



Message 2023-CE-30

22 août 2023

Projet de loi modifiant la loi sur la publication des actes législatifs (gratuité de la Feuille officielle et simplification des processus administratifs) (LPAL)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent message accompagnant le projet de modification de la loi sur la publication des actes législatifs

Ce document donne suite à la :

Motion 2021-GC-116	Gratuité de la Feuille officielle en ligne
Auteur-e-s :	Kolly Nicolas / Aebischer Eliane

Table des matières

1	En bref	2
2	Accès libre et gratuit à la FO sur internet	2
2.1	Situation actuelle	2
2.2	Situation future	3
2.3	Consultation	3
3	Découplage du ROF et de la FO	3
3.1	Situation actuelle	3
3.2	Problèmes rencontrés et solution proposée	3
3.3	Liens avec l'information relative à l'exercice des droits populaires	4
4	Autres adaptations	4
5	Commentaire des dispositions	5
5.1	Loi du 16.10.2001 sur la publication des actes législatifs	5
5.2	Loi du 14.12.2017 sur le droit de cité fribourgeois	9
5.3	Loi du 6.4.2011 sur l'exercice des droits politiques	9
5.4	Loi du 11.9.2009 concernant les conventions intercantionales	9
6	Conséquences financières et en personnel	10
7	Comptabilité avec le droit supérieur	10
8	Conséquences en termes de développement durable	10

1 En bref

Le présent projet donne suite à la motion 2021-GC-116 des députés Nicolas Kolly et Eliane Aebischer requérant la gratuité et l'accès à la Feuille officielle (FO) sur internet à toutes et tous. Il propose, conformément à la législation sur la protection des données, les mesures nécessaires pour limiter le risque d'utilisation abusive, par des tiers, des données personnelles publiées dans la FO.

Les dispositions qui régissent la publication de la FO sous forme imprimée demeurent pour l'essentiel inchangées.

Le présent projet s'inscrit également dans la ligne des simplifications et améliorations des processus administratifs liés à la cyberadministration. Il propose ainsi de faire du Recueil officiel fribourgeois (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, déjà, 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 gratuitement et facilement accessibles sur le site de la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF).

La loi du 16.10.2001 sur les publications des actes législatifs (LPAL ; Recueil systématique de la législation fribourgeoise – ci-après « RSF » - 124.1) prévoit en effet 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 double publication crée des problèmes de coordination entre le ROF et la FO, un risque de divergences entre le contenu des deux publications officielles, et des retards dans la publication des actes urgents.

Le Conseil d'Etat profite également du présent projet pour apporter quelques clarifications sur certains aspects secondaires de la publication des actes législatifs et assurer une meilleure cohérence de la LPAL.

2 Accès libre et gratuit à la FO sur internet

2.1 Situation actuelle

La publication, la diffusion et le contenu de la FO sont régis par la LPAL et l'ordonnance du 21 décembre 2010 concernant la FO (ci-après : « l'ordonnance » ; RSF 124.21).

En l'état actuel, la FO est publiée sous forme imprimée et sous forme électronique (art. 9 al. 2 LPAL et art. 1 de l'ordonnance). L'abonnement à l'une et/ou l'autre version est soumis à tarification, de même que l'acquisition au numéro de la version imprimée (art. 4b de l'ordonnance). Divers organes et autorités reçoivent gratuitement la FO imprimée, d'office ou sur demande (art. 4c al. 1 et 2 de l'ordonnance). Les Directions du Conseil d'Etat et leurs unités administratives reçoivent également, sur demande, un abonnement numérique gratuit (art. 4c al. 3 de l'ordonnance). Toute personne a en outre la faculté de consulter gratuitement la FO auprès de la Chancellerie d'Etat, du secrétariat de sa commune ou de sa préfecture.

media f est lié par contrat à l'Etat pour l'édition et la diffusion de la FO. Le Conseil d'Etat a récemment adapté le tarif de l'abonnement à la version imprimée, en raison de la croissance des coûts de production (coût du papier et de l'énergie), le faisant ainsi passer de 87 à 97 francs au 1er janvier 2023.

Actuellement la FO sur internet n'a pas exactement le même contenu que sa version imprimée et n'est pas librement accessible : son accès est subordonné à la souscription d'un abonnement, la création d'un compte d'utilisateur et l'utilisation d'un mot de passe.

2.2 Situation future

Le projet introduit la gratuité de la version électronique de la FO, comme le demande la motion Kolly/Aebischer. La FO subsistera sous forme imprimée et fera, sous cette forme, toujours l'objet d'un abonnement facturé. Elle ne sera en revanche plus vendue au numéro.

La création d'un compte d'utilisateur et l'utilisation d'un mot de passe ne seront plus requis pour accéder au contenu de sa version électronique : elle sera ainsi totalement libre d'accès à quiconque souhaite la consulter.

Les modifications légales proposées règlent les aspects liés à la responsabilité des différentes parties prenantes et les questions liées à la protection des données personnelles. Elles permettront au Conseil d'Etat de suivre l'évolution de la situation et, au besoin, de changer de système.

Une entrée en vigueur de ces modifications avec effet au 1er janvier 2024 est visée.

2.3 Consultation

Toutes les réponses à la consultation saluent la gratuité de la FO en ligne. Certaines contiennent des interrogations quant à sa mise en œuvre et ont donné lieu à des compléments d'explication dans le présent rapport, ou trouveront des réponses dans l'ordonnance concernant la Feuille officielle, qui devra être partiellement révisée.

Un participant demande que la loi elle-même continue à prévoir la version imprimée, et deux participants pointent du doigt le risque de fracture numérique en cas de disparition de cette dernière.

3 Découplage du ROF et de la FO

3.1 Situation actuelle

Selon l'art. 3 al. 3 LPAL, la liste des actes parus dans le ROF ainsi que les informations complémentaires mentionnées à l'article 6 al. 2 sont publiées une deuxième fois dans la FO.

Or, selon cette même LPAL, c'est la publication dans le ROF et non dans la FO qui est déterminante. L'art. 6 LPAL désigne le ROF comme servant à la publication chronologique des actes législatifs (al. 1), et 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 pas mentionnée dans la section 4 de la LPAL consacrée à la publicité et à la force obligatoire.

3.2 Problèmes rencontrés et solution proposée

Cette publication supplémentaire dans la FO pose des problèmes pratiques non négligeables :

- > Alors que la BDLF permet, en cas de nécessité, une publication des actes dès leur adoption, le couplage entre le ROF et la FO peut avoir pour effet de retarder une publication.
- > Les deux publications obéissent à des régimes différents sous plusieurs angles : les délais de préparation sont différents, leur édition est réalisée par des organes distincts et les modes de publication et de diffusion sont différents (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, la situation actuelle crée une certaine confusion dans l'esprit du public. Celui-ci part du principe que les informations publiées dans la FO font foi de leur contenu alors que c'est en réalité le ROF.

Pour remédier à ces problèmes, le projet propose qu'à l'avenir les informations de base relatives à la législation soient publiées uniquement sur le site de la BDLF (<https://bdlf.fr.ch/>). Afin de renforcer l'information du public concernant l'activité législative de l'Etat, la suppression de ces informations dans la FO sera largement compensée par l'introduction de nouveaux outils :

- > Ajout d'une nouvelle rubrique sur le site de la BDLF, qui mettra en évidence et de manière groupée les délais référendaires de l'ensemble des actes votés par le Grand Conseil, conformément à l'exigence posée dans le nouvel article 17a ;
- > Création d'une Newsletter gratuite qui communiquera chaque semaine les informations actuellement publiées dans la FO, parmi lesquelles figurent les délais référendaires.

Pour qui a l'habitude de consulter régulièrement la FO afin d'être informé des nouveautés législatives, le découplage ROF-FO constituera effectivement un changement non-négligeable. Il est ainsi prévu de publier à plusieurs reprises une information dans la FO, dans les semaines qui précéderont la disparition des publications relatives aux actes législatifs dans cet organe.

3.3 Liens avec l'information relative à l'exercice des droits populaires

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, mais non le fait-même qu'un acte est soumis au referendum et les délais y relatifs.

Par ailleurs l'art. 128 LEDP prévoit expressément que les actes législatifs du Grand Conseil sont publiés « conformément à la loi sur la publication des actes législatifs ». Conformément à cette législation (art. 6 al. 2 LPAL), les publications au ROF contiennent (notamment) les informations complémentaires relatives à l'exercice des droits populaires. Il n'est ainsi pas nécessaire de procéder à une seconde publication de ces informations dans la FO.

La publication dans la FO correspond certes à une longue pratique mais son maintien ne se justifie plus aujourd'hui ni sous l'angle du respect des droits politiques, ni sous l'angle pratique : le canton de Fribourg a abandonné voilà 20 ans la publication dans la FO des actes eux-mêmes dans un souci de rationalisation, et il est temps désormais d'aller jusqu'au bout de ce processus, puisque de toute manière, n'importe quelle personne envisageant de déposer une demande de referendum est contrainte de consulter préalablement cet acte dans le ROF.

4 Autres adaptations

Le présent projet présente également l'opportunité d'apporter quelques précisions relatives à des problèmes de publication d'importance secondaire :

- > Moment de la publication au RSF (art. 12) ;
- > Fixation de la date d'entrée en vigueur des conventions intercantionales (art. 19) ;
- > Date d'entrée en vigueur des rectifications d'actes législatifs (art. 23a) ;
- > Conséquences, sur la publication, de l'annulation de dispositions par le Tribunal fédéral (art. 25) ;
- > Publication des règles édictées par les établissements autonomes (art. 26).

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi du 16.10.2001 sur la publication des actes législatifs

Titre de la loi

Dans sa teneur actuelle, le titre de la loi est incomplet, car la LPAL ne régit pas que la publication des actes législatifs, mais également celle de la FO.

Cette modification facilitera également la recherche, dans le ROF ou le RSF, de la loi qui régit la publication de la FO.

Article 1 al. 1 – Etendue de la LPAL

Dès lors que le titre de la loi est modifié dans le sens expliqué plus haut, et que son article 1 définit son champ d'application, il convient d'inclure dans ce dernier la FO. Il est toutefois précisé que la loi ne régit que les questions générales liées à la publication de la FO. En effet, beaucoup d'autres questions (notamment celles dont les réponses sont liées à l'état de la technologie) seront réglées dans l'ordonnance concernant la FO, afin de pouvoir en permettre, au besoin, la rapide adaptation.

Article 3 al. 3 – Principes

Cf. les explications figurant sous « 3.2 problèmes rencontrés et solution proposée ».

Article 9 al. 2 – Publication

Alors que l'article 9 al. 2 actuel prévoit que la FO est publiée sous forme imprimée et peut l'être sous forme numérique, sa nouvelle teneur prévoit l'inverse. Il n'est toutefois pas prévu de supprimer l'impression de la FO et les abonnements y liés. On ne peut toutefois exclure qu'à terme l'accès gratuit à la FO en ligne entraîne une chute du nombre d'abonnements à la version imprimée, et une éventuelle résiliation du contrat par l'imprimeur. Si la loi elle-même exige que la FO soit imprimée, l'Etat risque de ne pas trouver de partenaire contractuel disposé à reprendre le contrat, ou de ne le faire que moyennant un prix d'abonnement prohibitif. En pareilles circonstances, le Conseil d'Etat doit pouvoir décider de mettre fin à l'impression de la FO, sans devoir attendre une modification de la loi.

Article 9a – Effets d'une publication dans la FO et foi publique

Alinéa 1 - De même que nul n'est censé ignorer la loi, nul ne saurait se prévaloir de son ignorance d'une publication dans la FO et échapper ainsi à ses effets. Ce principe essentiel, découlant non seulement de la jurisprudence mais également des lois spéciales (notamment des codes de procédure civile et pénale) est rappelé à l'alinéa premier. Demeurent implicitement réservées les règles prévues dans divers codes de procédure (législation spéciale), dont certaines de droit fédéral, ou encore la jurisprudence du Tribunal fédéral, permettant à la personne destinataire d'une publication de se prévaloir dans certaines circonstances exceptionnelles de son ignorance d'une publication le ou la concernant.

Alinéa 2 - Le contenu de la FO imprimée proviendra de sa version électronique. L'être humain et la technologie n'étant pas toujours infaillibles, un risque (certes très restreint) existe que le contenu des deux versions diverge. Compte tenu de l'effet d'une publication (cf. al. 1), il est essentiel que la loi précise quelle version fait foi en cas de divergence. La FO sous forme électronique étant (notamment sur le plan géographique) plus accessible et plus largement diffusée, son contenu doit primer sur celui de la version imprimée.

Alinéa 3 let. a - Compte tenu des effets que déploient les publications effectuées dans la FO, il est primordial que ses lecteurs puissent se fier à son contenu. A cet effet, il convient que soient prises les mesures nécessaires afin de garantir que la FO en ligne qui apparaît dans les moteurs de recherche est bien la FO du canton de Fribourg, et non un site factice (authenticité), que son contenu ne puisse être altéré (intégrité), et qu'elle soit en tout temps consultable (disponibilité). Si la diffusion de la FO est confiée à un tiers, l'organe chargé des publications officielles (la Chancellerie) devra s'assurer contractuellement que de telles mesures seront prises et vérifier que tel a bien été le cas. Cela étant, la responsabilité de la publication et de son contenu appartient à l'organe qui décide d'y procéder (organe

publicateur). La responsabilité de la Chancellerie, respectivement du partenaire contractuel, se limite à la garantie de l'authenticité, de l'intégrité et de la disponibilité des publications telles qu'elles ont été effectuées par les organes publicateurs.

Alinéa 3 let. b - L'autorité ou l'organe qui a fait procéder à une publication doit pouvoir en apporter la preuve, dans les cas où cette publication n'est plus disponible en ligne. Pour ce motif, toutes les publications supprimées de la FO électronique doivent être conservées par l'organe en charge des publications officielles ou le prestataire externe, de manière que l'organe publicateur puisse apporter la preuve de la publication et de son contenu.

La conservation des publications au sens de l'art. 9a al. 3 let. b doit être distinguée de leur archivage, qui a lieu conformément à la loi du 10.09.2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat et son règlement. Une fois l'archivage effectué, la publication concernée n'a plus besoin d'être conservée conformément à cette disposition.

Article 9b – Frais de publication dans la FO

Sous réserve des cas où la législation spéciale permet de mettre les frais d'une publication à charge de la personne qui l'a provoquée (par exemple : destinataire d'une citation à comparaître, débiteur ou débitrice dans une procédure de poursuite ou de faillite, requérant ou requérante d'une autorisation de construire), les frais d'une publication sont mis à charge de l'organe qui a fait procéder à une publication. Le Conseil d'Etat peut, dans certains cas, prévoir la gratuité d'une publication : elle sera alors à la charge de l'Etat, ou fera l'objet d'un accord avec le partenaire. Toutefois, comme le prévoit déjà actuellement l'Ordonnance du 21.12.2010 concernant la Feuille officielle, les publications effectuées par les organes de l'Etat qui ne peuvent être mises à charge d'un tiers (par exemple le destinataire d'une décision sujette à émoluments) ne seront pas facturées aux organes publicateurs.

Article 9c – Protection des données personnelles publiées dans la FO

Ces dernières années, la législation sur la protection des données a connu d'importantes évolutions, dictées par un usage croissant des technologies numériques, avec tous les risques que cela comporte en termes d'atteintes à la vie privée. Or la FO est le média que doivent utiliser, dans certaines circonstances, diverses autorités pour notifier des décisions à leur(s) destinataire(s), désigné(s) nommément. Une telle publication est donc susceptible de contenir des données personnelles sensibles (citation à comparaître devant une autorité pénale, notification d'un jugement pénal ou d'une décision administrative, en particulier en matière d'aide sociale, etc...), et constitue un cas particulier de traitement de telles données. Conformément à la législation sur la protection des données et au droit à l'oubli, un tel traitement ne peut aller au-delà de ce qu'exige son but, à savoir que le(s) destinataire(s) d'une publication puisse(nt) en prendre connaissance en temps utile. L'article 9c transpose ces règles à la publication de la FO (alinéa premier) tout en donnant compétence au Conseil d'Etat d'édicter des prescriptions complémentaires si cela s'avère nécessaire (alinéa 4). Cette délégation se justifie par le fait que l'évolution très rapide de la technique peut nécessiter des mesures qui ne sont pas encore identifiables, mais qui devront pouvoir être prises rapidement.

L'alinéa premier ne signifie pas que les publications contenant des données personnelles qui ont été rendues inaccessibles en ligne en raison du fait qu'elles ont atteint leur but seront détruites. Elles devront être conservées pour au moins deux motifs :

- > L'organe qui a procédé à la publication doit être en mesure d'en apporter la preuve ;
- > S'agissant d'une publication officielle, le contenu de la FO ne peut pas être altéré : il doit pouvoir être consultable en tout temps. S'agissant des contenus qui auront été rendus inaccessibles en ligne, ils seront consultables aux conditions prévues par la loi du 09.09.2009 sur l'information ou, dès leur archivage, à celles prévues par la loi du 10.09.2015 sur l'archivage et les archives de l'Etat. Demeurent réservées les règles spéciales prévues notamment par les divers codes de procédure.

L'alinéa 2 précise que la responsabilité du traitement des données personnelles incombe à l'organe qui fait procéder à la publication : le tribunal qui a fait publier une citation à comparaître, le dispositif d'un jugement, l'Office des faillites qui procède aux publications requises par la législation sur les faillites, etc.

En effet, les organes publicateurs sont les plus à même de déterminer quelles données doit contenir une publication et combien de temps elle doit être accessible pour déployer les effets prévus par la législation qu'ils appliquent, sans porter une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée des personnes concernées. Ce sont donc également aux organes publicateurs de statuer en première instance sur les contestations ou requêtes des personnes concernées visant par exemple à la suppression d'une publication, conformément à la législation sur la protection des données.

En revanche, et conformément à l'article 9a al. 3 lettre a, la sécurité des données, et la sécurité du site en général incombent à l'organe en charge des publications officielles, soit actuellement la Chancellerie. Ainsi et par exemple, si l'organe publicateur a prévu que sa publication ne sera plus accessible sur le site à partir d'une date déterminée, il est de la responsabilité de l'organe en charge des publications de veiller à ce que le partenaire contractuel prenne les mesures techniques en ce sens. C'est également à l'organe en charge des publications officielles qu'il incombe de veiller à ce que les possibilités d'indexation par les moteurs de recherches soient limitées autant que faire se peut, ou d'exiger de son partenaire contractuel qu'il prenne les mesures techniques nécessaires en ce sens.

Article 11 al. 1 et 2 – Prix de vente des publications officielles

Alinéa 1 : Dans sa teneur actuelle, cette disposition donne compétence au Conseil d'Etat de fixer le prix de vente des publications officielles, quelle que soit leur forme. Dès lors qu'à l'avenir l'accès à toutes les publications officielles sous forme électronique sera gratuit, il y a lieu de modifier cet alinéa en conséquence, en limitant la compétence du Conseil d'Etat de fixer le prix de vente des publications officielles à leur forme imprimée.

Alinéa 2 : Cet alinéa prévoit que les communes reçoivent gratuitement les publications officielles qu'elles doivent tenir à la disposition du public. Dès lors que toutes de ces publications seront en libre accès sur internet et qu'elles peuvent très facilement être imprimées au format PDF, cet alinéa est abrogé.

Cela étant l'Ordonnance du 21.12.2010 concernant la FO prévoiera que les communes pourront en recevoir des exemplaires gratuits sur demande (et non plus d'office).

Article 12 – Publication ordinaire de la législation

Alinéa 1 - Dans sa teneur actuelle, cette disposition prévoit que les actes législatifs sont publiés au ROF « immédiatement » après leur adoption. Ce n'est généralement pas le cas si l'on prend ce terme dans son sens littéral : avant d'être publiés, les actes adoptés par le Grand Conseil et par le Conseil d'Etat nécessitent en effet qu'on y intègre les décisions prises et font en outre l'objet d'une vérification et d'une mise au point formelle. Le Tribunal fédéral a même eu l'occasion d'interpréter le terme « immédiatement », pour en conclure qu'il devait être compris dans le sens de « sans délai » ou « sans retard » ou « dès que possible », ce qui laisse une certaine marge pour tenir compte des circonstances du cas particulier (cf. notamment Arrêt du Tribunal fédéral 4A_141/2017 du 4 septembre 2017, consid. 4.2).

Pour plus de clarté, il est proposé de remplacer le terme « immédiatement » par le sens que lui donne le Tribunal fédéral.

Alinéa 1a - La section 3 de la LPAL consacrée aux modes de publication ne précise pas quand la publication au RSF doit avoir lieu (alors même que le RSF doit faire foi de son contenu et donc être à jour en permanence, cf. art. 21 al. 1 LPAL), ni que seuls doivent y figurer les actes législatifs dans leur version en vigueur. Le nouvel alinéa 1a y remédie.

Article 17a – Actes soumis au referendum

Cf. les explications figurant sous 3.2 « Problèmes rencontrés et solution proposée ».

Article 19 al. 2 a – Promulgation et entrée en vigueur des conventions intercantionales

Contrairement aux actes législatifs ordinaires, les conventions intercantionales ne sont pas directement adoptées par l'autorité cantonale compétente : celle-ci (en principe le Grand Conseil mais parfois aussi le Conseil d'Etat) adopte un acte législatif par lequel elle décide que le canton adhère à la Convention.

Il faut donc distinguer deux entrées en vigueur :

- > Celle de l'acte par lequel l'autorité compétente déclare l'adhésion du Canton de Fribourg à une Convention ;
- > Celle de l'entrée en vigueur de la Convention elle-même pour le Canton de Fribourg.

Ces deux dates ne coïncident pas nécessairement. Il n'est en effet pas exceptionnel que, pour qu'une Convention entre en vigueur, un nombre minimal de cantons doivent y avoir adhéré. Il peut ainsi s'écouler un certain temps entre l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion (qui a pour effet d'autoriser - et obliger - le Conseil d'Etat à déclarer l'adhésion du canton à la convention concernée) et celle de l'entrée en vigueur de la Convention elle-même. L'accord intercantonal sur les marchés publics ainsi que l'accord intercantonal sur les universités en constituent de bons exemples.

Cette situation est souvent source de confusion. Le projet apporte une clarification : lorsque la date effective d'entrée en vigueur d'une convention ne découle pas clairement de son texte ou de celui de l'acte d'adhésion, une précision à ce sujet de la part du Conseil d'Etat est requise.

Article 23a – Entrée en vigueur des rectifications

La section 5 de la LPAL, qui traite notamment de la rectification des actes législatifs, ne contient aucune indication sur l'entrée en vigueur de ce type d'opérations. Il est proposé d'y remédier par cette disposition. Les rectifications entrent en principe en vigueur en même temps que l'acte rectifié, donc avec un "pseudo" effet rétroactif. Cela tient à la nature même des rectifications qui ne visent pas à modifier l'acte, mais à corriger une erreur dans sa transcription ou dans sa présentation. Cette correction n'a en principe pas d'effet sur la situation juridique.

Toutefois, dans certaines situations, l'entrée en vigueur de la rectification doit être retardée :

- > Si on se trouve dans un cas où la rectification pourrait quand même péjorer la situation juridique des destinataires de l'acte, il incombe alors à l'auteur de la rectification de décaler cette entrée en vigueur au jour de sa publication (cf. al. 2).
- > En outre, des raisons techniques ou pratiques peuvent empêcher la publication dans la BDLF des indications destinées à faire apparaître le caractère « rétroactif » de l'entrée en vigueur de la rectification, notamment lorsque l'erreur est découverte avec trop de retard. Dans des situations de ce type, l'entrée en vigueur interviendra au jour de la publication de la rectification (al. 1 in fine).

Article 25 al. 1 – Actes invalidés

Lorsque, sur recours, le Tribunal fédéral (TF) invalide certaines dispositions d'un acte législatif, cela a pour conséquence que ces dispositions sont caduques : il convient de les traiter comme si elles n'avaient jamais été adoptées, c'est-à-dire de les retirer du RSF. L'autorité d'adoption pourra ensuite déterminer dans quelle mesure les dispositions annulées doivent être remplacées, ce qui passe par l'adoption d'un acte modificateur.

Il est toutefois des situations où le TF n'annule que partiellement une disposition légale. Cette annulation partielle peut avoir pour conséquence de priver de son sens, en tout ou partie, la disposition concernée.

Dans un tel cas, l'autorité d'adoption de l'acte partiellement annulé devra y remédier, en adoptant de nouvelles dispositions. La disposition partiellement annulée ne peut toutefois pas être retirée purement et simplement du RSF. Il faut ainsi prévoir la possibilité d'indiquer, par une annotation, quelle partie de la disposition a été annulée, et ce dans l'attente que l'autorité d'adoption ait adopté une ou de nouvelle (s) disposition (s).

Article 26 al. 1 – Publication (règles édictées par des établissements)

Certains règlements adoptés par les établissements dans l'exercice des tâches qui leur ont été déléguées devraient être accessibles à un nombre indéterminé de personnes, voire à des personnes qui devraient pouvoir les invoquer ou en prendre connaissance alors qu'elles n'en sont plus ou pas encore les destinataires (p. ex., candidats à l'inscription dans une école, patients futurs d'un établissement hospitalier, etc.). La nouvelle teneur de l'article 26 al. 1 a pour but d'amener les établissements et autres organismes concernés à publier systématiquement sur leur site internet ces règlements.

5.2 Loi du 14.12.2017 sur le droit de cité fribourgeois

Article 21 al. 1 – Procédure ordinaire – Publication du décret

Cette disposition prévoit la publication dans la FO, dans sa version imprimée, des décrets de naturalisation. Comme on l'a vu plus haut, le contenu de la FO sous forme imprimée proviendra de sa forme électronique. La publication des décrets de naturalisation, en ce qu'ils contiennent des données personnelles sensibles, ne saurait être effectuée dans la FO sous forme électronique¹.

A tout le moins ne saurait-on considérer que la publication, sur internet, des décrets de naturalisation contenant les noms des personnes naturalisées présente un intérêt public suffisant pour primer sur l'intérêt de ces dernières à la protection de leur sphère privée. Aussi est-il proposé de maintenir la publication des décrets de naturalisation dans la FO, mais sans la liste des personnes naturalisées.

Article 22 al. 2 – Procédure simplifiée pour les personnes étrangères de la deuxième génération

Cet alinéa prévoit la publication de la décision de naturalisation des personnes étrangères de la deuxième génération au terme d'une procédure ordinaire simplifiée, qui ne se distingue de la procédure ordinaire que par la faculté donnée à la commission des naturalisations de renoncer à l'audition des candidats. Par l'abrogation de cet alinéa, la publication de la décision de naturalisation du Grand Conseil (qui revêt la forme du décret) est soumise au régime prévu à l'article 21 al.1.

Article 23 al. 1 let. e – Procédure simplifiée pour les personnes confédérées

Cet alinéa prévoit la publication de la décision d'octroi du droit de cité fribourgeois aux personnes confédérées. Cette décision est de la compétence du Conseil d'Etat. Par souci de cohérence avec la modification de l'article 21 al. 1 et l'abrogation de l'article 22 al. 2 (qui ont pour conséquence que le décret de naturalisation publié ne contiendra plus les noms des personnes naturalisées), il est proposé de renoncer à la publication des décisions de naturalisation du Conseil d'Etat.

5.3 Loi du 6.4.2011 sur l'exercice des droits politiques

Article 136h al. 1 Promulgation

Dans sa teneur actuelle, cette disposition prévoit que tous les actes adoptés par le Grand Conseil, qu'ils soient soumis au referendum ou non, doivent être promulgués avant d'entrer en vigueur. La promulgation, au sens de l'article 136h LEDP, consiste à constater que « rien » ou « plus rien » ne s'oppose à l'entrée en vigueur de l'acte en question, sous l'angle de l'exercice des droits populaires.

Or, les droits populaires ne peuvent être exercés à l'encontre d'actes du Grand Conseil que si la Constitution ne le soumet pas au referendum facultatif ou obligatoire. Ces actes sont ce que l'on nomme les décrets simples, soit des décrets n'entraînant aucune dépense soumise à referendum.

Il en découle que la promulgation de ces actes qui ne sont pas soumis à l'exercice des droits populaires est inutile et crée une charge de travail qui l'est tout autant. Aussi, est-il proposé de supprimer le terme « rien » à l'article 136h al. 1 LEDP et d'y préciser que seuls les actes qui sont soumis à referendum (facultatif ou obligatoire) doivent faire l'objet d'une promulgation avant leur entrée en vigueur, cas échéant (un acte rejeté en votation populaire ne pouvant être promulgué ni entrer en vigueur).

5.4 Loi du 11.9.2009 concernant les conventions intercantionales

Article 13 al. 5

En l'état, cette disposition prévoit, pour des motifs essentiellement techniques, que les Conventions intercantionales sont publiées en annexe de l'acte d'adhésion. On ne peut exclure que dans un avenir plus ou moins proche, il soit possible voire nécessaire de publier ces conventions de manière « autonome », comme les autres actes législatifs figurant dans la BDLF, et non plus seulement sous forme d'annexe à l'acte d'adhésion. La nouvelle formulation de

¹ Message 2017-DIAF-4 du 29 août 2017 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

cet alinéa anticipe cette possibilité, tout en permettant toujours la publication des conventions sous forme d'annexe à leur acte d'adhésion. Cette publication pourrait en outre être déléguée, conjointement avec d'autres cantons, à un tiers conformément à l'article 3a LPAL.

6 Conséquences financières et en personnel

Actuellement, la FO génère des revenus provenant des abonnements, de la vente au numéro de la version imprimée et, pour la plus grosse part, des annonceurs et organes publicateurs. Ces revenus sont acquis à l'éditeur, qui verse toutefois à l'Etat une ristourne de 6 % du chiffre d'affaires (soit environ 110 000 francs en 2021 et 2022).

Il est difficile d'estimer les effets de la gratuité de la FO sur internet sur le montant ristourné à l'Etat. Certes, la gratuité de la FO sur internet mettra fin aux revenus provenant des abonnements y liés et risque d'entraîner une baisse de la demande pour sa version imprimée. Il est toutefois permis de penser que les revenus provenant de la publicité augmenteront en raison de la plus large diffusion de la FO sur internet qu'entraîneront sa gratuité et son libre accès.

Une éventuelle baisse de recettes ne sera accompagnée d'aucune nouvelle dépense pour l'Etat.

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 modeste. Les coûts globaux du projet calculés sur 5 ans s'élèvent au maximum à quelque 21 000 francs.

La solution proposée permettra en outre d'optimiser et de rationaliser le travail au sein des organes chargés de la publication des actes législatifs (découplage ROF-FO).

La gratuité et le libre accès à la FO sous forme électronique n'a pas de conséquence en personnel. En effet, les organes publicateurs effectuent déjà eux-mêmes leur publication dans le logiciel de la FO, lequel ne sera qu'adapté. Le temps consacré au moment de la publication pour définir la date de son retrait sera compensé par le fait que le contenu de la FO en ligne et celui de sa version imprimée seront identiques, et que d'autre part, le fastidieux travail de mise en page sera évité.

7 Comptabilité 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 au format exclusivement électronique des informations concernant les actes législatifs soumis au referendum (ATF 140 I 58, consid. 4.2.2).

Les modifications liées à la gratuité et au libre accès à la FO sont conformes au droit supérieur, en particulier à la législation sur la protection des données et les exigences de la jurisprudence en matière d'accessibilité et des effets d'une publication officielle.

8 Conséquences en termes de développement durable

Une évaluation « Boussole 21 » effectuée par le groupe de travail en charge du présent projet n'a pas mis en évidence de conséquences notables en termes de développement durable. S'il y en a, elles devraient être globalement positives : l'accès en ligne gratuit à la FO entraînera probablement une baisse de la demande pour la version

imprimée, ce qui devrait produire des effets bénéfiques pour l'environnement (économies d'énergie sur la production du papier, l'impression et le transport pour sa distribution).