



*Fribourg, 20 juin 2017*

## Rapport explicatif

---

### **Avant-projet de règlement sur la publication des actes législatifs (RPAL) – Révision totale**

#### **1 Origine et nécessité**

**1.1.** Cet avant-projet de règlement (ci-après : AP) s'inscrit dans le **contexte général du projet BDLF\_ROF XML** mené par la Chancellerie d'Etat. Le projet BDLF\_ROF XML a pour objectifs :

- > le passage à la primauté de la version électronique des recueils de lois et, dans la mesure du possible, la suppression de la version imprimée de ces recueils ;
- > le remplacement de l'application informatique qui gère actuellement la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF) par une solution regroupant la publication du ROF et du RSF et prenant en compte l'ensemble des besoins de la chaîne de production des textes législatifs ;
- > la réorganisation et la simplification du processus de production et de publication des actes législatifs.

**1.2.** L'AP tire les **conséquences à l'échelon réglementaire** de la modification du 3 novembre 2016 ([ROF 2016\\_142](#)) de la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL ; [RSF 124.1](#)), mais aussi des changements qu'apporte la nouvelle application acquise dernièrement par l'Etat de Fribourg pour gérer la BDLF.

**1.3. L'application LexWork XML Advanced** (LW Adv.) est une version avancée de l'application utilisée dans notre canton depuis 2010. Elle est fournie par la maison Sitrox SA et déjà utilisée dans quatorze autres cantons. Elle présente notamment les caractéristiques suivantes :

- > gestion des données législatives au format électronique XML, qui garantit leur pérennité ;
- > coordination en grande partie automatisée du ROF et du RSF, qui simplifie le travail des organes chargés des publications officielles et offre des garanties supplémentaires pour la fiabilité du RSF ;
- > mise à disposition des Directions d'un système de rédaction en ligne intégré, qui leur permet de gérer les différentes étapes des projets législatifs (« workflow »), les assiste dans la saisie des textes, leur permet d'établir aisément des tableaux synoptiques et leur facilite tout particulièrement l'élaboration des actes modificateurs ;
- > mise à disposition du public d'outils de recherche et de consultation complémentaires,

**1.4. L'implémentation de LW Adv. est actuellement en cours.** Elle nécessite en particulier la conversion de tous les textes de la BDLF au format XML, l'adaptation de leur présentation à certaines contraintes de ce format (cf. art. 24a nLPAL), la mise au point d'une nouvelle présentation du ROF ainsi que la formation du personnel de la Chancellerie et des Directions à son usage. La planification des travaux a dû être revue, si bien que l'entrée en vigueur de la modification de la LPAL du 3 novembre 2016, prévue initialement pour le 1<sup>er</sup> juillet 2017, devra être reportée.

**1.5.** On peut encore relever un dernier point concernant la **relation entre recueil systématique et recueil officiel**. La LPAL a maintenu la primauté du second sur le premier (art. 21 al. 1 let. a LPAL). Mais cette solution avait été critiquée en Grand Conseil par un groupe parlementaire qui demandait le renversement du système (cf. BGC 2016 p. 3023, intervention de Nicolas Kolly) ; en outre, le passage à la primauté du recueil systématique avait également fait l'objet, sur le plan fédéral, d'un postulat déposé par la conseillère nationale fribourgeoise Ursula Schneider Schüttel (Postulat du 7.05.2014, [dossier Curia Vista 14.3319](#)). Or, entretemps, la Confédération a défini sa position sur le sujet (Publication des lois. Donner un caractère officiel à la version consolidée – [Rapport du Conseil fédéral du 19.10.2016](#)) et celle-ci est claire : le recueil systématique, création de l'administration, ne peut avoir la même valeur que les décisions des autorités normatives reproduites dans le recueil officiel. Cela correspond pour l'essentiel à l'avis exprimé par le Conseil d'Etat dans son Message ([Message 2015-CE-295](#) accompagnant le projet de loi modifiant la législation sur la publication des actes législatifs, BGC 2016 p. 3073 ss, pt 2.2.5) et lors des débats (BGC 2016 p. 3021 s.). La LPAL fait cependant un pas de plus que la Confédération en faveur du recueil systématique, puisqu'elle lui reconnaît quand même expressément une valeur officielle tout en maintenant la primauté du recueil officiel (art. 21 nLPAL).

**1.6.** L'AP a été préparé par la Chancellerie d'Etat. Il s'inspire sur plusieurs points des règles de l'ordonnance fédérale du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl, [RS 170.512.1](#)).

## 2 Grandes lignes

**2.1.** L'AP procède en premier lieu à une **révision totale du règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs** (RPAL ; [RSF 124.11](#)) :

- > Il prévoit la *suppression pure et simple de l'édition imprimée* du ROF et du RSF (art. 11 al. 1 AP ; cf. les explications données dans le commentaire), sous réserve des tirés à part et des exemplaires de sécurité (art. 11 al. 2 et 3 et art. 12 AP).
- > Il tire les *conséquences de la primauté attribuée à la version électronique* des recueils en fixant les règles minimales nécessaires (art. 2 ss AP, avec notamment le principe de la mise à jour en permanence du RSF – art. 5 AP – et la définition du format faisant foi – art. 6 AP –).
- > Il renonce, suite à l'abrogation de l'ancien article 19 al. 4 LPAL (cf. [Message 2015-CE-295](#), ad art. 19 al. 4), à fixer des règles minimales sur la *date d'entrée en vigueur des actes*, laissant à la pratique et à d'éventuelles directives de la Chancellerie ou du Service de législation le soin de préciser ce qui est souhaitable en la matière.
- > Il définit les *règles complémentaires relatives à la BDLF*, sous l'angle de son contenu accessoire (instruments de recherche et de consultation, art. 8 AP), de son externalisation (art. 9 AP) et des mesures de sécurité qu'elle requiert (art. 10 AP).
- > Il adapte les *règles sur la consultation du droit fédéral* auprès des services cantonaux à l'évolution des dispositions fédérales en la matière (art. 17 AP).
- > Il *reprend quasiment textuellement certaines dispositions du RPAL de 2001* qui ne sont pas ou peu touchées par le passage à la primauté de la version électronique (insertion dans le ROF d'actes non législatifs, art. 3 AP ; contenu du RSF, art. 4 AP ; publication extraordinaire, art. 13 à 15 AP ; transmission des informations relatives au droit intercantonal, art. 16 AP).
- > Il laisse pour l'instant entièrement de côté la question de l'*externalisation de la gestion du droit intercantonal* (mise en œuvre de l'art. 3a nLPAL), comme cela était d'ailleurs prévu (cf. [Message 2015-CE-295](#), pt 2.2.6).

## 2.2. L'AP modifie également le règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs ([RSF 122.0.21](#)) sur quelques points :

- > Il précise les *attributions de la Chancellerie relatives à l'application informatique de gestion de la législation*, qui servira non seulement à la publication de cette dernière, mais aussi à la gestion des projets législatifs depuis leur conception (modification de l'art. 5).
- > Il règle la question de l'*insertion des données législative dans LW Adv.* (modification des art. 2, 4 et 21 et droit transitoire de l'art. 39).
- > Il effectue, pour assurer une meilleure cohérence de la matière, un transfert dans le REAL des règles sur la *forme des actes législatifs* qui figurent actuellement aux art. 11-13 RPAL, sans modifier leur contenu (insertion des art. 6a à 6c REAL).
- > Il adapte les *règles sur la consultation* à la pratique actuelle, laquelle privilégie désormais la consultation par voie électronique au point que l'établissement d'un dossier sous forme imprimée n'a plus guère de sens (modification des art. 25, 27 et 33 REAL).

## 2.3. Enfin, l'AP adapte les dispositions sur le prix des publications officielles à la suppression de la version imprimée des recueils :

- > L'ordonnance de 2008 sur le prix des publications officielles (RSF 124.16), dont cinq articles sur neuf concernent les prix du ROF et du RSF imprimés et n'ont plus de raison d'être, est abrogée.
- > Le contenu de cette ordonnance qui est resté pertinent (dispositions sur les tirés à part et sur la Feuille officielle) est transféré en partie dans le nouveau RPAL (art. 11 al. 3 du projet) et en partie dans l'ordonnance sur la Feuille officielle (insertion dans l'ordonnance RSF 124.21 des nouveaux art. 4b et 4c, qui ne font que reprendre les dispositions actuelles).

## 3 Conséquences

### 3.1. L'AP est une partie intégrante du projet BDLF\_ROF XML. Il n'est guère possible de distinguer ses conséquences de celle du projet global.

### 3.2. Sous l'angle financier, les conséquences du projet BDLF\_ROF XML ont été exposées dans les grandes lignes dans le [Message 2015-CE-295](#), pt 2.3. Une fois la phase d'acquisition de LW.Adv. achevée et les recueils imprimés supprimés, les économies par rapport à la situation actuelle seront de l'ordre de 100'000 à 150'000 francs par année. A noter encore :

- > L'acquisition de l'une ou l'autre option supplémentaire pour l'application pourrait se révéler nécessaire ou utile ces prochaines années et engendrer des dépenses ponctuelles.
- > Les émoluments perçus pour des tirés à part sont actuellement de l'ordre de 25'000 francs par année. Il est possible que ces recettes augmentent quelque peu avec la disparition des recueils imprimés. La question sera réévaluée après deux ou trois ans.

### 3.3. Par ailleurs, l'utilisation de LW.Adv. va entraîner certains *changements dans la préparation par les Directions de leurs projets législatifs* :

- > Saisie des projets au format XML directement dans l'application, et non plus dans des documents Word (cf. commentaire de la modification de l'art. 4 REAL).
- > Gestion des différentes étapes des projets directement dans l'application, à coordonner avec Konsul.
- > Possibilité de créer automatiquement des tableaux synoptiques (2 colonnes) pour comparer les versions.
- > Pour les traducteurs et traductrices des projets législatifs, nécessité d'exporter les données depuis LW.Adv. avant de les traiter dans leur outil de traduction assistée par ordinateur (Transit), puis de

les réimporter dans LW.Adv. une fois la traduction achevée. Ces opérations seront cependant facilitées par un module complémentaire de l'application qui permettra d'exporter et de réimporter en grande partie automatiquement les données et qui a été commandé par tous les cantons plurilingues utilisant LW (outre FR, GR, BE et VS).

**3.4.** Enfin, les conséquences principales du projet concernent logiquement *le travail de la Chancellerie d'Etat*, qui devrait à terme être simplifié mais qui, durant la phase transitoire actuellement en cours, s'est considérablement accru. A noter aussi que les Directives de technique législative devront être entièrement revues et adaptées en fonction de certains impératifs liés à l'utilisation du format XML et à l'application gérant la BDLF, et qu'une réorganisation des organes chargés des publications officielles devra être effectuée.

## 4 Commentaire de certaines dispositions

### 4.1. Dispositions du nouveau RPAL

**Art. 2, publication du ROF** : l'article 2 AP ne fixe pas le rythme de parution du ROF, qui dépendra des besoins, mais seulement son jour ordinaire de parution, pour tenir compte de l'exigence posée à l'article 3 al. 3 nLPAL.

**Art. 4, contenu du RSF** : l'article 4 AP reprend le texte actuel avec une précision et une adjonction. La précision donnée dans la phrase introductory confirme la priorité du ROF sur le RSF : seuls peuvent être publiés dans ce dernier les actes qui l'ont été au préalable dans le ROF. Quant à l'adjonction (al. 2 let. d), elle codifie la pratique actuelle qui a dû renoncer à la publication dans le RSF des actes de niveau réglementaire pris par des organes intercantonaux ; l'expérience a montré qu'une gestion cohérente dans le RSF de ces actes n'est actuellement pas possible.

**Art. 5, mise à jour du RSF** : actuellement, la version électronique du RSF est mise à jour environ 10 fois par année. Le principe de la mise à jour en permanence améliorera encore la situation, comme c'est le cas sur le plan fédéral (cf. art. 34 al. 3 OPubl).

**Art. 6, textes faisant foi** : les textes de la BDLF, en particulier ceux du RSF, sont susceptibles d'être publiés dans différents formats (html, word, pdf). L'article 6 précise expressément quelle version est dotée de la foi publique.

**Art. 7, archivage** : le versement aux Archives de l'Etat de toutes les mises à jour du RSF paraît disproportionné, ce d'autant plus que la BDLF conserve, elle, toutes ces mises à jour. En revanche, le dépôt d'une « photographie » annuelle du droit cantonal à jour (al. 1 *in fine*) peut se justifier. Quant au format électronique des données à archiver, il s'agira en principe du format PDF-A-1a, adapté à l'archivage à long terme et que l'application LW Adv. peut fournir.

**Art. 8, instruments de recherche et de consultation** : l'article 8 AP donne les précisions requises par l'article 8 al. 3 nLPAL. Les instruments de recherche (al. 1) correspondent pour l'essentiel à ceux offerts sur le plan fédéral (cf. art. 27-28 OPubl). D'autres outils complémentaires sont prévus. Le Grand Conseil a insisté sur l'importance de ceux qui concernent le bilinguisme (al. 2 let. a) lors des débats relatifs à la modification de la LPAL (cf. BGC 2016 p. 3023, intervention de Bernadette Hänni-Fischer). S'agissant de l'historique des actes (al. 2 let. b et c), la situation actuelle est améliorée avec l'adjonction de tableaux des modifications à la fin des actes et un système de comparaison des différentes versions. L'amélioration de l'accessibilité sans barrière (accessibilité pour les personnes handicapées) correspond à une exigence posée à l'article 34 de l'ordonnance du

14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration (OInf ; [RSF 122.0.51](#)) et précisée à l'article 21 des Directives de la Chancellerie relatives à l'information et à la communication (DirInf ; [RSF 122.0.511](#)). Enfin, pour ce qui concerne la recherche des travaux préparatoires (al. 3), il n'a pas été possible d'insérer des liens directs entre la BDLF et le système d'information sur les affaires du Grand Conseil (ParlInfo, <http://www.parlinfo.fr.ch>). Mais le passage d'un système à l'autre est désormais facilité par la mention expresse, dans les préambules des actes du Grand Conseil, du numéro d'affaire ParlInfo, lequel peut être recopié directement dans le masque de recherche des affaires du Grand Conseil.

**Art. 9, externalisation** : selon le contrat signé en 2016 avec Sitrox pour l'acquisition de l'application LW Adv., l'hébergement et la maintenance de l'application ainsi que l'assistance en matière de gestion de l'application continuent d'être externalisés auprès de cette maison, comme c'est le cas depuis 2010. Les conditions fixées à l'article 9 AP permettent à l'Etat de garder la maîtrise sur ses données législatives ; elles correspondent à celles qui ont été discutées par le Grand Conseil lors de l'adoption de la modification de la LPAL (cf. [Message 2015-CE-295](#), ad art. 8b, ainsi que BGC 2016 p. 3021 ss).

**Art. 10, mesures de sécurité** : la loi impose l'adoption des mesures de sécurité permettant d'assurer l'intégrité, l'authenticité et la disponibilité des textes de la BDLF (art. 8a al. 2 nLPAL), en posant le même degré d'exigence en cas d'externalisation (art. 8b al. 2 nLPAL). L'assurance que les textes ont bel et bien été publiés par l'organe compétent (authenticité) et n'ont pas subi de modification par la suite (intégrité) est fournie en premier lieu par la signature électronique des documents (art. 10 al. 1 let. a et b AP), comme c'est également le cas sur le plan fédéral (art. 30 OPubl). L'utilisation d'un site sécurisé et la mise en place d'une procédure d'authentification et de contrôle des accès complètent les exigences (art. 10 al. 1 let. c et d AP). A noter que l'Etat a acquis auprès de Sitrox les options particulières permettant d'assurer la sécurité de l'application (options permettant la signature électronique des actes ainsi que le cryptage du trafic Internet avec le serveur). Enfin, la disponibilité des données est assurée principalement par le contrat avec Sitrox, qui garantit en principe la disponibilité en tout temps du système, ainsi que par les copies régulières des fichiers de la BDLF qui seront effectuées sur les serveurs de l'Etat et qui pourront au besoin servir à une consultation simplifiée en cas de panne générale du système.

**Art. 11 al. 1, abandon de la version imprimée du ROF et du RSF** : comme c'est déjà le cas dans plusieurs cantons, l'AP propose d'abandonner complètement et rapidement l'édition imprimée du ROF, qui devrait aller de soi dans la mesure où ce dernier est peu consulté, et celle du RSF, plus délicate car elle est encore assez largement utilisée. Mais cette suppression devra intervenir tôt ou tard, et il paraît peu opportun de repousser la décision pour plusieurs raisons :

- > Lors de la consultation sur l'avant-projet de modification de la LPAL, les opinions exprimées étaient très nettement favorables à la suppression du papier. Et, concernant le délai dans lequel cette suppression devait intervenir, seule la DIAF a souhaité un temps d'adaptation de deux ans.
- > Dans le canton de Berne, la suppression de la version imprimée des recueils est effective depuis 2014. Elle a été décidée sans phase transitoire et n'a pas soulevé de problème particulier.
- > L'économie sur les frais d'impression est tout de même importante (cf. ci-dessus pt 3.2) et il n'est pas indifférent qu'elle intervienne le plus tôt possible.
- > Cette suppression paraît également nécessaire afin de rendre supportable le passage au nouveau système pour les organes chargés des publications officielles. Pendant une phase transitoire qui risque de durer un ou deux ans, ces derniers verront en effet leurs tâches relatives à la gestion de

la BDLF augmenter largement, en raison notamment de la nécessité d'accompagner les Directions dans l'utilisation de l'application.

> Enfin, en raison des changements apportés dans la présentation des actes par le passage au format XML, le maintien des recueils imprimés après ce passage pourrait compliquer les prochaines mises à jour et renchérir leur prix, car tout acte imprimé devra alors impérativement être entièrement réimprimé. Et cela paraît disproportionné pour une solution qui est de toute manière en sursis.

**Art. 11 al. 2 et 3, tirés à part** : la possibilité de commander des tirés à part auprès de la Chancellerie demeure (al. 2 ; cf. ég. art. 8c nLPAL). La facturation des frais y relatifs est maintenue (art. 11 al. 3 AP, qui reprend le contenu de l'art. 4 de l'actuelle ordonnance fixant le prix des publications officielles), comme c'est aussi le cas sur le plan fédéral (cf. art. 36 et 51 OPubl).

**Art. 12, exemplaires de sécurité** : l'impression de trois exemplaires de sécurité du ROF correspond à la solution prévue pour le Recueil officiel du droit fédéral (cf. art. 37 OPubl).

**Art. 17, consultation du droit fédéral** : l'article 17 AP révise le contenu de l'actuel article 14 RPAL pour l'adapter aux exigences fixées à l'article 50 OPubl. Par rapport à la situation actuelle, il élargit la possibilité pour le public de consulter le droit fédéral : cette consultation pourra avoir lieu désormais non seulement auprès de la Chancellerie, mais aussi auprès des préfectures et des communes (al. 1), comme c'est le cas pour la BDLF et la Feuille officielle (art. 10 al. 2 LPAL). Avec cependant une restriction : en principe, il n'appartient pas aux préfectures et aux communes de donner accès aux publications extraordinaires et de fournir des versions imprimées des textes du droit fédéral, au moins lorsque ces textes ne sont pas en relation directe avec une affaire qu'elles traitent. Pour ces prestations particulières, imposées par l'article 50 al. 2 et 3 OPubl, la désignation d'un seul centre cantonal de consultation paraît suffisante (al. 2), comme c'est d'ailleurs le cas de manière générale dans la plupart des cantons.

#### 4.2. Modification du REAL

Modification de l'art. 4 REAL : l'insertion des textes dans LW.Adv. sera faite directement par les Directions, qui saisiront leurs projets au format XML fourni par l'application au lieu de le faire dans Word à l'aide de l'actuel modèle « FR\_LW-f.dotm ». Elles pourront ainsi utiliser tout le potentiel de l'application. Celle-ci simplifie la saisie des données en formatant les textes de manière contraignante (plus de soucis de présentation), facilite tout particulièrement la préparation des actes modificateurs (saisie des modifications directement dans le texte de base et établissement de tableaux de comparaison) et permet de générer automatiquement, à partir des textes au format XML, des fichiers Word ou PDF. En outre, la version consolidée de l'acte est immédiatement disponible.

**Modification de l'art. 5 REAL** : le projet BDLF\_ROF XML a pour objectif d'améliorer non seulement la publication de la législation mais aussi la production des textes législatifs, en mettant à disposition des Directions une application informatique qui gère le processus de rédaction des actes (let. c). Dans l'idéal, une passerelle entre ce système et l'application qui sert à la gestion des affaires du Conseil d'Etat et du Grand Conseil (Konsul) serait souhaitable. Mais cela n'est techniquement pas possible pour l'instant. La Chancellerie organisera dès lors les échanges de données entre les deux systèmes d'une autre manière (let. c<sup>ter</sup>, nouvelle), comme ont dû le faire la dizaine de cantons qui utilisent à la fois l'application LW Adv. et l'application Konsul.

**Modification de l'art. 21 REAL** : le Secrétariat du Grand Conseil pourra saisir les modifications décidées par le Grand Conseil dans le système et utiliser ce dernier pour préparer les propositions de modification des commissions parlementaires, avec au besoin des tableaux synoptiques.