

# L'Office de législation de l'Etat de Fribourg

---

DENIS LOERTSCHER

## 1. Introduction

L'Office de législation de l'Etat de Fribourg a été créé par un arrêté du Conseil d'Etat du 14 janvier 1958<sup>1</sup>.

Selon l'article 2 de cet arrêté, ses tâches consistent:

- "a) à préparer les avant-projets de lois et d'arrêtés ressortissant à la législation générale;
- b) à concourir avec les Directions compétentes à l'élaboration de la législation spéciale;
- c) à suivre la législation fédérale et veiller à l'élaboration de toutes les dispositions d'application nécessaires;
- d) à veiller, de façon générale, à la coordination des travaux et à l'unité de la législation."

En réalité, comme on le verra plus loin (cf. 8), l'Office a été et est amené à remplir d'autres tâches que celles qui sont mentionnées dans l'arrêté de 1958.

Avant de présenter les tâches de l'Office (cf. 4 à 8), il convient de donner quelques indications sur sa création et sur son statut (cf. 2 et 3).

---

<sup>1</sup> RSF (Recueil systématique de la législation fribourgeoise) 122.23.41.

## 2. Création de l'Office

L'arrêté de 1958 créant un Office de législation faisait suite à une motion du député Henri Deschenaux, accueillie favorablement par le Conseil d'Etat<sup>2</sup>. A l'appui de sa motion, le député invoquait un certain vieillissement de la législation fribourgeoise et les nombreuses et importantes tâches législatives devant lesquelles se trouvaient placés le gouvernement et le parlement. Considérant que le rôle des conseillers d'Etat est "avant tout d'inspirer et de contrôler la législation, non de la mettre en formules" et que les chefs de service sont "absorbés par le train-train quotidien des affaires courantes" et que "la plupart ne jouissent pas de la tranquillité d'esprit pour élaborer des textes législatifs", le motionnaire concluait à la nécessité de créer un organisme spécialisé chargé d'élaborer lui-même des textes de loi ou de concourir à cette élaboration<sup>3</sup>.

Quant à la forme que devait prendre cet organisme spécialisé, le motionnaire évoquait diverses possibilités:

- celle d'un véritable service administratif, dirigé par un juriste qualifié, qui pourrait être rattaché soit à la Direction de la justice, soit éventuellement à la Chancellerie pour dépendre directement du Conseil d'Etat;
- celle d'une commission permanente restreinte, formée de quelques spécialistes non fonctionnaires, "sorte de commission volante qui accourrait, par un de ses membres, sur le terrain d'une loi en chantier";
- ou encore une formule mixte, celle d'un service administratif coiffé d'une commission consultative.

Les quatre tâches que le motionnaire entendait plus précisément assigner à cet organisme spécialisé se retrouvent, mot pour mot, aux lettres a, b et

---

<sup>2</sup> BGC (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg) 1957, p. 303 ss et 832 s. A signaler que le motionnaire n'était autre que le professeur Henri Deschenaux, qui fut titulaire de la chaire de droit privé de l'Université de Fribourg de 1951 à 1977.

<sup>3</sup> Le motionnaire se référait à l'exemple du canton de Vaud qui avait créé un service de justice et de législation donnant entièrement satisfaction.

d de l'article 2 de l'arrêté de 1958<sup>4</sup>. Il en est une toutefois que cet arrêté n'a pas reprise, à savoir celle "d'assister les commissions législatives parlementaires et extraparlimentaires". Pour un motif qui ne nous est pas connu, le Conseil d'Etat a préféré "remplacer" la mention de cette tâche par celle relative à l'application de la législation fédérale (cf. art. 2 let. c), tâche au reste également indiquée dans le développement de la motion.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat reconnaissait la nécessité de créer l'organisme en cause. S'agissant de la forme que celui-ci devait prendre, il estimait que la solution la plus simple consistait à "instituer un service de législation rattaché au Département de la justice et confié à un juriste qualifié". Il tenait aussi à souligner que l'effectif de ce service devrait "rester modeste, c'est-à-dire à la mesure du canton et de ses possibilités"<sup>5</sup>.

Le Conseil d'Etat remarquait encore que l'institution de l'Office de législation devait "concourir en définitive à la rationalisation de l'administration et au développement d'institutions adaptées aux besoins modernes, tout en améliorant les garanties des citoyens dans un Etat fondé sur le droit".

En conclusion, le Conseil d'Etat accueillait favorablement la motion et entendait lui donner prochainement suite. On constatera avec plaisir que ce ne furent pas là des paroles en l'air puisque l'arrêté fut adopté moins de deux mois après que la réponse fut donnée en Grand Conseil.

### **3. Statut et effectif de l'Office**

#### **3.1 Statut**

L'Office de législation est un service de l'administration cantonale, rattaché, non pas à la Chancellerie d'Etat, mais à la Direction de la justice.

---

<sup>4</sup> Voir les expressions utilisées lors du dépôt de la motion, BGC 1957, p. 303 s.

<sup>5</sup> BGC 1957, p. 833.

Son chef est directement subordonné au conseiller d'Etat qui dirige celle-ci.

Pour une bonne part cependant, l'Office de législation présente les caractéristiques d'un office central, qui est à disposition de toutes les Directions du Conseil d'Etat et de leurs services. Cette situation procure à son chef une autonomie appréciable, notamment dans la manière d'exécuter les tâches de l'Office. Mais elle comporte aussi l'inconvénient que l'Office peut se voir confier des travaux par divers Directions ou services, sans qu'il soit toujours possible au chef de l'Office de faire admettre un ordre de priorité entre eux.

L'arrêté de 1958 ne précise pas si l'Office est directement à disposition du Grand Conseil. Cela étant, l'Office fournit parfois, à la demande du Bureau du Grand Conseil, des avis de droit à l'intention du Parlement ou participe à des travaux de commissions parlementaires.

L'arrêté de 1958 ne dit rien non plus sur les relations entre l'Office et les communes ou les particuliers. L'Office répond en tous les cas à leurs demandes de renseignements sur la législation fribourgeoise, mais ne se prononce pas sur des questions contentieuses ou portant sur le droit fédéral.

### 3.2 Effectif

Pendant ses quinze premières années d'existence, l'Office n'a été constitué que d'une seule personne: son chef. Depuis le début des années 70, l'effectif s'est sensiblement étoffé. Il est actuellement composé d'un chef, d'un chef-adjoint, de deux juristes à plein temps et d'une juriste à mi-temps. Hors effectif ordinaire, il peut encore compter sur la collaboration d'une juriste à mi-temps pour la gestion du recueil systématique de la législation fribourgeoise. Enfin, les travaux de secrétariat sont assumés par deux secrétaires à mi-temps.

L'Office comprend un seul juriste de langue allemande (employé à plein temps). Ce chiffre est cependant suffisant du moment que l'essentiel de l'élaboration des actes législatifs s'effectue, au sein de l'administration fribourgeoise, en langue française. Si l'on excepte la traduction des pro-

jets de l'Office et certains travaux à effectuer en allemand, ce juriste exerce son activité le plus souvent en langue française.

## **4. Elaboration de la législation par l'Office**

### **4.1 Législation générale**

Comme première tâche de l'Office, l'arrêté de 1958 mentionne la préparation des avant-projets de lois et d'arrêtés ressortissant à la législation générale.

Les travaux préparatoires ne précisent pas ce qu'il faut entendre par "législation générale". Dans le développement de sa motion, le député Deschenaux avait donné à titre d'exemple les lois de caractère judiciaire.

En fait, la notion de "législation générale" a été et est interprétée comme recouvrant les actes législatifs qui concernent toutes les Directions du Conseil d'Etat. C'est ainsi que, si l'on prend en considération les quinze dernières années, c'est-à-dire depuis le moment où l'auteur de ces lignes dirige l'Office, celui-ci a élaboré en particulier la loi sur la responsabilité civile de l'Etat et des autres collectivités publiques, le code de procédure et de juridiction administrative et la loi d'adaptation de la législation fribourgeoise à ce code, ainsi qu'un avant-projet de loi d'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale. Il a également été étroitement associé à la préparation de la loi sur la protection des données personnelles.

On peut admettre que, dans un sens plus large, l'expression "législation générale" recouvre aussi des actes relatifs à la législation elle-même. C'est ainsi que, toujours au cours des quinze dernières années, l'Office a élaboré la loi instituant un recueil systématique de la législation fribourgeoise, ainsi que la loi qui, en relation avec l'établissement de ce recueil, a épuré la législation de tous les textes qui n'avaient jamais été formellement abrogés alors qu'ils n'avaient matériellement plus de portée. On pourrait, il est vrai, soutenir qu'une loi sur le recueil systématique devrait plutôt entrer dans les attributions de la Chancellerie d'Etat. Mais comme l'Office a été amené à réaliser, en raison notamment de sa dotation en

juristes, les travaux de publication et de mise à jour des volumes du recueil systématique (cf. 8.1), il est normal qu'il se soit occupé des lois relatives à ce recueil. Ce même motif (formation juridique du personnel) explique pourquoi l'Office prévoit d'élaborer la future loi sur les publications officielles alors même que c'est la Chancellerie qui gère ces publications, hormis le cas du recueil systématique.

Malgré l'exemple donné dans le développement de la motion Descheaux, des lois de caractère judiciaire ne relèvent en soi pas de la législation générale, leur élaboration relevant de la Direction de la justice. Cela n'a cependant pas empêché que l'Office s'occupe de divers projets relatifs à la procédure; en particulier, c'est lui qui a préparé le projet de code de procédure pénale soumis récemment au Grand Conseil.

Lorsque l'Office est amené à élaborer un acte de la législation générale, il s'occupe en principe de toutes les phases de la procédure, de l'établissement d'un premier avant-projet à l'accompagnement du projet en commission parlementaire, en passant par l'organisation de la consultation et la traduction en allemand du projet et du message.

## 4.2 Législation spéciale

Il est arrivé plusieurs fois que l'Office établisse lui-même des projets législatifs relevant d'une Direction déterminée, alors qu'il n'aurait dû que prêter son concours à leur préparation. Cela tenait principalement au fait que la Direction ou le service concerné ne disposait pas du personnel nécessaire.

Ainsi, outre les cas déjà cités (cf. 4.1) de projets de procédure, l'Office a préparé des projets de lois relatifs à l'expropriation, à l'état civil, à l'application de la législation fédérale sur la protection civile, etc.

L'Office s'est également chargé de l'élaboration de lois relatives aux rapports entre les Eglises et l'Etat parce qu'il comptait dans ses rangs un expert en la matière.

En raison du développement du service juridique dans les Directions, l'élaboration par l'Office de projets relevant de la législation spéciale de-

vrait devenir de plus en plus exceptionnelle. Elle n'est du reste pas tellement souhaitable car il est préférable d'impliquer dans la préparation des actes législatifs les personnes qui connaissent concrètement la matière (notamment parce qu'elles appliquent des textes qui la régissent déjà) et de conserver la possibilité d'un examen par des personnes "de l'extérieur".

## **5. Concours de l'Office à l'élaboration de la législation spéciale**

Comme deuxième tâche de l'Office, l'arrêté de 1958 mentionne celle de concourir avec les Directions à l'élaboration de la législation spéciale. Dans les faits, c'est la tâche la plus importante de l'Office. C'est aussi elle qui appelle le plus de commentaires dans le cadre du présent article.

L'arrêté de 1958 ne fournit aucune indication sur la manière dont l'Office doit prêter son concours à l'élaboration de la législation spéciale. En pratique, plusieurs formes de collaboration sont mises en oeuvre, qui peuvent d'ailleurs se succéder suivant l'état d'élaboration du projet.

### **5.1 Examen d'un projet en consultation**

Ordinairement, l'Office est consulté sur un projet qui a été élaboré par une Direction ou un service. Le plus souvent, ce sera dans le cadre de la consultation, externe ou parfois seulement interne, qui précède l'envoi d'un projet au Conseil d'Etat. Mais il peut aussi arriver que l'Office soit consulté à titre préliminaire, avant la consultation officielle, ou encore, que l'Office soit le seul ou l'un des seuls organes consultés.

C'est le lieu de dire quelques mots sur les consultations relatives aux projets législatifs dans le canton de Fribourg. Ces procédures de consultation ne font l'objet d'aucune réglementation, même pas sur le point de savoir dans quels cas elles doivent obligatoirement se dérouler. Cela étant, on peut dire qu'en pratique, les projets de nouvelles lois font généralement l'objet d'une consultation auprès des milieux concernés. Mais il

arrive aussi que cette étape de l'élaboration soit purement et simplement "sautée", notamment dans les cas de projets élaborés par des commissions où les milieux concernés sont représentés. Quant aux projets de révision de lois ou aux projets d'arrêtés, la consultation est moins fréquente et se fait surtout si l'importance du projet le justifie. Au reste, la pratique peut varier d'une Direction à l'autre, voire, à l'intérieur d'une même Direction, d'un service à l'autre.

L'habitude - heureuse - a été prise de consulter l'Office de manière indépendante de la Direction à laquelle il est rattaché. C'est là, à notre sens, un corollaire de son statut d'office central (cf. 3.1). L'habitude se justifie d'autant plus que la prise de position de l'Office sur un projet est faite de manière totalement indépendante des éventuelles observations formulées par la Direction de la justice. Lorsque, comme cela arrive encore de temps en temps, l'Office ne figure pas dans les destinataires directs de la consultation, ladite Direction lui transmet le projet en cause; mais, même dans ce cas, les observations de l'Office sont formulées de manière indépendante.

L'Office procède à un examen en principe complet des projets qui lui sont soumis<sup>6</sup>. Il ne limite donc pas son examen à des questions de technique législative, mais il analyse aussi les projets sous l'angle de leur cohérence, de l'adéquation des solutions proposées, de leurs relations avec des actes plus généraux, etc. En revanche, il s'abstient de se prononcer sur des questions d'opportunité relevant d'un choix politique.

L'examen d'un projet est d'ordinaire effectué par un juriste, qui en discute ensuite avec le chef de l'Office, parfois avec le chef-adjoint.

Les observations qui résultent de cet examen et de cette discussion sont généralement transmises par écrit. Le plus souvent, elles sont motivées et contiennent, là où c'est possible, des propositions. Cet aspect constructif des observations est sans doute louable, mais augmente évidemment le temps consacré par l'Office à traiter le dossier<sup>7</sup>. Dans certains cas, on a

---

<sup>6</sup> C'est surtout pour des raisons de délai qu'il est amené parfois à déroger à ce principe; cf. 5.4.1.

<sup>7</sup> Ce d'autant plus que, dans les cas où il y a incertitude sur ce qui est réellement voulu par l'auteur du projet, l'Office est amené à utiliser des alternatives ("si cette disposi-



même l'impression que l'Office consacre plus de temps à l'examen d'un projet que l'auteur de celui-ci n'en a mis à l'élaborer!

## **5.2 Participation à des commissions ou groupes de travail**

Une autre manière pour l'Office de concourir à la préparation de la législation spéciale consiste à participer aux travaux des commissions ou groupes de travail qui sont institués de cas en cas pour élaborer un projet législatif ou pour collaborer à l'élaboration d'un tel acte<sup>8</sup>. L'institution de telles commissions n'est pas systématique, mais a lieu de manière assez générale pour des projets importants.

La présence d'un membre de l'Office aux séances de commissions peut être utile à plusieurs égards. Il peut faire profiter de son expérience les autres membres qui ne sont pas nécessairement rompus au travail législatif. Il peut également pourvoir à ce que le projet tienne d'ores et déjà compte d'aspects relevant de la technique législative. Il peut encore veiller à ce que les solutions proposées soient en harmonie avec les solutions apportées par d'autres actes à des problèmes semblables, accomplissant par là une autre tâche dévolue à l'Office, à savoir celle de veiller à l'unité de la législation (cf. 7).

Le fait que l'Office soit représenté au sein d'une commission n'empêche en soi pas qu'il examine ultérieurement le projet soumis en consultation et qu'il formule encore des observations. Mais il est clair que son pouvoir d'examen sera malgré tout plus restreint que d'ordinaire: on voit mal que, dans ses observations, l'Office critique des solutions qui avaient été proposées en commission par son représentant ou soulève toute une série de problèmes que celui-ci aurait pu évoquer lors des séances. Dès lors, il se justifie que l'Office soit représenté par son chef ou que, si tel n'est pas le

---

tion ne vise qu'à répéter le droit fédéral, elle peut et doit être supprimée; si, en revanche, elle a pour objet de ..., alors elle doit être modifiée ainsi ...").

<sup>8</sup> L'Office a été souvent représenté dans des commissions chargées d'élaborer un projet législatif et ce, dans les domaines les plus divers. Parmi les lois nouvelles de ces dix dernières années, on peut citer à titre d'exemple: les lois scolaires, la loi sur la mensuration cadastrale, les lois culturelles, la loi sur les améliorations foncières ou la loi sur les finances de l'Etat.

cas, une information et une coordination suffisantes soient établies entre celui-ci et le représentant de l'Office<sup>9</sup>.

### 5.3 Autres modes de collaboration

L'Office peut concourir à l'élaboration de la législation spéciale de diverses autres façons. Il peut s'agir d'entretiens avec le responsable du projet, qui peuvent porter aussi bien sur la manière de concevoir l'élaboration du projet que sur la résolution de problèmes particuliers (forme de l'acte à adopter; choix entre une révision totale et une modification partielle; etc.). Il peut s'agir encore de renseignements donnés par écrit sur de tels problèmes.

De temps en temps, la collaboration de l'Office consiste encore en ce qu'il élabore lui-même le projet: ce cas a déjà été traité (cf. 4.2).

### 5.4 Appréciation du système

Les considérations qui suivent valent surtout pour le premier mode cité de collaboration, soit l'examen d'un projet en consultation (cf. 5.1).

#### 5.4.1 Obligation de soumettre tous les projets?

Lors de l'élaboration d'actes législatifs, les Directions ou services n'ont pas l'obligation de soumettre leurs projets à l'Office ni, d'une manière générale, d'associer celui-ci à leurs travaux<sup>10</sup>. En pratique, toutefois,

---

<sup>9</sup> Même en veillant à cette information et à cette coordination, il n'est guère envisageable de déléguer au sein d'une commission un juriste de l'Office tant qu'il ne bénéficie pas d'une expérience suffisante.

<sup>10</sup> Une telle obligation n'est en tous cas pas prévue directement dans l'arrêté de 1958, qui traite du concours à l'élaboration de la législation spéciale sous l'angle des tâches assignées à l'Office. Elle ne résulte pas non plus d'autres dispositions légales.

l'Office est généralement consulté, du moins s'il s'agit de projets de lois ou règlements nouveaux ou de révisions générales<sup>11</sup>.

Il serait certes souhaitable en soi de prévoir l'obligation de consulter l'Office de manière systématique sur tous les projets législatifs, quelle que soit leur importance. Cela présupposerait cependant, outre un certain renforcement de l'effectif de l'Office, qu'on laisse suffisamment de temps à celui-ci pour examiner les projets et communiquer ses observations; il faudrait aussi que l'Office puisse planifier ses travaux dans le domaine de la collaboration. Or, une telle planification n'est guère aisée, voire pratiquement impossible, dans la mesure où les Directions elles-mêmes ne planifient pas souvent leurs travaux législatifs de manière suffisamment précise ou, si elles le font, ne sont pas toujours en mesure de respecter les délais qu'elles ont prévus.

Dans ces conditions, la soumission de tous les projets à l'Office aboutirait à ce que celui-ci, dans un certain nombre de cas, doive restreindre assez fortement son examen, en le limitant notamment aux aspects qui relèvent de la technique législative. Cela représenterait déjà un avantage non négligeable, mais impliquerait aussi le risque de faire accroire qu'un projet est conforme sous tous les autres aspects, faute d'examen et d'observations de l'Office sur ceux-ci.

Toute réflexion faite, les avantages d'une consultation obligatoire de l'Office seraient malgré tout déterminants, de sorte qu'il faudrait prévoir une telle obligation dans une révision de l'arrêté de 1958.

#### **5.4.2 Prise en compte de l'avis de l'Office**

S'il n'existe aucune obligation de consulter l'Office, il existe encore moins celle de suivre l'avis qu'il donne sur un projet. En cas de divergence entre la Direction concernée et l'Office de législation, il devrait appartenir au Conseil d'Etat de trancher. Une telle solution n'est guère

---

<sup>11</sup> Pour la petite histoire, on peut relever que l'Office a parfois dû bloquer devant le Conseil d'Etat un projet qui ne lui avait pas été soumis, mais dont il avait eu connaissance fortuitement et qui suscitait des observations importantes.

envisageable en l'état, ni d'ailleurs souhaitable, pour les raisons suivantes.

Le plus souvent, l'Office ne revoit pas le projet tel qu'il est remanié par la Direction après une procédure de consultation. Il n'a donc pas la possibilité d'examiner dans quelle mesure ses observations ont été prises en compte, ni de voir si les modifications apportées au projet n'appelleraient pas de nouvelles observations de sa part. Par ailleurs, le rapport de l'Office n'est pas remis aux membres de Conseil d'Etat. Mais le serait-il qu'il n'aurait guère de chance d'être pris en considération lors de la discussion en Conseil, car, comme signalé ci-dessus, il se rapporterait à une version antérieure du projet et, surtout, il nécessiterait le relais oral d'un conseiller en raison du mode d'adoption suivi par le Conseil d'Etat pour les projets législatifs. De toute façon, il faudrait encore que celui-ci soit disposé à consacrer le temps nécessaire à trancher des divergences entre la Direction concernée et l'Office<sup>12</sup>.

La voie pratiquée est dès lors autre: il s'agit de faire en sorte que la Direction concernée accepte de prendre d'elle-même en compte les observations de l'Office qu'elle estime fondées. D'où l'effort spécialement déployé par l'Office pour motiver ses remarques et pour faire, dans toute la mesure du possible, des propositions constructives (cf. 5.1).

Encore faut-il que le responsable du projet ait le désir réel de faire un bon projet, sans parler du temps nécessaire qu'il faut y consacrer (ce deuxième aspect, il faut le dire, ne dépend le plus souvent pas de lui). Force est là de reconnaître que ce désir n'a pas la même intensité chez tous ceux qui s'occupent de projets législatifs! Dans le même ordre d'idées, il existe des personnes heureuses de l'intérêt porté par l'Office à leur projet et de pouvoir trouver en celui-ci un partenaire de discussion, tout comme il existe des personnes qui voient dans les observations de l'Office surtout une atteinte à leur "compétence".

On ne s'étonnera ainsi pas d'apprendre que pour certains projets, la prise en considération des remarques de l'Office se fasse ainsi: les observa-

---

<sup>12</sup> Cet argument rend pratiquement vaine la question de savoir s'il ne faudrait pas que, pour défendre l'avis de l'Office, le chef de celui-ci assiste aux séances du Conseil d'Etat consacrées à l'examen de projets législatifs.

tions de forme, de technique législative, de détail, bref toutes celles qui ne demandent guère de travail (y compris parfois sur des points plus importants mais où l'Office a proposé un texte rédigé qui peut être repris tel quel!) sont pratiquement suivies; à l'inverse, les observations qui exigeraient une étude complémentaire ne sont guère prises en considération

...

Un dernier aspect mérite d'être relevé ici. Il serait souhaitable que dans les Directions, les projets législatifs soient élaborés ou à tout le moins contrôlés par des personnes qui ont de l'expérience à cet égard. Or, trop souvent encore, des projets sont élaborés par des personnes n'ayant guère d'expérience et sont adressés à l'Office sans être au préalable revus (du moins, sérieusement revus) par le juriste de la Direction en cause. L'Office est ainsi amené à formuler toute une série d'observations dont le destinataire ne profitera peut-être même pas pour un autre projet.

## **6. Dispositions d'application du droit fédéral**

Selon l'arrêté de 1958, l'Office doit aussi suivre la législation fédérale et veiller à l'élaboration des dispositions d'application nécessaires.

A l'époque, l'Office s'acquittait de cette tâche de la manière suivante: l'un de ses juristes parcourait chaque semaine la livraison du recueil officiel des lois fédérales et écrivait à la Direction apparemment concernée pour lui signaler l'existence de tel ou tel acte et l'inviter à examiner s'il n'y avait pas lieu d'adopter des dispositions d'exécution.

Ce système n'a pas donné satisfaction. Le plus souvent, les lettres de l'Office parvenaient ou bien dans des Directions qui semblaient se désintéresser de la suite à leur donner, ou bien dans des Directions qui avaient d'ores et déjà entrepris l'élaboration de dispositions d'application de tel texte fédéral. Il est même arrivé qu'un conseiller d'Etat prenne la plume pour signaler, sur un ton agacé, que sa Direction n'avait pas attendu la lettre de l'Office pour prendre les mesures nécessaires!

Le système pratiqué a dès lors été abandonné. La question de son remplacement par un système plus adéquat est en suspens depuis quelques

années en raison de la priorité donnée à d'autres travaux. De toute façon, il serait plus normal que chaque Direction ou service concerné suive la législation fédérale pour la part qui le concerne et s'occupe d'élaborer les dispositions d'application nécessaires. Lors d'une révision de l'arrêté de 1958, cette tâche de l'Office devrait ainsi être supprimée.

## **7. Coordination des travaux et unité de la législation**

L'arrêté de 1958 attribue enfin à l'Office la tâche de veiller à la coordination des travaux législatifs et à l'unité de la législation.

Pour la coordination des travaux, le député Deschenaux citait l'exemple de deux Directions intéressées au même projet de loi. Mais, dans un tel cas, la Direction chargée du dossier s'occupera généralement d'elle-même d'associer l'autre Direction concernée sans que l'Office n'ait à intervenir. Cela étant, il arrive effectivement parfois qu'un service ou une Direction soit informé par l'Office de l'existence de travaux législatifs menés dans une autre Direction et qui le concernent.

L'unité de la législation, elle, est l'un des aspects que l'Office ne manque pas de faire valoir, notamment lorsqu'il prête son concours à l'élaboration de la législation spéciale selon un des modes exposés ci-dessus (cf. 5). Mais, à la vérité, il doit parfois faire face à des réticences. Il n'est ainsi pas rare que, contrairement à l'avis de l'Office, un responsable de projet entende déroger à telle règle posée par une loi générale (par ex., le code de procédure et de juridiction administrative) parce qu'il estime qu'une telle dérogation s'impose dans le domaine qu'il doit réglementer. La dérogation est parfois fondée, mais souvent une telle attitude traduit bien plutôt le désir de remettre en cause la règle de la loi générale. Or, si cette règle n'est pas bonne, c'est elle qu'il faut modifier, et non pas y porter atteinte en multipliant les dérogations dans la législation spéciale.

L'unité de la législation passe évidemment aussi par l'observation d'instructions relatives à la technique législative. L'Office donne de telles instructions, en particulier dans le cadre des observations qu'il formule sur un projet. Ces instructions sont généralement bien acceptées par les res-

ponsables de projets<sup>13</sup>. L'Office se propose d'ailleurs d'adopter prochainement un document complet de directives de technique législative.

Dans le même ordre d'idées, on peut signaler ici que l'Office, en concours avec la Chancellerie d'Etat, a rédigé un rapport sur l'égalité linguistique entre hommes et femmes dans les textes législatifs et administratifs et un projet de directives en la matière. Au moment où ces lignes sont écrites, ces documents sont en consultation et l'on ne peut encore dire quelle suite leur sera donnée ...

## **8. Tâches non prévues dans l'arrêté de 1958**

Pour divers motifs, l'Office a exécuté et exécute une série de tâches et de travaux qui ne sont pas prévus dans l'arrêté de 1958, que ce soit dans le domaine de la législation ou en marge de celui-ci. Qu'il soit permis de les évoquer ici, mais de manière assez brève car l'objet de cet article concerne à notre sens surtout ce qui a été traité jusqu'ici.

### **8.1 Recueil systématique de la législation fribourgeoise**

Jusque dans le milieu des années 80, le canton de Fribourg ne disposait pas d'un recueil systématique de sa législation, ce qui n'allait évidemment pas sans poser quelques problèmes pour connaître la teneur actualisée de telle loi ou de tel règlement ou pour avoir une vue d'ensemble de la législation fribourgeoise. Au surplus, toute une série de textes étaient encore formellement en vigueur alors qu'ils n'avaient matériellement plus de portée. Il a donc fallu procéder à une épuration de la législation et préparer les bases légales relatives à l'édition d'un recueil systématique.

---

<sup>13</sup> Il en est toutefois une qui soulève fréquemment des difficultés et qu'il est intéressant de relever ici même si elle ne concerne peut-être pas une question de technique législative au sens strict: il s'agit de la reprise dans un texte de dispositions figurant dans un acte de rang supérieur, notamment de dispositions du droit fédéral. L'Office n'est pas favorable à de telles reprises, du moins si elles sont formulées de manière autonome, sans faire apparaître justement leur caractère de reprise. Au demeurant, même correctement formulées, ces reprises ont le plus souvent le tort d'être incomplètes.

Comme il était mieux en mesure de le faire que la Chancellerie d'Etat, l'Office a assumé ces différents travaux (cf. 4.1). Puis, logiquement, c'est lui qui s'est occupé de préparer la publication successive des quinze volumes, dans chaque langue, du recueil (plan systématique général, détermination des textes à publier, présentation de ceux-ci, préparation et correction des épreuves, etc.). L'Office s'occupe encore des deux mises à jour annuelles du recueil, parvenant d'ordinaire à les publier dans un délai qui n'excède pas trois mois à compter des dates de référence (1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> juillet).

Depuis 1992, l'Office publie en outre un répertoire annuel du recueil systématique, destiné à faciliter la recherche d'un acte de la législation fribourgeoise, grâce notamment à un index alphabétique.

La gestion du recueil systématique constitue en soi une charge supplémentaire de travail pour l'Office, mais présente aussi des avantages. Elle donne ainsi l'occasion de découvrir des erreurs dans certains actes et de les signaler à la Direction concernée. Elle constitue donc un des moyens qui permettent à l'Office de veiller à l'unité de la législation (cf. 7).

Par ailleurs, l'existence d'un recueil systématique facilite grandement la publication de livrets d'actes législatifs mis à jour à une date déterminée, tâche dont s'occupe également l'Office et qui auparavant lui prenait plus de temps.

## **8.2 Banque de données de la législation fribourgeoise**

L'Office s'occupe de la mise sur pied d'une banque de données informatisée de la législation fribourgeoise. Dans une première phase, il a oeuvré en étroite collaboration avec l'Institut du fédéralisme au moyen de l'application LexDat. Actuellement, l'Office poursuit seul les travaux d'informatisation au moyen de l'application LexBase, qui reprend les acquis de LexDat et de l'application Info-SR que la Confédération utilise pour la gestion de son recueil systématique.

Plus encore que le recueil systématique, cette banque de données permettra à l'Office de veiller à l'unité de la législation. Mais elle rendra aussi service à l'administration et aux particuliers, en facilitant notamment



leurs recherches. Elle devrait pouvoir également simplifier la préparation des mises à jour du recueil systématique, bien que, il convient de le signaler, elle ne soit pas mise sur pied dans ce but, le système actuel fonctionnant à satisfaction<sup>14</sup>.

### **8.3 Service juridique**

L'arrêté de 1958 n'attribue pas à l'Office un rôle de service juridique. Malgré tout, l'Office est assez régulièrement amené à rédiger des avis de droit ou des rapports, que ce soit à l'intention du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou des Directions et services. Ces avis peuvent porter sur des questions générales, qui ne relèvent pas d'une Direction déterminée (analogie avec la législation générale, cf. 4.1). Mais il arrive aussi souvent qu'ils portent sur des questions plus particulières, pour des motifs divers: la Direction concernée ne dispose pas du personnel nécessaire, le Conseil d'Etat souhaite obtenir un autre avis que celui de la Direction en cause, ou bien encore, il s'agit d'une question relative à une loi élaborée par l'Office. Cela étant, en raison du développement du service juridique dans les Directions, le rôle de l'Office dans ce domaine tend à diminuer.

### **8.4 Droit européen**

Même si les affaires européennes relèvent de la Direction de l'économie, l'Office a été amené à s'occuper activement de ce dossier. Il a ainsi participé aux travaux de la Commission pour les affaires européennes et dirigé le groupe de travail chargé d'examiner les aspects législatifs et institutionnels généraux liés à une adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE). Il assume également la responsabilité du groupe de coordination FREUlex, qui s'est chargé en 1992 de veiller à l'harmonisation formelle et matérielle des projets d'adaptation du droit fribourgeois au droit de l'EEE. Actuellement, ce groupe s'efforce de maintenir un certain "suivi" dans le dossier, notamment en vue de l'information des services et

---

<sup>14</sup> L'utilité d'une banque de données pour les particuliers et le résultat des premières expériences faites par l'Office ont été exposés dans un article de M. ANDRÉ SCHOENENWEID, chef-adjoint de l'Office, publié dans la Revue fribourgeoise de jurisprudence 1993, p. 142.

de la formation des collaborateurs et des collaboratrices de l'Etat en droit européen.

### 8.5 Activité scientifique

Malgré un programme de travail chargé, l'Office parvient à consacrer un peu de temps à une certaine activité d'ordre scientifique. C'est ainsi qu'il est représenté, par son chef, au comité de rédaction de la Revue fribourgeoise de jurisprudence et qu'il établit la table des matières annuelle de cette Revue, table comprenant en particulier un répertoire par articles. C'est ainsi encore que des membres de l'Office ont publié, à plusieurs occasions, des contributions dans des revues juridiques. L'Office a également donné à divers milieux (personnel de l'Etat, représentants communaux, entre autres) des exposés sur des sujets relatifs à la législation fribourgeoise.

## 9. Considérations finales

Parvenu au terme de cet article, qui ne saurait évidemment traiter tous les aspects de manière approfondie (les questions relatives au bilinguisme, par exemple, ont été simplement effleurées), qu'il nous soit permis d'émettre quelques considérations.

- Le champ d'activité de l'Office de législation, tel qu'il a été illustré au cours de cet article, est aussi intéressant que vaste. Spécialistes des questions législatives, les juristes de l'Office doivent aussi revêtir la blouse du généraliste, puisqu'ils peuvent être amenés à traiter de n'importe quel domaine de l'activité étatique, de l'assurance du bétail au statut du personnel de l'Etat, de la procédure pénale à la juridiction administrative, de la protection de l'environnement à celle des données personnelles.
- Le rôle de l'Office n'est pas toujours bien compris ou admis au sein de l'administration. Ce phénomène est compréhensible: l'Office doit prôner, à des personnes souvent pressées et accaparées par d'autres tâches ou soucis, des critères qualitatifs qui impliquent de la disponibilité et

un investissement en temps; parfois très important. L'exercice est d'autant plus délicat que, dans certains domaines, l'absence de normes - ou l'existence de normes inappliquées - ne suscite aucune difficulté, du moins aux yeux de l'administration ... A cet égard, en veillant au respect de certaines exigences (base légale suffisante, voies de droit, publicité des normes, etc.), l'Office sert en définitive les intérêts des citoyens et administrés.

- Cela étant, et même si des passages de cet article ont une tonalité un peu pessimiste qui peut laisser supposer le contraire, il convient de souligner que la collaboration entre l'Office et les Directions et services est généralement bonne. A l'expérience, les responsables de projets se rendent compte de l'aide que peut leur apporter l'Office. De leur côté, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont conscients du profit qu'ils peuvent tirer de l'existence d'un organe "neutre", qui occupe une place un peu à part dans l'administration.
- En définitive, l'Office paraît répondre aux préoccupations qui furent à l'origine de sa création; en particulier, pour reprendre l'expression utilisée à l'époque par le Conseil d'Etat (cf. 2), on peut considérer qu'il concourt "à la rationalisation de l'administration et au développement d'institutions adaptées aux besoins modernes, tout en améliorant les garanties des citoyens dans un Etat fondé sur le droit".