

RAPPORT EXPLICATIF

accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la publication des actes législatifs (découplage ROF-FO), du 31.03.2021

En bref

Le présent projet s'inscrit dans la ligne des simplifications et améliorations des processus administratifs liés à la cyberadministration. La LPAL prévoit que la liste des actes parus au ROF et les informations complémentaires relatives à ces actes doivent être publiées également dans la FO à titre d'information. Cette obligation de publication crée des problèmes sous l'angle de la coordination entre le ROF et la FO et crée un risque de divergences entre deux publications officielles. Le présent avant-projet propose dès lors de faire du ROF l'unique média pertinent concernant la publication des nouveaux actes législatifs et des informations relatives à leur validité formelle. Sous l'angle juridique, cela ne changera pas la situation actuelle, puisque seule la version des actes publiés au ROF fait foi. Quant à la publicité des informations relatives à la validité des actes (notamment celles relatives aux délais référendaires), elle sera renforcée par la mise à disposition d'outils supplémentaires gratuits et facilement accessibles directement sur le site de la BDLF.

1. Situation actuelle

1.1 Selon l'art. 3 al. 3 de la loi du 16 octobre 2010 sur la publication des actes législatifs (LPAL ; RSF 124.1), la liste des actes parus dans le Recueil officiel fribourgeois (recueil chronologique ; ci-après : ROF) ainsi que les informations complémentaires mentionnées à l'article 6 al. 2 sont publiées **une deuxième fois** dans la Feuille officielle du canton de Fribourg (ci-après : FO).

Cette teneur date du passage à la primauté de la version électronique, entré en vigueur au début 2019. Mais, par rapport à la version originelle adoptée en 2001, l'adaptation n'a porté que sur des aspects formels, de cohérence avec les autres modifications proposées ; elle ne voulait rien changer aux relations entre le ROF et la FO par rapport à la situation qui existait depuis 2002 (cf. Message 2015-CE-295, BGC 2016 p. 3077).

Cela signifie que, depuis que le ROF existe (depuis 2002), **la publication des actes dans le ROF est accompagnée d'une publication simultanée des informations de base relatives à la législation dans la FO** (liste des actes et informations relatives à leur validité). Les données publiées dans la Feuille officielle correspondent ainsi pour l'essentiel à celles qui sont publiées dans les tables des matières hebdomadaires du ROF (actuellement les ROF INFO hebdomadaires).

1.2 Jusqu'au début des années 2000, la publication chronologique des données législatives se faisait directement dans la Feuille officielle, et c'était cette dernière qui faisait foi. La reprise à la fin de l'année des actes dans l'ancien Bulletin des lois ne changeait pas cela.

Mais avec la création du ROF (devenue effective au début de 2002), la situation a changé : c'est le ROF qui est devenu l'organe servant à la publication chronologique et, depuis ce moment, la FO n'a plus fait que « reproduire » le sommaire des livraisons du ROF (art. 3 al. 4 LPAL, dans sa version en vigueur du 01.01.2002 au 31.12.2018). Ainsi, seules les informations publiées dans le ROF **font foi** et,

en cas de divergence avec les informations publiées dans la FO, les premières l'emportent sur les secondes.

1.3 Cette publication complémentaire dans la FO vise uniquement un but d'information du public.

Cela ressort clairement du Message qui accompagnait le projet de loi de 2001 et a été confirmé dernièrement (avant l'entrée en vigueur de la modification induite par le passage à la primauté de la version électronique) par le Tribunal cantonal :

« Selon l'art. 3 al. 4 LPAL, la Feuille officielle (ci-après: FO) reproduit le sommaire des livraisons du ROF. D'après le message de la loi, la publication dans la FO ne comporte plus le texte des actes, mais uniquement les informations nécessaires à l'exercice des droits politiques (titre de l'acte adopté, référence au ROF, délai référendaire), puis les promulgations et autres communications concernant le caractère exécutoire des actes. Le sommaire des livraisons hebdomadaires du ROF est reproduit dans la FO pour assurer l'information du public sur les actes publiés (Message accompagnant le projet de LPAL, Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC 2001 p. 1459, 1462). » (TC, arrêt 601 2018 184 in RFJ 2019 p. 350, cons. 5.1).

1.4 À la lecture des dispositions de la LPAL, on constate en effet que ***c'est bien la publication dans le ROF et non dans la FO qui est déterminante***. L'art. 6 LPAL prévoit que c'est le ROF qui est l'organe de caractère chronologique servant à la publication des actes législatifs (al. 1), et que c'est lui qui sert à la communication des informations complémentaires relatives à la validité formelle des actes publiés, notamment celles qui concernent l'exercice des droits populaires, l'entrée en vigueur et une éventuelle approbation fédérale (al. 2). Par ailleurs, dans la section relative à la publicité et à la force obligatoire des actes législatifs, l'art. 21 al. 1 LPAL précise expressément que les actes ainsi que les informations complémentaires relatives à leur validité formelle tels que publiés au ROF et au RSF font foi. Dans la mesure où elle n'a **qu'un rôle d'information**, la publication dans la FO n'est par ailleurs pas mentionnée dans la section 4 de la LPAL consacrée à la publicité et à la force obligatoire.

2. Problèmes rencontrés et solution proposée

2.1 Cette publication supplémentaire dans la FO de la liste des actes législatifs et des informations complémentaires relatives à la validité des actes pose cependant des problèmes pratiques non négligeables :

- Le couplage entre le ROF et la FO complique considérablement et alourdit la publication rapide des actes dans des circonstances extraordinaires, comme celle vécue lors de la pandémie de COVID. À plusieurs reprises, cela a créé des difficultés pendant cette pandémie, alors que l'application servant à la gestion de la BDLF est conçue pour permettre, en cas de nécessité, une publication quasi-immédiate des actes après leur adoption.
- La publication accessoire dans la FO nécessite par ailleurs une coordination entre la publication du ROF et celle de la FO, alors que ces deux publications obéissent à des régimes différents sous plusieurs angles : les délais de préparation sont différents (ce qui empêche dans certains cas les adaptations de dernière minute qui sont parfois nécessaires pour la publication du ROF), l'édition et la diffusion sont réalisés par des organes distincts et le mode de publication est différent (version purement électronique pour le ROF, version électronique et papier pour la FO).
- La publication dans la FO nécessite un travail supplémentaire délicat (report manuel des données du ROF dans la FO avec les risques d'erreur que cela implique), ainsi que l'utilisation par les

responsables de la BDLF du système de publication de la FO (en plus de l'application utilisée pour la BDLF).

- Enfin et surtout, la situation actuelle crée une certaine confusion dans l'esprit du public. Celui-ci part de l'avis que les informations publiées dans la FO font foi de leur contenu alors que, dans le domaine qui nous occupe, c'est en réalité le ROF qui fait foi. Cela n'a généralement pas de conséquence puisque les informations publiées dans la FO sont reprises du ROF. Mais il est impossible de supprimer tout risque d'erreur lors de cette reprise et la situation serait très gênante si, par exemple, un problème devait survenir dans l'indication des délais pour déposer une annonce de demande de referendum ou la demande de referendum elle-même.

2.2 Ces problèmes ont été mis en évidence dans le cadre de la réorganisation en cours au sein de la Chancellerie, qui vise à améliorer l'efficacité des processus de publication de la législation. Pour y remédier, l'avant-projet propose de procéder **au découplage de la FO et du ROF** en abandonnant la publication des informations de bases relatives à la législation dans la FO. À l'avenir, ces informations ne seront plus publiées à deux endroits distincts mais seront **réunies en un seul lieu**, sur le site de la Banque de données de la législation fribourgeoise (>www.bdlf.fr<). Afin de renforcer **l'information du public concernant l'activité législative de l'État**, la suppression de ces informations dans la FO sera compensée par l'introduction de nouveaux outils reposant sur les technologies modernes de communication. Concrètement, il est prévu d'ajouter au site de la BDLF une nouvelle rubrique où les délais référendaires de l'ensemble des actes votés par le Grand Conseil seront groupés et mis en évidence. D'autres moyens sont aussi envisagés, comme la possibilité de s'inscrire gratuitement à une *Newsletter* qui reproduirait le contenu des informations actuellement publiées dans la FO.

3. Liens avec l'information relative à l'exercice des droits populaires

3.1 La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RSF 115.1) impose la publication dans la FO de toute une série d'informations relatives aux droits politiques. Parmi ces informations figurent divers renseignements en matière de referendum cantonaux (art. 107 al. 2, art. 111 al. 1 et 2, art. 135 al. 3). Mais cela ne concerne ni le fait-même qu'un acte soit soumis au referendum ni les délais en matière de referendum (délai référendaire et délai d'annonce du referendum).

3.2 Au contraire, pour ce qui concerne les actes législatifs du Grand Conseil, l'art. 128 LEDP prévoit expressément que la publication a lieu « **conformément à la loi sur la publication des actes législatifs** ». De fait, l'important sous l'angle des droits politiques, c'est que la publication ait lieu, qu'elle fasse foi et qu'elle mentionne clairement les éléments importants pour l'exercice de ces droits. Du point de vue du respect des droits politiques, **il n'est ainsi pas indispensable ni même nécessaire** de procéder à une double publication de ces informations dans le ROF et dans la FO. Ainsi que cela ressort expressément de l'art. 6 al. 2 LPAL, le canal qui sert à leur communication est clairement le ROF.

3.3 La publication dans la FO correspond certes à une longue pratique mais son maintien ne se justifie plus aujourd'hui. D'une part, le canton de Fribourg a déjà abandonné voilà 20 ans la publication des actes eux-mêmes dans la FO dans un souci de rationalisation. D'autre part, la conservation des dernières informations à ce sujet ne paraît plus souhaitable pour plusieurs raisons :

- C'est la publication dans le ROF qui fait foi en cas de divergence entre les informations publiées dans ce dernier et les informations publiées dans la FO. De ce point de vue, une double publication qui crée automatiquement des risques d'erreur n'est pas forcément opportune.
- La publication dans la FO de la liste des actes législatifs et des renseignements complémentaires relatifs à ces actes se perd un peu dans la masse des informations de la FO.
- Par ailleurs, la FO est une publication payante, alors que le ROF est entièrement gratuit et accessible à tout un chacun. Il en ira de même des nouveaux outils qui seront spécialement introduits dans le but d'assurer l'information du public à propos des nouveaux actes législatifs adoptés.
- De plus, la publication de la liste des actes législatifs et des renseignements complémentaires fait l'objet d'une actualité sur le site Internet de l'État et pourrait prochainement aussi faire l'objet d'une *Newsletter* avec possibilité d'abonnement. A cela il faut encore ajouter les communiqués de presse de l'État qui font régulièrement état de l'adoption des actes législatifs. L'information générale du public en la matière est donc assurée par des moyens de diffusion divers et largement accessibles.
- Enfin, n'importe quelle personne envisageant de déposer une demande de referendum est de toute manière contrainte de consulter préalablement cet acte dans le ROF.

4. Comparaison intercantonale

4.1 Au vu des **différentes pratiques** concernant la publication de la législation, il est difficile de procéder à une **comparaison intercantonale vraiment pertinente** tant les solutions peuvent **varier d'un canton à un autre** avec très souvent des particularités propres à chaque canton. En outre, le système de publication actuellement en place à Fribourg se distingue déjà actuellement de celui de la plupart des autres cantons : non seulement nous avons renoncé en 2002 déjà à toute publication des actes eux-mêmes dans la FO, mais encore c'est directement dans le ROF que nous publions les lois et décrets en vue de l'exercice du droit de referendum, indépendamment de la question de savoir si l'acte fera finalement l'objet d'un referendum et des résultats d'une éventuelle votation.

4.2. La situation est différente dans les autres cantons que nous avons examinés. On peut citer à cet égard l'exemple du canton de Berne. Les actes y sont publiés uniquement dans le Recueil officiel bernois (ROB), et pas du tout dans leur Feuille officielle (ni le contenu des actes, ni la liste des actes publiés, ni les informations relatives à leur validité). Avec toutefois une exception pour les actes soumis au referendum : tant qu'ils n'ont pas été promulgués, les actes soumis au referendum ne sont pas publiés dans le ROB, mais sur le site Internet du canton de Berne, et leur titre est diffusé dans la Feuille officielle en vue de l'exercice du droit de referendum. Ce n'est donc qu'après sa promulgation que l'acte est publié au ROB.

4.3 La **variété des solutions existant dans les autres cantons** montre qu'il n'existe pas une seule solution en matière de publication des actes législatifs mais un ensemble de solutions dont le choix dépend pour l'essentiel de l'histoire et des besoins propres à chaque canton. La solution proposée dans l'avant-projet constitue **une suite logique** des choix mis en place au cours des vingt dernières années qui ont conduit à faire du Recueil officiel **le vecteur principal de la législation fribourgeoise** tout en veillant à assurer **une publicité suffisante** sur l'activité du législateur. Suivant l'évolution des habitudes à l'intérieur de la société, l'avant-projet propose d'assurer à l'avenir cette publicité plus largement encore au moyen des technologies modernes de l'information et de la communication.

5. Conséquences financières et en personnel

5.1 Les nouveaux outils qui seront introduits en vue d'assurer notamment la publicité des informations relatives à l'exercice des droits populaires **présentent un coût très modeste**. La création d'une rubrique spéciale pour les actes soumis au referendum sur le site Internet de la BDLF se monte à CHF 5000.- pour l'acquisition, à quoi s'ajoute CHF 1000.- pour la maintenance annuelle. Quant à la mise en place d'une *Newsletter*, celle-ci se monterait à un montant unique de CHF 5000.- si l'on choisit l'outil proposé par le fournisseur de l'application. Les coûts globaux du projet calculés sur 5 ans s'élèvent dès lors au maximum à environ 16'000 CHF (charges comprises).

5.2 Si la solution proposée ne permet pas directement de faire des économies financières, elle permettra en revanche **d'optimiser et de rationaliser le travail** au sein des organes chargés de la publication des actes législatifs. Le fait d'avoir à publier des informations semblables dans deux médias distincts répondant à des règles d'édition radicalement différentes engendre en effet des contraintes inutiles sous l'angle du travail à accomplir, notamment en ce qui concerne la coordination entre les différents systèmes de publication.

6. Compatibilité avec le droit supérieur

L'avant-projet ne présente **pas de problème** sous l'angle de la conformité avec le droit supérieur. En particulier, l'accès aux informations nécessaires à l'exercice des droits populaires est garanti et même amélioré. Par ailleurs, un arrêt de 2013 du Tribunal fédéral a confirmé dans une affaire argovienne l'admissibilité de la publication des informations concernant les actes législatifs soumis au referendum au format exclusivement électronique (ATF 140 I 58, consid. 4.2.2).

7. Commentaire des dispositions

7.1 Article 3 al. 3 (*modifié*)

7.1.1 Selon l'article 3 al. 3 LPAL dans sa teneur actuelle, la liste des actes parus dans le ROF ainsi que les informations complémentaires relatives à la validité formelle des actes publiés, notamment celles qui concernent l'exercice des droits populaires, font l'objet d'une seconde publication dans la FO. Cette publication n'entraîne toutefois aucune conséquence juridique mais poursuit **uniquement un but d'information**. Selon l'article 6 al. 2 LPAL, c'est en effet la publication dans le ROF qui fait foi et qui est aussi déterminante, notamment concernant les délais en matière de referendum (cf. aussi pt 1 ci-dessus).

7.1.2 La modification proposée n'implique ainsi **pas une modification du système actuel** du point de vue du droit matériel. Elle permet en revanche de renoncer d'avoir à publier simultanément les informations concernant les actes législatifs nouvellement adoptés à la fois dans le ROF et dans la FO. Cette modification fait en sorte, d'une part, de remédier aux problèmes mis en évidence lors de la pandémie de COVID concernant **la coordination entre le ROF et la FO** et, d'autre part, **d'optimiser et de rationaliser** le processus de publication des lois (cf. aussi pt 2 ci-dessus).

7.1.3 En remplacement de la publication des informations concernant la législation dans la FO, la nouvelle disposition crée **une obligation pour l'État de diffuser** ces informations auprès du public par les technologies de l'information et de la communication. Ainsi, la Chancellerie d'État étudie notamment en ce moment le meilleur moyen de créer une *Newsletter* à laquelle toute personne

intéressée pourrait s'inscrire gratuitement. Le contenu de cette *Newsletter* reproduirait dans les grandes lignes les informations concernant la législation publiées actuellement dans la FO.

7.2 Article 17a Actes soumis au referendum (*nouveau*)

7.2.1 La liste des actes soumis au referendum sera rendue facilement accessible dans une **nouvelle rubrique** qui sera ajoutée sur le site de la BDLF. Celle-ci réunira de **manière centralisée** l'ensemble des actes soumis au referendum avec pour chacun la mention du délai référendaire et un lien vers la version de l'acte concerné publiée au ROF. Par rapport à la FO, le contenu de cette rubrique sera accessible en permanence et gratuitement.

8. Maquette de la nouvelle présentation

La maquette ci-dessous donne un aperçu de ce à quoi le site de la BDLF pourrait ressembler à l'avenir en cas d'acceptation de l'avant-projet.

La maquette illustre l'interface utilisateur pour les référendums en cours. Elle comprend :

- Le logo de l'Etat de Fribourg (ETAT DE FRIBOURG / STAAT FREIBURG) et une barre de recherche.
- Un menu de navigation avec des liens pour 'Recueil systématique (RSF)', 'Recueil officiel (ROF)', 'Dernières publications RSF', 'Newsletter' (surligné) et 'Référendums' (surligné).
- Des options de langue 'Français' et 'Deutsch'.
- Un titre principal 'Référendums en cours' avec des filtres pour 'Référendums en cours', 'Référendums échus' et 'Tous les référendums'.
- Un exemple d'acte législatif : 'Loi modifiant la loi sur la publication des actes législatifs (découplage ROF-FO)'. Les dates clés sont listées :
 - Date d'adoption par le Grand Conseil: 31.03.2021
 - Publication Recueil officiel: 10.04.2021
 - Expiration du délai d'annonce du referendum: 10.05.2021
 - Expiration du délai référendaire: 09.08.2021
- Un lien hypertexte vers le texte de l'acte publié au ROF.

Des annotations en boîte bleue expliquent les fonctionnalités :

- 'Accès à la liste des actes soumis au referendum' pointe vers le lien 'Référendums'.
- 'Possibilité d'inscription à une Newsletter' pointe vers le lien 'Newsletter'.
- 'Informations relatives à la validité formelle des actes, notamment celles qui concernent l'exercice des droits populaires' pointe vers les dates de l'exemple d'acte.
- 'Lien hypertexte vers le texte de l'acte publié au ROF et faisant foi de son contenu' pointe vers le lien sous l'exemple d'acte.