

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de modification de l'ordonnance sur l'information

A. GÉNÉRALITÉS

1. L'ordonnance relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration (OInf, RSF 122.0.51) a été adoptée le 14 décembre 2010. Conçue comme un acte d'exécution d'une partie des dispositions de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5), celles relatives au devoir d'informer du Conseil d'Etat et de l'administration, elle remplaçait alors deux ordonnances de 2005 qui avaient été édictées dans l'attente de la future LInf ; elle procédait à cette occasion au regroupement dans un seul acte des règles relatives à l'organisation des activités d'information, à l'information des médias et aux sites Internet.

2. Douze ans plus tard, les dispositions relatives à l'organisation des activités d'information et celles sur l'information des médias ont globalement fait leurs preuves dans la pratique des autorités cantonales. Il en va différemment en ce qui concerne les règles relatives à l'information directe et aux sites Internet de l'Etat. Ces dispositions ont certes créé à l'origine un cadre qui a servi à la consolidation de la présence de l'Etat sur Internet. Mais elles n'ont jamais été modifiées et, compte tenu de l'évolution extrêmement rapide de ce domaine, elles sont désormais très largement dépassées et ne correspondent d'ailleurs plus à la situation et aux pratiques actuelles.

3. Au début de l'année 2022, la Chancellerie a donc créé un petit groupe de travail placé sous la direction du Vice-chancelier et composé de personnes représentant la Conférence des responsables de l'information (CRIF), le Bureau de l'information et le Service de législation, avec pour mandat de préparer un projet de modification de l'OInf. L'objectif principal était de réviser les dispositions sur la communication digitale de l'Etat, mais un examen général du projet était souhaité.

Dans un premier temps, le groupe de travail a souhaité recueillir les avis des personnes confrontées concrètement à la problématique de l'information du public. Il a donc procédé à une enquête auprès des responsables de l'information des Directions en leur demandant de faire part des problèmes rencontrés par ces dernières et leurs services dans l'application de l'OInf, ainsi que de leurs remarques et suggestions sur le texte-même de l'ordonnance. Cette enquête a suscité une quinzaine de prises de position, qui ont fait l'objet d'un examen de détail au sein du groupe de travail. Ce dernier a également passé en revue l'ensemble des dispositions de l'OInf. Sur cette base, le Service de législation a établi un premier projet qui a été soumis au groupe de travail puis complété par le présent rapport explicatif.

B. GRANDES LIGNES DU PROJET

4. Entre 2017 et 2018, la présence de l'Etat sur Internet a fait l'objet d'une profonde refonte. Les quelques 110 sites qui composaient cette présence ont pour la plupart été réunis sur une seule plateforme gérée à l'aide de Drupal, un système de gestion de contenu permettant la création et l'entretien de sites Web de manière rapide et efficace. Par ailleurs, l'enquête menée auprès des Directions a mis en évidence la nécessité de mieux tenir compte de l'importance prise par les réseaux sociaux. ***Les adaptations les plus importantes apportées par le projet concernent dès lors les dispositions relatives à cette présence de l'Etat sur Internet.*** Elles portent notamment sur les points suivants :

a) Réunion des différentes formes d'utilisation d'Internet (site de l'Etat, sites autonomes et utilisation des réseaux sociaux) sous la bannière de la « communication digitale », comprise comme un tout, comme cela ressort expressément de l'article 32 al. 1 et 1a.

b) Réorganisation générale de la section 3 consacrée à l'information directe (art. 32 ss) pour tenir compte de la refonte complète de la présence de l'Etat sur Internet. A l'origine, cette présence était

fondée sur une multitude de sites distincts, dont la grande majorité devaient être gérés avec le même système de gestion du contenu (CMS) et étaient soumis aux règles de l'ordonnance sur l'identité visuelle (OIV). Désormais, les Directions et services ne disposent en principe plus d'un site propre, mais de simples pages sur le site de l'Etat (principe du « site unique », art. 33), facilitant ainsi la coordination et le référencement des informations. Ce système centralisé reste toutefois complété par la possibilité pour certaines unités de créer des sites autonomes soustraits aux règles de l'identité visuelle de l'Etat (art. 37b à 37d), et, bien sûr, par la présence de l'Etat sur les réseaux sociaux (art. 37e).

c) Adjonction d'un certain nombre de précisions sur les principes d'organisation du site (art. 34), sur la possibilité d'externaliser l'hébergement et la maintenance de son système de gestion (art. 35), sur la répartition des rôles entre le Bureau de l'information et le Service de l'informatique et des télécommunications (art. 36), ou encore sur le régime et la procédure d'autorisation applicables aux sites autonomes (art. 37c et 37d).

d) Simple mention de la possibilité d'utiliser les réseaux sociaux (art. 37e). Il ne paraît en effet pas souhaitable de réglementer à cet échelon l'utilisation des réseaux sociaux. Ce domaine évolue à une telle rapidité qu'il paraît difficile de poser des règles susceptibles d'avoir une certaine durée de validité. Il est donc préférable de renvoyer les principes y relatifs à des directives de la Chancellerie, susceptibles d'être mises à jour aussi fréquemment que nécessaire.

5. Les autres sections de l'OInf subissent également un certain nombre de modifications, qui visent notamment à compléter la liste des tâches de la CRIF (art. 9), à clarifier certains aspects en matière de publication et d'archivage des communiqués (art. 13), à restreindre aux affaires qui nécessitent spécifiquement une communication du Conseil d'Etat la soumission à ce dernier des projets de communiqués (art. 23), à tenir compte de l'indépendance de l'Inspection des finances et du Bureau de l'égalité dans la réserve de l'article 31, ou encore à répondre aux soucis du Service cantonal des contributions relatifs aux demandes de renseignements (art. 40).

6. Signalons encore les éléments suivants :

a) Il n'a pas été possible de donner directement suite à une partie des remarques émises lors de l'enquête mentionnée au pt 3 ci-dessus, dans la mesure où elles ne concernaient pas directement l'OInf mais la pratique des Directions ou des problèmes de mise en œuvre.

Il en va ainsi notamment des remarques des institutions culturelles qui souhaitent une plus grande flexibilité en matière de gestion de leur communication et de leurs pages Internet. En matière de communication aux médias, l'octroi de cette flexibilité dépend en effet de la Direction de la formation et des affaires culturelles, qui peut prendre des directives en la matière (art. 30). Pour ce qui concerne les contraintes liées à la diffusion d'informations sur Internet, les institutions culturelles auront, comme c'était déjà le cas auparavant, la possibilité de créer un site entièrement autonome si les circonstances le justifient (art. 37b al. 2 let. a) ; et si, compte tenu de leur dépendance au SITel en matière d'informatique, elles ne souhaitent pas aller aussi loin dans l'autonomie, elles auront également désormais la possibilité de s'affranchir ponctuellement des exigences de l'identité visuelle (art. 35a al. 2), auxquelles plusieurs d'entre elles sont d'ailleurs déjà soustraites pour tout le reste (cf. art. 3 al. 1 OIV).

b) Une quarantaine d'actes de la législation cantonale utilisent l'expression « site(s) Internet ». Pour bon nombre d'entre eux, il y est question de publication sur le site Internet d'une Direction ou d'un service. L'adaptation de ces dispositions au principe du « site unique » prendrait toutefois une place démesurée pour la consultation ; elle ne sera dès lors introduite que lors de l'établissement du projet définitif.

c) Cette révision de l'OInf sera en principe suivie par une révision des directives mentionnées à l'article 37 (actuellement Directives CHA du 30 mars 2015 relatives à l'information et à la communication, DirInf, [RSF 122.0.511](#)) et par une mise à jour du guide d'utilisation des médias sociaux mentionné à l'article 37e.

C. CONSÉQUENCES DU PROJET ET CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet consiste pour l'essentiel à adapter les dispositions de l'OInf à la refonte globale du site Internet de l'Etat et à l'évolution de la situation dans le domaine de l'information. Il n'a dès lors pas de conséquences financières et en personnel directes.

Par ailleurs, en tant qu'acte d'exécution de la LInf, le projet ne soulève pas de problème particulier sous l'angle du respect du droit supérieur. Il concerne les activités d'information de l'Etat et n'est donc pas concerné directement par le droit européen et le droit fédéral. En outre, sur le plan cantonal, il vise notamment à garantir pour le système de gestion du contenu du site de l'Etat le respect des règles sur l'externalisation figurant dans les législations sur la protection des données et la cyberadministration.

D. COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS DE L'OINF

Adaptations essentiellement terminologiques

Les modifications qui se limitent pour l'essentiel à adapter des articles de l'OInf à la notion de « communication digitale » (art. 1 al. 1, art. 6, art. 7) ou à d'autres changements d'ordre essentiellement terminologique (p. ex., adaptation au langage épïcène, art. 27) ne sont en principe pas commentées.

Art. 5

Le remplacement à l'alinéa 2 de la notion de « Portail suisse » par celle de « portail des autorités suisses » est purement terminologique (cf. ég. la modification de l'art. 6 al. 1 let. f). A l'origine, des conventions entre la Confédération et les cantons étaient spécifiquement consacrées au site « ch.ch », pour lequel on parlait de « Portail suisse » (cf. p. ex. la Convention publiée *in* [FF 2006 9199](#)), et ce jusque vers 2014. Par la suite, cette thématique n'a plus été traitée de manière spécifique et, désormais, on parle plutôt de « portail des autorités suisses » pour désigner le site « ch.ch », qui devrait par ailleurs subir de profonds changements ces prochaines années.

Art. 8 et 9

Les modifications apportées aux articles 8 et 9 répondent à des demandes faites lors de l'enquête auprès des Directions. Il s'agit de compléments relatifs au fonctionnement de la Conférence des responsables de l'information (CRIF) :

- possibilité pour les correspondant-e-s des services et établissements mentionnés aux articles 10 al. 2 et 26 al. 1 OInf de participer aux séances de la CRIF (art. 8 al. 2) ;
- institutionnalisation des rencontres entre les journalistes accrédités et la CRIF (art. 8 al. 4) ;
- octroi à la CRIF de la compétence de prendre des décisions relatives au développement et aux nouvelles fonctionnalités du site Internet de l'Etat, ce qui correspond d'ailleurs à la situation actuelle (art. 9 al. 1 let. d) ;

– rappel des compétences de la CRIF en matière d’octroi des dérogations aux règles d’organisation, de gestion et de présentation du site Internet de l’Etat, prévues notamment par l’article 35 al. 2 let. b OInf.

Art. 11

Dans cet article, la référence à la communication digitale clarifie le fait que l’Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) doit également au besoin être impliquée dans l’utilisation par l’Etat des réseaux sociaux.

Art. 13

La modification de l’alinéa 3 attribue expressément aux Directions et unités administratives la compétence de publier sur Internet les communiqués et des documents qui les accompagnent, ce qui correspond à la pratique actuelle.

La notion d’« archivage électronique » mentionnée à l’alinéa 4 est révisée car elle doit recouvrir deux réalités : d’une part, conservation provisoire sur le site des anciennes actualités ; et, d’autre part, versement aux Archives de l’Etat de Fribourg (cf. également la modification de l’art. 37 al. 1 let. f). En pratique, les communiqués sont désindexés au bout de 2 ans et font l’objet d’un versement aux archives historiques après 10 ans.

Art. 20

Compte tenu du fait que la demande d’accréditation se fait généralement en ligne par le guichet virtuel, la précision « par écrit » est supprimée.

Art. 23

La règle selon laquelle le projet de communiqué doit être soumis au Conseil d’Etat en même temps que la proposition est atténuée. Cette soumission ne se justifie en effet que lorsque le communiqué émanera directement du Conseil d’Etat, mais pas lorsque le communiqué émanera de la Direction (p.ex. pour la mise en consultation d’un projet). A noter que cette modification a pour conséquence une adaptation de l’article 36 al. 4 OGSCE.

Art. 28

Suite à une remarque faite lors de l’enquête auprès des Directions, l’expression « portant sur des activités liées à leur fonction » est remplacée par « en raison de leur fonction ». La formule originelle laissait croire que les interviews en question concernaient les activités au sens de l’article 26 al. 1 let. c (pour lesquelles les chef-fe-s de service sont compétents sans avoir besoin d’en référer à leur Direction), alors qu’elle vise en réalité des interviews de caractère général, p. ex. lors du départ à la retraite d’un ou d’une chef-fe de service.

Art. 30

A l’alinéa 1, la liste des dérogations que les Directions peuvent prévoir pour leurs services est complétée par une référence au contenu de l’article 29 al. 2. Leurs directives pourront dès lors autoriser certaines de leurs entités (p. ex., les musées) à diffuser directement leurs informations aux médias.

Art. 31

Les compléments apportés à l'article 31 prennent en compte le statut d'indépendance de l'Inspection des finances et du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et les mettent sur un pied d'égalité avec l'ATPrDM. Pour les établissements personnalisés, le problème est déjà réglé par l'article 30 al. 2.

Restructuration de la section 3

La réorganisation générale de la section 3 vise à tenir compte de la refonte de la présence de l'Etat sur Internet et du passage au principe du « site unique » (cf. ci-dessus pt B.4.b). L'introduction de nouvelles sous-sections permet de réaménager le tout en effectuant une séparation claire entre, d'une part, les dispositions qui concernent le site unique et, d'autre part, les dispositions relatives aux sites autonomes que les établissements ont le droit de créer en dehors du site de l'Etat.

Art. 32 et 32a (nouveau)

Le contenu de l'actuel article 32 est complété pour y introduire la définition de la notion de « communication digitale » (cf. art. 32 al. 2) et pour annoncer la nouvelle structure de la section 3 (cf. art. 32 al. 3). Ce contenu est en outre réparti dans deux dispositions différentes, l'article 32a reprenant, avec de petites adaptations, les règles relatives à la coordination avec le Grand Conseil et le Pouvoir judiciaire.

Art. 33

L'article 33 est adapté globalement pour y insérer le principe du site unique pour les informations du Conseil d'Etat et de l'administration, à disposition également du Grand Conseil et du Pouvoir Judiciaire. Les anciens « sites » des Directions et services ont été remplacés il y a déjà un certain temps par de simples pages sur ce site unique.

Art. 34

L'article 34 fait également l'objet d'une refonte complète pour l'adapter à la réorganisation du site de l'Etat et pour y introduire l'exigence selon laquelle le site doit répondre aux principes de l'« expérience de l'utilisateur » (« *user experience* », cf. al. 1). Selon la [norme ISO 9241-210:2019](#) (Ergonomie de l'interaction homme-système – Partie 210 : Conception centrée sur l'opérateur humain pour les systèmes interactifs, art. 3.15), l'« expérience de l'utilisateur » décrit les « perceptions et réactions d'un utilisateur qui résultent de l'utilisation effective et/ou anticipée d'un système, produit ou service ».

L'alinéa 2 précise que la recherche d'informations peut désormais se faire expressément par « mots clés », ce qui constitue une clarification de la notion de « base thématique alphabétique » utilisée auparavant. L'alinéa 4 décrit brièvement les catégories de pages diffusées sur le site. Enfin, la question de la surveillance, qui faisait l'objet de l'ancien alinéa 4, est déplacée à l'article 37a.

Art. 35

L'article 35 est également entièrement révisé pour tenir compte de la nouvelle organisation du site de l'Etat et du fait qu'il est désormais hébergé à l'étranger. Les alinéas 2 et 3 clarifient cette question de l'externalisation de l'hébergement et de la maintenance du CMS :

- en rappelant que cette externalisation doit se faire dans le respect des bases légales qui l'autorisent de manière générale et qui sont réparties entre la législation sur la cyberadministration et la législation sur la protection des données ;
- en désignant la Chancellerie comme autorité principalement responsable au sens des articles 30 al. 2 de la loi sur la cyberadministration (LCyb, RSF 184.1) et 12c al. 2 de la loi sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1) ;
- et en rappelant le rôle joué en la matière par le Service de l'informatique et des télécommunications, conformément aux articles 30 al. 3 LCyb et 12c al. 3 LPrD (cet aspect étant en outre confirmée à l'art. 36 al. 2 let. a).

A noter par ailleurs que le contenu de l'ancien alinéa 2 est entièrement revu et déplacé dans la sous-section suivante (art. 37b pour la soustraction au CMS et art. 37d pour la procédure), et que l'ancien alinéa 3 est abrogé parce qu'il s'agit d'une pratique abandonnée, remplacée par une simple information (cf. art. 37b al. 3).

Art. 35a (nouveau)

Dans la version en vigueur de l'OInf, l'applicabilité de l'identité visuelle aux sites de l'Etat est affirmée de manière indirecte : c'est le système de gestion du contenu des sites (CMS) qui doit garantir une identité structurelle et visuelle (art. 35 al. 1), et les directives relatives aux sites doivent être coordonnées avec les exigences de l'OIV en matière d'identité visuelle (art. 37 al. 2). Mais il paraît désormais préférable d'établir une séparation claire entre utilisation du CMS de l'Etat et soumission à l'identité visuelle, puisqu'il s'agit de deux domaines distincts. Et c'est alors le site de l'Etat qui doit être soumis expressément aux règles de l'ordonnance sur l'identité visuelle (art. 35a al. 1). Cela étant, pour certaines entités qui sont soustraites aux règles de l'identité visuelle par l'OIV elle-même et pour des projets transversaux ou intercantonaux, l'identité visuelle prévue par l'OIV est peu adaptée. Dès lors, compte tenu du fait qu'il est désormais techniquement possible de créer sur le site de l'Etat (avec le CMS) des pages dotées d'une identité visuelle spéciale (solution des « mini-sites »), l'article 35a al. 2 permet à la CRIF d'accorder des dérogations en la matière.

Art. 36

Al. 1 : l'attribution au Bureau de l'information des tâches énumérées à l'alinéa 1 correspond à la pratique actuelle.

Al. 2 : la modification de la lettre a est aussi une adaptation à la situation actuelle (externalisation), tout en conservant la possibilité d'un rapatriement du site sur les serveurs de l'Etat.

Al. 3 : l'alinéa 3 confirme le principe de la centralisation des demandes d'assistance par le système de tickets du Service de l'informatique et des télécommunications, qui existe déjà dans la réalité.

Art. 37a (nouveau)

L'article 37a reprend le contenu de l'ancien article 34 al. 4.

Art. 37b à 37d (nouveaux)

Les articles 37b à 37d forment une sous-section à part, consacrée aux sites Internet autonomes. Dans la version en vigueur de l'OInf, cette question est traitée à l'article 35 al. 2 comme une exception à l'obligation d'administrer certains sites à l'aide du CMS de l'Etat. Avec la réunion des anciens sites

des Directions et des unités administratives sous un toit unique, la perspective change et il devient nécessaire de séparer les deux situations.

Ce sont surtout les établissements personnalisés qui ont des besoins particuliers en la matière. Et bon nombre d'entre eux avaient obtenu l'autorisation de gérer leur site en dehors du CMS et des règles de l'identité visuelle. Cette solution est donc maintenue sur le fond et précisée dans ces articles 37b à 37d :

– L'article 37b al. 1 étend à l'ensemble des établissements personnalisés la possibilité de créer un site propre sans avoir à demander d'autorisation. Cette extension paraît logique et conforme au principe de base de l'autonomie des établissements personnalisés. Dans les faits, elle concerne essentiellement l'Etablissement d'assurance des animaux de rente (Sanima) et l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR), soit les deux seuls établissements personnalisés actuellement sans site propre. Elle clarifie aussi la situation de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF), qui a déjà son propre site mais ne figure pas dans la liste des établissements ayant obtenu l'autorisation de gérer leur site en dehors du CMS. A noter encore que cet alinéa 1 offre une simple possibilité aux établissements ; Sanima et l'EDFR n'ont donc aucune obligation de créer leur propre site et peuvent tout à fait se contenter des pages qu'ils tiennent actuellement sur le site de l'Etat.

– L'article 37b al. 2 soumet à autorisation la création d'autres sites indépendants. La lettre a pourra au besoin s'appliquer p.ex. aux Musées (actuellement, ils pourraient en soi créer leur propre site sans autorisation) et la lettre b s'applique à des situations particulières comme la BDLF ou l'application du SStat.

– L'article 37c fixe le régime minimal auquel ces sites autonomes sont soumis. Les alinéas 1 et 2 répondent à la nécessité de les soumettre aux règles générales d'organisation des sites. L'alinéa 3 assure la coordination avec l'OIV, sous forme d'une dérogation à celle-ci : les sites autonomes ne sont pas soumis aux règles de l'identité visuelle, cette dérogation s'étendant également aux sites des entités qui ne figurent pas dans la liste de l'article 3 OIV. Enfin et surtout, l'alinéa 4 tire les conséquences du principe de l'indépendance complète des sites autonomes, en partant de l'idée qu'il appartient aux entités qui veulent un tel site de l'assumer entièrement.

– L'article 37d formalise la procédure d'autorisation et reprend sous une forme détaillée l'ancien article 35 al. 2 let. b ; l'alinéa 2 let. b fait écho aux raisons de protection des données mentionnées à l'article 37b al. 2 let. b.

Art. 37e

L'article 37e reprend à l'échelon de l'ordonnance l'article 31 DirInf. Compte tenu du développement constant de cette matière, il n'est guère possible d'en dire plus dans un acte législatif (cf. également ci-dessus pt B.4.d).

Art. 40

L'article 40 al. 3 répond à la demande du Service cantonal des contributions de réglementer la communication par courriel ou par guichet virtuel entre unités administrés et administrés.

E. COMMENTAIRE DES AUTRES MODIFICATIONS

Ordonnance sur l'identité visuelle (OIV)

L'article 3 al. 1 OIV donne la liste des entités qui ne sont pas soumises aux règles de l'identité visuelle. L'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS), l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) et Grangeneuve ne figurent pas cette liste et sont donc soumis à l'OIV de manière générale tout en ayant leur site propre. L'introduction d'un nouvel alinéa 3 a donc pour but de rappeler le principe déjà posé à l'article 37c al. 3 du projet de modification de l'OInf : pas d'identité visuelle pour les sites autonomes, sous réserve de la mention « Etat de Fribourg ».

Ordonnance sur la gestion des séances du Conseil d'Etat (OGSCE)

La modification de l'article 36 al. 3 constitue une adaptation à la modification de l'article 23 OInf.

Règlement sur l'élaboration des actes législatifs (REAL)

En donnant un caractère facultatif à la publication des rapports de synthèse, la modification de l'article 30 al. 1 vise à adapter la règle à la réalité, car la plupart des rapports de synthèse ne sont en pratique pas publiés.