSF 17.1 ; art. 40 let. c de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents, LInf ; RSF 17.5 ; art. 6 al. 2 let. c de la loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative, LMéd ; RSF 181.1).

A toutes fins utiles, la Commission tient à relever que son examen se limite à vérifier la conformité des dispositions aux exigences des règles de protection des données, de transparence et de médiation administrative. Il ne lui appartient pas de rendre attentif sur les conséquences du respect des exigences, ni de vérifier si des traitements de données nécessitant une base légale auraient été oubliés.

I. Sous l'angle de la protection des données

La Commission prend acte avec satisfaction de l'avant-projet d'ordonnance sur la protection des données (ci-après : l'OPrD), qui comble une lacune importante en mettant en place un acte d'exécution de la LPrD. L'alignement sur l'ordonnance fédérale du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo ; RS 235.11) est bienvenu : il garantit une cohérence avec le standard suisse en la matière et facilitera, à terme, l'utilisation de la jurisprudence fédérale par les acteurs cantonaux. La Commission salue également le travail conjoint mené par le Service de législation et la préposée dans l'élaboration de ce projet.



Art. 1 OPrD – Champ d'application personnel

L'art. 2 al. 2 LPrD prévoit qu'une Église reconnue peut sortir du champ d'application de la LPrD si elle adopte des règles garantissant un niveau de protection adéquat et institue sa propre autorité de surveillance. L'art. 1 al. 2 let. b OPrD prévoit cependant qu'après cette sortie, l'ATPrDM continue d'exercer, en cas de violation ou de risque de violation, les pouvoirs de contrôle des art. 57 ss LPrD.

Cette solution pose un problème de rang normatif. Si la LPrD n'est plus applicable à l'Église concernée, il est difficile de faire renaître par ordonnance les pouvoirs de surveillance institués précisément par cette loi.

La Commission propose donc soit de supprimer la let. b, soit de la limiter à la vérification du maintien des conditions de l'art. 2 al. 2 LPrD. Si un véritable pouvoir de haute surveillance de l'ATPrDM est souhaité, il devrait être fondé dans la LPrD elle-même.

Art. 7 OPrD – Externalisation concernant plusieurs organes différents

L'art. 7 OPrD énonce que l'organe principalement responsable « répond de la conformité de la solution ». Or l'art. 19 al. 2 LPrD prévoit expressément une responsabilité conjointe de l'organe compétent à raison de la matière et du service informatique. Le rapport reconnaît lui-même ce partage de responsabilité.

La disposition devrait donc réserver expressément l'art. 19 al. 2 LPrD afin d'éviter que l'art. 7 OPrD soit compris comme transférant l'intégralité de la responsabilité à l'organe principalement responsable.

Art. 11 OPrD – Durée de validité (des projets pilotes)

L'art. 11 al. 1 OPrD prévoit une durée de cinq ans **à laquelle s'ajoute toute la phase d'adoption du projet de loi par le Grand Conseil**. Le rapport explicatif admet expressément qu'un projet pilote pourrait ainsi durer plus de cinq ans **sans même qu'une prolongation soit demandée**, tout en rappelant qu'un projet pilote constitue une entorse au principe de séparation des pouvoirs.

Ce mécanisme risque de transformer un régime expérimental en régime durable fondé sur une ordonnance.

La Commission propose que toute poursuite au-delà de cinq ans fasse l'objet de la procédure de prolongation, y compris lorsque le projet de loi a déjà été transmis au Grand Conseil. La durée supplémentaire devrait être strictement limitée.

Enfin, compte tenu des enjeux, il sied de préciser dans l'alinéa 3 que l'ATPrDM reçoit copie de la demande de prolongation au plus tard en même temps que lors de son dépôt au Conseil d'Etat.

Art. 14 OPrD – Délai de réponse

L'art. 14 OPrD permet de dépasser le délai de trente jours (voir aussi art. 25 al. 7 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données, LPD ; RS 235.1) sans prévoir d'autre limite que l'obligation d'indiquer le nouveau délai.

La Commission propose de compléter cette règle en exigeant que le responsable de traitement indique également **les motifs du retard** et fixe un nouveau délai aussi court que les

circonstances le permettent. L'exception ne devrait pas pouvoir devenir une prolongation indéterminée.

Art. 15 OPrD – Exceptions à la gratuité

La Commission relève que les al. 2 à 4 peuvent créer une ambiguïté quant à la portée de la confirmation de la demande par la personne concernée. Celle-ci doit pouvoir maintenir sa demande après avoir été informée du montant envisagé sans que cette confirmation puisse être interprétée comme une acceptation du principe ou du montant de l'émolument, ni comme une renonciation à le contester. Le rapport explicatif indique d'ailleurs expressément que la personne concernée *devrait* conserver la possibilité d'utiliser les voies de droit contre la partie de la décision relative aux émoluments. Cette garantie devrait être inscrite dans l'ordonnance. La Commission propose ainsi de préciser que la confirmation de la demande ne vaut ni acceptation de l'émolument ni renonciation aux voies de droit et que le montant définitif de l'émolument doit être fixé dans une décision indiquant les voies de droit. Une telle clarification permettrait de distinguer clairement, d'une part, la décision de la personne concernée de maintenir sa demande malgré l'éventualité de frais et, d'autre part, son droit de contester ultérieurement le bien-fondé ou le montant de ceux-ci.

Art. 20 à 23 OPrD – Analyse des risques et analyse d'impact

L'art. 20 al. 2 dispose que l'analyse des risques est « remplacée » par l'AIPD lorsque l'un des critères de l'art. 41 al. 2 LPrD est rempli. Or l'AIPD ne remplace pas l'analyse des risques de sécurité. L'AIPD est un instrument plus large, portant sur les **risques pour les droits fondamentaux**, et la LPrD exige expressément une appréciation tant technique que juridique. Le rapport lui-même parle d'ailleurs à plusieurs endroits d'un « complément » à l'analyse des risques (notamment à la page 14 du rapport).

La Commission suggère de modifier l'art. 20 al. 2 OPrD de cette manière : l'expression « est remplacée par » remplacée par « **est complétée par** ».

Art. 28 OPrD – Mesures relatives à la traçabilité – Journalisation

L'art. 28 al. 4 OPrD prévoit que les journaux sont conservés « durant au moins un an », sans fixer de limite maximale. Ces journaux constituent eux-mêmes des données personnelles et peuvent permettre une reconstruction très détaillée de l'activité des utilisateurs.

Le principe de proportionnalité impose pourtant la destruction ou l'anonymisation des données qui ne sont plus nécessaires.

La Commission propose donc une formule du type : « Les procès-verbaux sont conservés durant au moins un an et, au-delà, uniquement aussi longtemps que leur conservation demeure nécessaire au regard des finalités prévues au présent article ou d'une obligation légale. »

Art. 29 OPrD – Annonce des violations de la sécurité des données

L'art. 29 al. 3 OPrD prévoit que l'information donnée aux personnes concernées doit préserver « les intérêts légitimes et la sécurité de la collectivité ». Cette formulation est très large. Or la LPrD définit déjà de manière précise les situations dans lesquelles l'information peut être restreinte, différée ou omise.



Il faudrait éviter que l'ordonnance introduise, sous couvert de définition du contenu de l'information, un nouveau motif général de restriction. La Commission suggère de retirer la dernière partie de cette disposition.

Art. 30 à 36 OPrD – Correspondants et correspondantes en matière de protection des données

A l'instar de ce que prévoit le RGPD, qui exerce une influence indirecte importante sur les législations de protection des données suisses et en particulier l'article 38 chiffre 3 RGPD qui prévoit que le délégué à la protection des données est indépendant et autonome, il est nécessaire de préciser que le correspondant en matière de protection des données est indépendant dans l'accomplissement de ses tâches. En effet, cette indépendance est centrale pour la bonne conduite de ses tâches (art. 45 LPrD).

Art. 37 à 40 OPrD – Autorité de surveillance

L'article 39 OPDo prévoit que le PFPDT peut traiter des données personnelles, y compris sensibles. Il n'existe pas de dispositions similaires dans le droit fribourgeois. La Commission est d'avis de saisir l'opportunité de l'adoption de cette ordonnance pour introduire la base légale nécessaire (cf. art. 5 LPrD).

II. Sous l'angle de la transparence

La Commission n'a aucune remarque à formuler concernant cette thématique.

III. Sous l'angle de la médiation administrative

La Commission n'a aucune remarque à formuler concernant cette thématique.

Tout en vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de recevoir, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Laurent Schneuwly
Président