



Message 2015-CE-295

23 août 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la législation sur la publication des actes législatifs (primauté de la version électronique)

1. En bref

Actuellement, c'est la version papier des recueils de lois qui fait foi en cas de divergences. Mais les besoins de la population et la tendance en Suisse vont clairement dans le sens de la primauté accordée à la version publiée sur Internet. Plusieurs cantons (VD, AG, BE, GR, GL) ainsi que la Confédération ont dernièrement fait le pas. La réalisation de ce changement, accompagnée de l'éventuelle suppression d'une ou des deux collections imprimées de la législation, implique une révision globale du système de production et de publication des actes législatifs, avec certains changements d'ordre technique, organisationnel et législatif.

Sur le plan technique, il paraît nécessaire de faire évoluer l'application informatique qui gère actuellement la Banque de données de la législation fribourgeoise vers une solution prenant en compte l'ensemble des besoins de la chaîne de production des textes législatifs, dans un format pérenne (en principe, format XML), permettant une mise à jour en continu du recueil systématique et offrant des garanties élevées sous l'angle de la sécurité des données.

Sur le plan organisationnel, le processus de production et de publication des actes législatifs doit être revu, avec l'exploitation de synergies au sein des services qui s'occupent de ces activités, des implications sur l'organisation du travail législatif ainsi que des effets sur la présentation formelle des textes législatifs et les directives de technique législative.

Enfin, sur le plan législatif, le passage à la primauté de la version électronique implique une révision de la loi sur la publication des actes législatifs. Cette loi, qui date de 2001, tient déjà largement compte des publications électroniques. Mais elle est fondée sur le primat du papier et a été rédigée sur cette base. Le présent projet renverse donc le système et permet, à terme, l'abandon des recueils imprimés avec les économies qui en découlent.

2. Généralités

2.1. Contexte et origine du projet

2.1.1. La publication de la législation fribourgeoise est régie depuis le début du siècle par la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL, RSF 124.1) et par ses

ordonnances d'exécution (règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs, RPAL, RSF 124.11; ordonnance du 11 novembre 2008 fixant le prix des publications officielles, RSF 124.16, qui a remplacé un arrêté de 2001).

2.1.2. Selon cette législation, la publication des actes législatifs fribourgeois a lieu dans un recueil chronologique imprimé (Recueil officiel fribourgeois, ROF), dans un recueil systématique imprimé (Recueil systématique de la législation fribourgeoise, RSF) et dans des publications électroniques. Les publications électroniques sont le pendant des recueils imprimés: la version électronique du ROF (cf. art. 8 RPAL) est publiée à l'adresse www.fr.ch/rof, et la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF) (art. 9 RPAL) à l'adresse www.fr.ch/bdlf. En cas de divergences entre ces publications officielles, la loi prescrit la primauté de la version imprimée sur la version électronique et celle du ROF sur le RSF (art. 21 LPAL).

2.1.3. Au sein de l'administration, les activités de publication des actes législatifs sont réparties entre le secteur «Publications officielles» de la Chancellerie, qui s'occupe du ROF, et le Service de législation, qui s'occupe du RSF et de la BDLF.

L'impression papier du ROF et du RSF est confiée à des imprimeries. Le ROF paraît chaque semaine et le RSF est mis à jour deux fois par année.

La publication électronique du ROF consiste dans la diffusion de fichiers PDF sur Internet, à l'aide de l'outil de gestion de contenu en ligne de l'Etat (CMS Contens). Quant à la BDLF, elle est gérée depuis 2011 avec l'application LexWork Classic de la maison Sitrox, qui en assure l'hébergement et la maintenance. Elle est mise à jour beaucoup plus fréquemment que le RSF, environ une fois par mois.

2.1.4. Le système actuel de publication des actes législatifs fonctionne bien et à des coûts relativement faibles. Néanmoins, le besoin de le réformer se fait sentir sur plusieurs plans.

a) Il y a tout d'abord un besoin d'adaptation du système aux *attentes des destinataires des publications officielles*. Ces attentes ont fortement évolué ces dernières années et continuent de le faire. En particulier, la consultation de la

version papier des recueils de lois cède du terrain devant la version électronique. Celle-ci offre des textes beaucoup plus à jour ainsi que des outils de recherche nettement plus performants, au point que l'utilité de la version imprimée devient de plus en plus sujette à discussions. En outre, d'autres exigences apparaissent en lien avec la version électronique, comme la possibilité de consulter aisément la législation sur des tablettes et des smartphones, l'actualisation en permanence du recueil systématique ou la mise à disposition d'outils complémentaires tels que l'historique des actes ou des liens vers les travaux préparatoires.

b) Il y a également la nécessité de faire évoluer *l'application informatique* qui sert à la gestion de la BDLF. Celle-ci a été conçue comme une solution transitoire, pour des raisons de délais et d'argent et parce qu'il paraissait judicieux d'attendre à ce moment-là l'évolution des standards et des offres du marché. Mais la version minimale de l'application LexWork acquise en 2010 fonctionne avec des fichiers aux formats Word et PDF, qui n'offrent pas de garanties suffisantes en matière de pérennité des données et d'adaptabilité de la BDLF à l'évolution informatique. Pour remplir ces exigences, imposées par l'article 8 al. 2 LPAL, l'utilisation d'un système fondé sur le format XML (Extensible Markup Language) paraît indispensable et correspond à un standard reconnu.

c) *L'organisation des activités de gestion des publications officielles* dans notre canton demande aussi à être revue. La gestion séparée des deux recueils par des entités distinctes s'explique pour des raisons historiques. Elle fonctionne actuellement à satisfaction en raison des compétences des personnes en place, mais elle n'est pas très rationnelle sur le plan organisationnel. Des synergies paraissent dès lors possible en regroupant les compétences, en assurant la production conjointe des textes du recueil officiel et des textes du recueil systématique dans un même système informatique et en révisant le processus d'élaboration des actes législatifs, de leur conception à leur publication.

d) Il importe enfin de *suivre l'évolution récente de la situation des publications officielles en Suisse*. A partir des années 2000, la Confédération et les cantons se sont lancés dans une démarche de standardisation visant à créer un format suisse de données pour les textes législatifs. Ce processus n'a pas donné les résultats escomptés. Il a certes abouti à la création, sous l'égide de l'Association e-justice.CH, du schéma CHLexML, mais ce dernier n'a toujours pas été validé par un organisme de normalisation et la Confédération a décidé de l'abandonner au profit d'un format international. Malgré ce relatif échec, la situation a évolué de manière importante sur d'autres points. Ainsi, plusieurs cantons (VD depuis 2005; puis, à partir de 2011, AG, GR, BE, GL; ZH en cours) et la Confédération (depuis le 1.1.16) ont remplacé implicitement ou explicitement la priorité accordée à la version imprimée des recueils par le principe de la primauté de la version électronique; la version imprimée a même

souvent déjà disparu (VD, AG, BE, GL; ainsi qu'OW dès 2000, mais seulement pour le recueil systématique). Par ailleurs, la Conférence suisse des chanceliers a décidé de maintenir son soutien à l'application LexFind, outil intercantonal offrant un accès unifié à l'ensemble des législations de la Confédération et des divers cantons.

2.1.5. Dans ce contexte, les études préliminaires effectuées par le Service de législation ont mis en évidence la nécessité de coordonner les différents aspects de la modernisation du système de publication des actes législatifs, en se fondant sur trois axes:

a) En premier lieu, le passage de la BDLF actuelle à un système global de production et de publication des textes législatifs, basé sur un format XML et assurant la gestion conjointe et coordonnée du ROF et de la BDLF, avec une consolidation en grande partie automatisée des textes, une mise à jour en continu du droit fribourgeois, des garanties en matière de sécurité des données et, si possible, une offre d'outils complémentaires tels que historique des actes, liens vers les travaux préparatoires ou établissement automatisé de tableaux synoptiques (notamment pour les travaux parlementaires).

b) En second lieu, la préparation d'une modification de la LPAL visant à y introduire la primauté de la version électronique des recueils de lois et la possibilité de supprimer la version imprimée.

c) En troisième lieu, la révision du processus de production et de publication des actes législatifs, avec l'exploitation de synergies au sein des services qui s'occupent de ces activités, des implications sur l'organisation du travail législatif et des effets sur la présentation formelle des textes législatifs et les directives de technique législative.

2.1.6. Le présent projet, élaboré par la Chancellerie, concrétise le deuxième de ces trois axes.

Lors de la *consultation*, qui a eu lieu entre la fin 2015 et le début 2016, il n'a certes pas suscité un intérêt démesuré, ce qui paraît normal pour un tel sujet.

Mais il a été bien accueilli. En particulier, le passage à la primauté de la version électronique a été accepté, voire salué, par tous ceux qui se sont prononcés expressément sur le sujet. L'éventuelle suppression de la version papier n'a pas non plus été contestée: la majorité des intervenants est clairement favorable à cette solution; d'autres (dont le Tribunal cantonal) ne s'y opposent pas pour autant qu'il soit possible d'obtenir sur demande les documents désirés en version papier; seuls deux d'entre eux se déclarent assez réservés.

Quelques remarques ponctuelles ont cependant été émises, qui ont fait l'objet d'un examen détaillé et ont amené à plusieurs modifications du projet. La mise au point de ce

dernier a en outre été complétée avec des règles spéciales sur la publication du droit intercantonal (cf. à ce sujet ci-dessous pt 2.2.6 et l'art. 3a), qui ne figuraient pas dans la version mise en consultation.

2.2. Grandes lignes du projet

2.2.1. La législation actuelle tient déjà largement compte des publications électroniques, leur reconnaissant notamment le statut de publications officielles (art. 3 al. 1 let. c LPAL). Néanmoins, *cette législation est fondée sur le primat du papier*. Il est d'ailleurs expressément prévu que c'est la version imprimée qui fait foi en cas de divergence (art. 21 al. 2 LPAL). Mais le primat du papier s'exprime aussi autrement: la LPAL est rédigée en partant du point de vue que les actes législatifs sont publiés en priorité dans des recueils imprimés. Les publications électroniques, quant à elles, ont principalement pour but de faciliter la consultation de la législation (art. 8 al. 1 LPAL) et n'ont en principe, malgré leur statut de publication officielle, pas force obligatoire (art. 8 al. 3 LPAL).

2.2.2. Le passage à la primauté de la version électronique nécessite donc une adaptation de la LPAL relativement importante sur le plan quantitatif. Mais, sur le fond, *le changement principal réside dans le passage à la primauté de la version électronique*, les autres modifications découlant pratiquement toutes de ce changement. En dehors du problème posé par la publication du droit intercantonal (cf. ci-dessous pt 2.2.6), les aspects qui ne sont pas liés de près ou de loin à la primauté de la version électronique des recueils de lois ne sont en revanche pas revus, et la structure générale de la loi est maintenue pratiquement telle quelle.

2.2.3. Le projet et le présent rapport explicatif *s'inspirent en partie* de solutions déjà consacrées ailleurs, notamment *de la dernière révision de la loi fédérale* du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl, RS 170.512; cf. la modification du 26.09.2014, RO 2015 3977 et, pour les travaux préparatoires, le Message et le projet du 28 août 2013, FF 2013 p. 6325 ss et 6365 ss), qui avait plus ou moins (toutes proportions gardées) le même objet. Cette modification est entrée partiellement en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

2.2.4. Les modifications en lien avec la primauté de la version électronique *concernent une quinzaine d'articles*. En particulier, le projet:

a) supprime la notion de «publications électroniques», qui devient inutile dans la mesure où la publication des recueils se fera en priorité de manière électronique (art. 3);

b) conserve les notions de ROF et de RSF (art. 3 al. 1, 6 et 7), en les transformant en publications essentiellement électroniques (art. 3 al. 4 et 8 ss);

c) reprend l'appellation «BDLF» en lui donnant une nouvelle portée, recouvrant les deux recueils réunis dans un même système informatique (section 4 du chap. 2, art. 8 ss);

d) fixe les éléments essentiels que doit impérativement contenir cette nouvelle BDLF (art. 8) ainsi que les exigences à respecter pour pouvoir lui donner force obligatoire (art. 8a al. 2), y compris en matière d'archivage (art. 21a);

e) autorise expressément l'externalisation de l'hébergement et de la maintenance de la BDLF et de ses données (art. 8b), ainsi que l'adaptation purement formelle des textes légaux à certaines exigences propres au format électronique (art. 24a);

f) maintient à titre accessoire la possibilité d'une version papier des recueils, à charge pour le Conseil d'Etat de prendre les décisions en la matière (art. 3 al. 4);

g) pose le principe de la force obligatoire du ROF et du RSF, dans leurs versions électronique et, cas échéant, papier (art. 21 al. 1, phr. intr.);

h) complète ce principe de la force obligatoire par des règles de primauté, indispensables pour régler les éventuelles cas de divergences: passage à la primauté de la version électronique sur une éventuelle version papier (art. 21 al. 1 let. b) et maintien de la primauté du ROF sur le RSF (art. 21 al. 1 let. a);

i) prévoit certaines mesures destinées à faciliter la consultation de la législation par les personnes qui sont encore réfractaires à l'informatique (art. 8c et 10 al. 2).

2.2.5. Si l'on se réfère aux besoins du public, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable d'aller plus loin dans le changement et d'affirmer non seulement la priorité de la version électronique sur la version imprimée, mais encore la primauté du RSF sur le ROF. C'est en effet la version électronique du recueil systématique qui est, et de loin, l'outil le plus utilisé pour consulter la législation, à Fribourg comme ailleurs.

La question a aussi été posée à l'échelon fédéral. Lors de la dernière révision de la LPubl, la conseillère nationale fribourgeoise Ursula Schneider Schüttel a en effet déposé un amendement à ce sujet, avant de le retirer et de le remplacer par un postulat (Postulat du 7.05.2014, accepté le 26.09.2014, dossier Curia Vista 14.3319). Les conséquences d'un passage à la primauté du recueil systématique sur le recueil officiel vont donc être réexaminées par la Confédération.

Mais en l'état actuel de la situation, ce renversement de priorité ne paraît pas souhaitable pour des raisons liées à la sécurité du droit. Il est certes important de prendre en compte les besoins et les usages des destinataires des textes de loi, mais ces besoins et usages ne peuvent pas prévaloir sur la manifestation de volonté de l'auteur des textes, qui s'exprime le plus directement dans le recueil chronologique. L'authenticité du texte y est par définition mieux garantie,

puisque c'est cette version qui a en principe été formellement adoptée et qui, à Fribourg, sert de base à l'exercice du droit de referendum.

Par ailleurs, le présent projet de révision de la LPAL propose déjà une avancée dans ce domaine. Actuellement, la version électronique du recueil systématique est l'outil de publication de la législation le plus à jour et le plus utilisé dans le canton, mais elle n'a pas force obligatoire. Avec le projet, les textes publiés dans le Recueil systématique électronique feront foi de leur contenu comme ceux du Recueil officiel (art. 21 al. 1, phr. intr.). C'est donc uniquement en présence de divergences que la règle de primauté, qui donne la préséance au ROF, interviendra (art. 21 al. 1 let. a).

2.2.6. La publication des actes intercantonaux est soumise aux mêmes règles de publication que la législation interne, sous réserve des règles spéciales prévues par le droit concordataire (art. 2 al. 3 LPAL), ce qui est en soi logique.

Mais, en pratique, la publication de ces actes soulève de nombreuses difficultés et présente de grosses lacunes (cf. à ce sujet IVANOV/ROTH, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, LeGes 2009 p. 235 ss): les actes intercantonaux ne font pas l'objet d'une publication harmonisée de la part des cantons concernés, les dates d'adhésion et d'entrée en vigueur ne sont souvent pas clairement déterminées, il est parfois difficile de reconnaître la version à jour et les textes publiés varient dans certains cas d'un canton à l'autre.

Ces difficultés tiennent pour l'essentiel au fait que ces actes ne dépendent pas exclusivement des autorités cantonales, ce qui justifie d'ailleurs que le projet les exclue de la foi publique accordée aux recueils (cf. la nouvelle teneur de l'art. 21 al. 2).

Quelques initiatives ont été lancées ces dernières années pour résoudre ces problèmes. Certaines l'ont été par des organes intercantonaux: p. ex., la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique – CDIP – dispose d'un site sur lequel elle tient à jour un recueil de ses bases légales (<http://www.edk.ch/dyn/11703.php>). D'autres sont proposées par des organes privés; c'est le cas du projet Intlex développé par le Centre de l'information juridique et la maison Sitrox, qui vise à créer un organe de publication pour le droit intercantonal à disposition des cantons intéressés, offrant des prestations de plus en plus étendues au fur et à mesure que le nombre de cantons partenaires augmente. Les cantons auront la possibilité soit de reprendre les données harmonisées du portail intercantonal et de les utiliser dans leurs propres publications, soit de renvoyer au portail intercantonal depuis ces dernières.

Pour l'instant, l'Etat ne participe pas à ce système et aucun autre projet concret de publication du droit intercantonal avec d'autres cantons n'est en cours. Mais cela reste une possibilité intéressante. Le projet ouvre dès lors la porte à

une solution de ce genre (art. 3a), de manière à ne pas devoir remodifier la loi au cas où elle se concrétiserait.

2.3. Conséquences du projet

2.3.1. Les conséquences financières et en personnel qui découlent directement du projet sont limitées aux mesures de sécurité informatique renforcées nécessaires à l'introduction de la primauté électronique et sont de l'ordre de 25 000 francs (acquisition des options de l'application informatique liées spécifiquement à la primauté de la version électronique, auxquelles il faut ajouter les certificats nécessaires à la signature électronique des documents, renouvelables régulièrement et calculés sur cinq ans). Ces montants sont en outre susceptibles d'être largement compensés par la suppression d'une ou des collections imprimées.

Cela étant, comme le projet est lié à la modernisation du système de publication des actes législatifs et au remplacement de l'application qui gère actuellement la BDLF, les conséquences globales de cette modernisation et de ce remplacement, qui sont déjà en cours, sont indiquées ci-dessous à titre d'information (à noter que les 25 000 francs mentionnés en tant que conséquences directes du projet sont déjà couverts par les montants inscrits au budget):

- > Le budget 2016 accepté par le Grand Conseil et le projet de budget 2017 proposé par le Conseil d'Etat comprennent des montants de respectivement 213 700 francs et 139 000 francs pour l'acquisition de la nouvelle version de l'application, son implémentation et le support pour les deux premières années (2016–2017).
- > A l'avenir, les frais périodiques pour la maintenance, le support et l'hébergement de la nouvelle application seront de l'ordre de 50 000 francs par année, soit une augmentation d'environ 15 000 francs par rapport à la situation actuelle.
- > En cas de renonciation à l'impression du recueil officiel et du recueil systématique, le potentiel d'économie est de l'ordre de 100 000 à 150 000 francs par année.
- > Sous l'angle du personnel, la modernisation du système aura également des conséquences, en principe positives sur le long terme. Le regroupement de la gestion des recueils et la consolidation en grande partie automatisée des textes devraient en effet simplifier la tâche des organes chargés des publications officielles et les tâches liées à l'impression des recueils pourraient être supprimées. Il est cependant difficile de fournir à ce sujet des données chiffrées, car la mise en place de la nouvelle BDLF et l'augmentation de ses fonctionnalités requerront aussi certaines activités et compétences nouvelles.

2.3.2. La compatibilité du projet avec le droit supérieur ne pose pas de problème. Même s'il n'est posé expressément ni par la Constitution fédérale, ni par la Constitution cantonale,

le principe de la publication de la législation est une obligation fondamentale d'un Etat de droit, puisque cette publication est une condition nécessaire de la validité et de l'applicabilité des actes législatifs. Mais la définition de la forme et des modalités de cette publication est une affaire cantonale, dans laquelle n'interfèrent ni le droit fédéral ni le droit européen.

2.3.3. Le projet n'a *pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes*. Il ne recouvre en effet pas la publication du droit communal, qui reste de la compétence exclusive des communes.

2.3.4. L'influence du projet sur le *développement durable* a été évaluée à l'aide de la Boussole 21. Dans l'ensemble, ses effets sont positifs, notamment en cas de suppression des collections papier et ce surtout dans les domaines de l'économie et dans ceux de la sécurité du droit et de la gouvernance; les aspects environnementaux sont très peu touchés.

3. Commentaire des modifications de la LPAL

Art. 3, principes

L'article 3 est adapté globalement à l'idée selon laquelle la publication des actes législatifs intervient principalement de manière électronique. La notion-même de «publications électroniques» disparaît dès lors en tant que catégorie particulière de publication (suppression de la let. c de l'al. 1). Le ROF et le RSF seront désormais des publications essentiellement électroniques, réunies dans un même système de publication (al. 4, 1^{re} phrase; cf. ég. art. 8 al. 1).

La décision de maintenir ou de supprimer les collections imprimées du ROF et du RSF est laissée à la libre appréciation du Conseil d'Etat (al. 4). Certains cantons ont choisi une solution plus radicale, en renonçant directement au papier. Le projet reprend cependant à nouveau sur ce point la solution fédérale (cf. art. 16 LPubl), qui offre plus de souplesse. S'il est évident que l'intérêt pour les collections imprimées diminue au fur et à mesure qu'augmentent les consultations des recueils électroniques, le nombre d'abonnements à la version papier n'a pour l'instant pas chuté de façon drastique. Le Conseil d'Etat est donc mieux placé pour apprécier la situation, vérifier les écarts entre besoins effectifs et frais d'impression et retenir la solution la plus appropriée (suppression d'un ou des deux recueils et moment de cette suppression). Par ailleurs, il lui appartiendra aussi, comme c'est le cas sur le plan fédéral (cf. art. 16 al. 3 LPubl et les explications fournies dans le Message), d'évaluer le besoin de conserver une ou plusieurs collections imprimées notamment à des fins de sécurité, p. ex. pour faire face à l'éventualité d'un problème technique majeur paralysant la BDLF.

L'alinéa 3 règle la relation entre le ROF et la Feuille officielle pour l'essentiel de la même manière qu'actuellement. La formulation est cependant adaptée à celle utilisée désormais à l'article 6.

Art. 3a (nouveau), droit intercantonal

Au vu des problèmes soulevés par la publication du droit intercantonal et des solutions qui sont proposées pour les résoudre (cf. ci-dessus pt 2.2.6), l'article 3a donne la possibilité au Conseil d'Etat de déléguer à un tiers (privé ou public) non seulement l'hébergement et la maintenance de l'application qui sert à la gestion des recueils de lois, mais également la gestion des données intercantionales.

Cette solution paraît envisageable dans la mesure où, de toute manière, les règles relatives à la foi publique des recueils ne s'appliquent pas aux actes intercantonaux (cf. art. 21 al. 2). En outre, les conditions fixées pour une telle délégation sont très strictes: la gestion devra se faire conjointement avec au moins trois autres cantons (al. 1 let. a); la sécurité informatique devra être assurée avec le même niveau d'exigences que pour la BDLF (al. 1 let. b); l'Etat devra prendre les mesures lui permettant de conserver la maîtrise sur les données relatives aux actes (al. 1 let. c); et il devra offrir un accès à ces derniers depuis les recueils cantonaux (al. 1 let. d).

Art. 6, Recueil officiel

Les notions de «collections», de «livraisons» et de «sommaire des livraisons», utilisées dans le texte actuel de l'article 6, ne correspondent plus à la publication essentiellement électronique du Recueil officiel. Elles disparaissent donc du nouveau texte.

En revanche, comme le ROF sera publié dans la Banque de données (cf. art. 3 al. 4 et art. 8 al. 1), celle-ci devra comprendre non seulement les textes des actes (al. 1, dont la teneur est identique au texte actuel), mais encore l'ensemble des informations complémentaires qui y figurent (al. 2). On peut rappeler dans ce contexte que Fribourg a retenu depuis l'adoption de la LPAL une solution originale pour la publication chronologique de ses actes législatifs: cette publication n'a lieu qu'une seule fois, même en cas de soumission au referendum, et elle est complétée ultérieurement par les renseignements postérieurs à l'adoption.

L'article 6 ne se prononce plus sur la périodicité de la parution du ROF. Actuellement, le ROF est publié à un rythme hebdomadaire, mais la publication électronique autorise beaucoup plus de libertés en la matière. Sur le plan fédéral, il est p. ex. prévu de remplacer l'édition hebdomadaire par une publication ordinaire à la demande, qui pourrait au besoin être quotidienne. Il appartiendra à la réglementation d'exécution de donner des précisions à ce sujet.

Art. 7, Recueil systématique

La définition du Recueil systématique est adaptée à son statut de publication essentiellement électronique. La notion de «consolidation» (intégration, dans un acte législatif, des modifications de cet acte intervenues après son adoption initiale) y est introduite dans un souci de clarté, sur le modèle de la définition figurant dans la loi fédérale (cf. art. 11 phr. intr. LPubl).

L'alinéa 2 reprend le contenu inchangé de l'ancien alinéa 4.

Art. 8 et 8a, Banque de données

Actuellement, la Banque de données de la législation fribourgeoise est le pendant électronique du RSF, complété notamment avec une partie de l'historique des actes et mis à jour au moins six fois par an, contre deux au RSF (cf. art. 9 RPAL; en pratique, la BDLF est mise à jour quasiment une fois par mois). En revanche, le ROF est publié sur un site Internet propre et ne fait pas partie de la BDLF. Les textes parus dans le ROF ont cependant été recopiés dans l'application qui gère la BDLF afin de créer et de gérer des liens de manière simple et rapide entre les deux recueils et de disposer d'un outil de recherche plus performant que celui offert par le site du ROF.

Le projet reprend l'appellation de «BDLF» dans un sens plus large: elle recouvrira les deux recueils, ceux-ci devant être entièrement réunis au sein de la même application informatique (art. 3 al. 4 et 8 al. 1). Les articles 8 ss fixent les exigences de base que doit remplir la nouvelle BDLF:

- > L'article 8 al. 2 reprend à l'échelon de la loi l'exigence qui figure actuellement à l'article 10 RPAL et qui impose à la BDLF un minimum de convivialité pour le public.
- > D'autres outils complémentaires existants déjà actuellement (conservation de l'historique des actes, qui facilite la recherche du droit valable à un moment précis du passé) ou en voie de réalisation (système de comparaison de textes, permettant notamment au Grand Conseil de disposer de tableaux synoptiques pour les travaux en commission) étaient expressément mentionnés à l'article 8 de l'avant-projet. Cette mention a toutefois été critiquée lors de la consultation: ces instruments sont certes utiles voire nécessaires, mais c'est le Conseil d'Etat qui devrait les définir en fonction des besoins et de l'évolution des technologies disponibles. Cette solution paraît effectivement préférable et a été introduite à l'article 8 al. 3.
- > La diffusion de la BDLF sur Internet doit s'intégrer dans les pages de l'Etat (art. 8a al. 1) et donc tenir compte de l'identité visuelle du canton. Cette précision est à mettre en relation avec la possibilité d'externalisation offerte par l'article 8b.
- > Le passage à la primauté de la version électronique a des conséquences particulièrement importantes en

matière de sécurité des données informatiques. Si c'est la version électronique qui fait foi, elle doit impérativement présenter des garanties élevées de sécurité et doit pouvoir être conservée et exploitée sur le long terme. L'article 8a al. 2 pose de manière générale les exigences qui doivent être respectées en la matière. Les mesures à prendre doivent être conformes à l'état de la technique et adaptée régulièrement à l'évolution de cette dernière. Elles doivent assurer l'authenticité et l'intégrité des données, ce qui sera fait probablement avec un système de signature électronique; la disponibilité des données, par des mesures de prévention des défaillances du système et des lieux d'hébergement, y compris en cas de catastrophe; la pérennité de la conservation et de l'exploitation, qui passe principalement par le format XML dans lequel les données seront traitées.

Art. 8b, externalisation de la Banque de données

La BDLF actuelle est hébergée depuis 2011 par la maison qui a fourni l'application et qui en assure également la maintenance et le support (Sitrox AG). Il est prévu de maintenir à l'avenir cette solution en lui donnant expressément une base légale (art. 8b al. 1), qui paraît désormais nécessaire dans la mesure où c'est la version électronique de la législation qui fera foi.

La possibilité d'externaliser la Banque de données a été critiquée lors de la consultation par un parti politique. Cette réticence est compréhensible. Les données législatives constituent un élément essentiel de l'Etat de droit, et il importe que ce dernier garde la maîtrise sur elles.

Néanmoins, cette possibilité paraît nécessaire et admissible pour les raisons suivantes:

- > La possibilité d'externalisation ne concerne pas la gestion des données législatives, mais seulement l'hébergement de l'application et de son contenu, la maintenance de l'application et le support (cf. art. 8b al. 1).
- > La situation actuelle, en vigueur depuis 2011, n'a à ce jour jamais posé de problème. Elle correspond d'ailleurs à ce qui se fait dans plus de la moitié des cantons, dont plusieurs sont déjà passés à la primauté de la version électronique.
- > Cette solution décharge l'administration de toutes les contraintes liées à l'hébergement et à la maintenance d'une application dont les besoins sont très particuliers, et permet des économies importantes par rapport à ce qu'une application interne serait susceptible de coûter.
- > Le tiers auquel ces tâches sont confiées est soumis aux mêmes exigences en matière de sécurité informatique que le serait un service de l'Etat (art. 8b al. 2).
- > Enfin et surtout, le projet a été complété par l'énoncé clair du principe selon lequel l'Etat doit conserver la maîtrise sur ses données et prendre à cet effet les

mesures nécessaires (art. 8b al. 3), ce qui se traduit concrètement de deux manières. D'une part, en pratique, une option de la nouvelle application permettra à l'Etat d'effectuer *aussi souvent qu'il le désire* une copie de tous les fichiers de la Banque de données (recueil officiel + recueil systématique + historique des actes) dans différents formats, dont le format CHLexML et un format PDF prévu pour l'archivage à long terme des données (PDF/A-1a), avec les métadonnées relatives à ces fichiers. D'autre part, l'article 21a prévoit un dépôt régulier aux Archives de l'Etat des données législatives dans un format adéquat.

Art. 8c, textes imprimés

La publication électronique (BDLF) devenant la forme ordinaire dans laquelle les recueils de lois sont publiés, la mise à disposition de produits imprimés devient un service complémentaire. La décision d'imprimer ou non les recueils complets est laissée à la libre appréciation du Conseil d'Etat (art. 3 al. 4). Mais la possibilité, pour les particuliers, d'obtenir une version papier d'actes législatifs isolés (al. 1) est maintenue, comme c'est également le cas sur le plan fédéral (cf. art. 16 al. 1 LPubl).

L'impression sera faite directement depuis la BDLF et correspond donc à une version améliorée des tirés à part prévus par l'actuel article 3 al. 3 LPAL. Cette possibilité, qui découle en soi déjà de la législation sur l'information et l'accès aux documents (cf. art. 23 al. 1 LInf), atténue quelque peu les risques de «fracture numérique».

Reste la question des émoluments. L'article 11 LPAL charge actuellement le Conseil d'Etat de fixer le prix de vente des publications officielles, ce qui constitue une disposition spéciale par rapport aux règles sur la gratuité et les émoluments en matière de droit d'accès aux documents (cf. art. 24 LInf et son alinéa 3 qui réserve la législation spéciale). Pour les tirés à part, l'ordonnance de 2008 fixant les prix des publications officielles (RSF 124.16) charge la Chancellerie d'en déterminer le prix en fonction du nombre de pages. Ces prix varient en pratique entre 3 et 17 francs. Les tirés à part ne sont donc pas fournis gratuitement dans notre canton, pas plus qu'ils ne le sont d'ailleurs à la Confédération (cf. art. 19 al. 2 LPubl_Conf.). Or il est possible que la demande augmente fortement après la suppression de la version papier, et que cela entraîne globalement des frais importants et pas forcément justifiés dans tous les cas, car le public a toujours la possibilité d'imprimer lui-même les documents depuis la BDLF. Il paraît donc préférable de conserver cette possibilité de prélever des émoluments (cf. art. 8c al. 2), et d'adapter la pratique de la Chancellerie en fonction de la situation.

Art. 10, consultation

A partir du moment où la version électronique fait foi, le droit pour les particuliers de consulter la législation auprès des organes de l'Etat doit concerner cette version. La modification de l'article 10 intègre cet élément (al. 2). L'ensemble de la disposition est en outre allégé et reformulé de manière à mieux tenir compte du nouveau contexte.

Art. 12 al. 2

L'article 12 al. 2 n'a plus de raison d'être au vu de la nouvelle définition du Recueil systématique donnée par l'article 8 al. 1, qui fait référence à la notion de «consolidation».

Art. 19 al. 4

Actuellement, la date d'entrée en vigueur des actes doit si possible coïncider avec l'une des dates déterminantes du RSF imprimé (1^{er} janvier et 1^{er} juillet, cf. art. 7 RPAL), pour des raisons évidentes. Avec le passage à la primauté de la version électronique, ces raisons tombent. L'article 19 al. 4 est dès lors abrogé. Si le Conseil d'Etat souhaite quand même fixer une règle minimale en la matière, il pourra le faire dans la réglementation d'exécution.

Art. 21, texte faisant foi

Cf. au sujet de l'article 21 ci-dessus pt 2.2.3 *in fine* et 2.2.4.

Les règles sur la force obligatoire des textes publiés dans les recueils de lois ne peuvent pas s'appliquer aux conventions qui ne dépendent pas exclusivement des autorités cantonales. L'alinéa 3 réserve dès lors ce cas particulier.

Art. 21a, archivage

Les actes publiés dans la BDLF sont en principe conservés dans le système. Cela ne résout cependant pas la question de l'archivage à long terme des actes, qui doit être traitée de manière séparée. Or, si c'est la version électronique des documents qui fait foi, il n'est pas souhaitable de conserver dans les archives historiques de simples versions imprimées. L'archivage devra donc avoir lieu sous forme électronique, dans un format adapté à la conservation à long terme (al. 1). Cet archivage électronique constitue l'une des facettes de la maîtrise que l'Etat doit conserver sur ses données législatives, maîtrise qui ouvre la porte aux possibilités d'externalisation prévues par l'article 8b.

Art. 24a, adaptation de la présentation

Certaines caractéristiques des actes législatifs cantonaux sont difficilement compatibles avec les contraintes de l'informatique et ne permettent pas d'utiliser tout le potentiel offert par les outils électroniques. Pour profiter de

ce potentiel, il sera nécessaire de revoir certains aspects de la présentation des actes, p. ex. en numérotant les énumérations qui comportent de simples tirets, ou encore en adaptant la terminologie et la numérotation utilisées pour la structure purement formelle des actes (chapitres, sections,...) de manière à ce qu'elle devienne sans équivoque (pas deux sections avec le même numéro dans le même acte, p. ex.). Comme ce sont en partie des actes du Grand Conseil qui seront touchés, et que ces modifications porteront aussi sur des actes déjà adoptés (dans la partie «Recueil systématique» de la BDLF), il est préférable que le Grand Conseil donne formellement son accord à une opération qui ne touche en aucun cas le sens des actes.

4. Commentaire de la modification de la LEDP

La modification de l'article 136h LEDP introduit la compétence de la Chancellerie plutôt que du Conseil d'Etat pour la promulgation des actes du Grand Conseil. La promulgation consiste à constater le respect des règles sur l'exercice des droits politiques. Il n'y a pas vraiment de raison de confier ce constat au Conseil d'Etat. La fixation de la date d'entrée en vigueur des lois, qui est une opération distincte de la promulgation (même si elle est souvent effectuée en même temps), reste en revanche de la compétence du gouvernement (cf. art. 19 al. 2 LPAL).
