

RAPPORT EXPLICATIF

accompagnant l'avant-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 (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 GENERALITES

2.1 Contexte et origine de l'avant-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 électro-

nique ; 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, la Chancellerie a chargé le Service de législation d'étudier les problèmes liés à la primauté de la version électronique des recueils de lois et de lancer un projet informatique en vue du remplacement ou de l'adaptation de l'application qui gère la BDLF. Un rapport sur l'introduction de la primauté de la version électronique a été déposé en juin 2014 et l'éventuelle acquisition d'une nouvelle application pour la gestion de la BDLF a fait l'objet d'un rapport de pré-étude en janvier 2015. Ces travaux ont montré 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 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 concrétise le deuxième de ces trois axes.

2.2 Grandes lignes de l'avant-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 reste 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. 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 sur les publications officielles (modification de la LPubl du 26.09.2014, FF 2014 p. 6993 ; pour les travaux préparatoires, cf. le Message et le projet du 28 août 2013, FF 2013 p. 6325 ss et 6365 ss), qui avait plus ou moins (toutes propor-

tions gardées) le même objet. Cette modification entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (citée ci-après : *nLPubl*).

2.2.4. Les modifications proposées 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) définit le contenu général de 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. 1 et 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). C'est donc uniquement en présence de divergences que la règle de primauté, qui donne la préséance au ROF, interviendra (art. 21 al. 2 let. b).

2.3 Conséquences de l'avant-projet

2.3.1. Les *conséquences financières et en personnel* qui découlent directement de l'avant-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 frs (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, l'avant-projet est lié à la modernisation du système de publication des actes législatifs et au remplacement de l'application qui gère actuellement la BDLF. A titre d'information, nous vous indiquons dès lors ci-dessous les conséquences globales de cette modernisation et de ce remplacement, qui sont déjà en cours. Le remplacement de l'application qui gère la BDLF a en effet déjà été accepté dans son principe, car il doit se faire indépendamment de la modification de la LPAL pour remplir les exigences actuelles en matière de pérennité des données (cf. le texte en vigueur de l'art. 8 al. 2 LPAL).

Les *conséquences financières* de ce renouvellement de la BDLF sont pour l'instant les suivantes (à noter que les 25'000 frs mentionnés ci-dessus en tant que conséquences directes de l'avant-projet sont déjà couverts par les deux premières rubriques ci-dessous) :

- > Inscription au projet de budget 2016 d'un montant de 213'700 frs pour l'acquisition de la nouvelle version de l'application, son implémentation et le support pour les deux premières années.
- > A partir de 2017, frais périodiques pour la maintenance, le support et l'hébergement de l'ordre de 50'000 frs par année, soit une augmentation d'environ 15'000 frs par rapport à la situation actuelle.
- > Possibilité d'économiser les frais d'impression des recueils, de l'ordre de 100'000 à 150'000 frs *par année*, à partir du moment où le Conseil d'Etat décidera de renoncer à cette impression (à condition qu'il renonce à l'impression du recueil officiel *et* du recueil systématique).

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. En outre, si le Conseil d'Etat décide de renoncer à l'impression des recueils, les tâches liées à cette impression seront 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 de l'avant-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. L'avant-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 de l'avant-projet sur le développement durable n'a pour l'instant pas fait l'objet d'une évaluation. On peut cependant relever que la suppression des versions imprimées aurait en tout cas un impact environnemental positif.

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 nLPubl), 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 nLPubl 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'al. 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. 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 données 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. *n*LPubl).

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

Art. 8 ss, 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 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 que doit remplir la nouvelle BDLF :

- La conservation de l'historique des actes (art. 8 al. 2) correspond déjà à une réalité dans la BDLF actuelle (cf. art. 9 al. 1 RPAL ; l'historique n'existe toutefois que depuis le 1^{er} juillet 1996 et seulement pour les actes en vigueur le 1^{er} mars 2011 ou ultérieurement). Cette conservation facilite la recherche du droit valable à un moment précis du passé. On retrouve une exigence similaire à l'échelon fédéral (art. 1a al. 2 et 13a let. c *n*LPubl). Elle est cependant limitée dans le temps et n'impose pas la constitution d'un historique complet remontant à des années où les textes n'existaient pas en version informatique.
- L'article 8 al. 3 reprend à l'échelon de la loi l'exigence qui figure actuellement à l'article 10 RPAL, et la complète avec la mention d'instruments de comparaison de textes. Ces instruments permettront notamment au Grand Conseil de disposer de tableaux synoptiques pour les travaux en commission.
- 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.
- La BDLF actuelle est hébergée par la maison qui a fourni l'application et qui en assure également la maintenance et le support (Sitrox AG). Il est en principe prévu de maintenir cette solution rationnelle, qui a donné toute satisfaction depuis 2010. Néanmoins, comme c'est la version électronique

de la législation qui fera foi désormais, l'adoption d'une base légale autorisant expressément cette externalisation paraît souhaitable (art. 8b).

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 nLPubl).

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), atténuée quelque peu les risques de « fracture numérique ».

La perception d'un émolument, prévue expressément par le projet (art. 8c al. 1 *in fine* et art. 11 al. 1), correspond également aux principes posés par la législation sur l'information (art. 24 al. 2 LInf ; art. 4 al. 2 let. b et 5 OAD). Il pourra y être renoncé pour les faibles montants (comparer avec l'art. 6 al. 2 OAD, selon lequel l'organe public renonce à percevoir l'émolument lorsque le montant est inférieur à 30 francs).

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. A noter en outre que le nouveau texte ne mentionne plus les documents auxquels fait renvoi une disposition publiée ; mais la question est déjà réglée à l'article 14.

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'art. 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'al. 3 réserve dès lors ce cas particulier.

Art. 21a et 33a, 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 (art. 21a al. 1), comme cela est prévu sur le plan fédéral (la nLPubl ne parle pas du problème, mais le Message précise que, passé le changement de primauté, seules les données électroniques seront en principe archivées).

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).