

Règlement sur l'élaboration des actes législatifs (REAL)

du 24.05.2005 (version entrée en vigueur le 01.01.2022)

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), notamment ses articles 4, 5 et 51 al. 3;

Vu la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL), notamment son article 16;

Vu l'article 3 du règlement du 11 décembre 2001 sur la publication des actes législatifs (RPAL);

Sur la proposition de la Direction de la sécurité et de la justice,

Arrête:

1 Dispositions générales

1.1 Objet et étendue

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ Le présent règlement régit l'élaboration des actes législatifs dont l'adoption est de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat.

² Il ne s'applique aux actes législatifs des autres autorités que dans la mesure fixée à l'article 34.

³ Les règles spéciales relatives à l'élaboration et à l'adoption des actes inter-cantonaux ou internationaux sont réservées.

Art. 2 Etendue

¹ L'élaboration des actes législatifs comprend d'ordinaire:

- a) la planification des opérations;
- b) l'étude, la rédaction et la traduction des propositions;
- c) la procédure de consultation;
- d) la soumission des propositions à l'autorité d'adoption;
- e) l'accompagnement technique durant la procédure d'adoption;

f) la mise au point des textes.

² Les textes sont saisis dans la Banque de données de la législation fribourgeoise au plus tard lors de leur mise en consultation.

1.2 Répartition des compétences

Art. 3 Conseil d'Etat

¹ Sous réserve des compétences du Grand Conseil, le Conseil d'Etat définit les objectifs généraux, fixe les priorités et assure au niveau supérieur la coordination des principaux projets législatifs.

Art. 4 Directions

¹ Les Directions assument l'élaboration de la législation dans les domaines relevant de leurs attributions et prennent les mesures d'organisation nécessaires à cet effet.

^{1a} Elles saisissent leurs données législatives dans l'application informatique prévue à cet effet aux différentes étapes de leur élaboration.

² Elles veillent à l'actualité de la législation qu'elles sont chargées d'appliquer, notamment en suivant l'évolution du droit supérieur et en proposant les dispositions d'application nécessaires.

³ Elles déterminent, pour les projets qui leur incombent, les objectifs à atteindre, les étapes à suivre ainsi que les ressources à mettre en œuvre, compte tenu de l'importance de l'objet et de la planification générale adoptée par le Conseil d'Etat.

Art. 5 Chancellerie d'Etat – Attributions générales

¹ La Chancellerie d'Etat a notamment les attributions suivantes:

- a) elle veille, à l'occasion de l'exécution des opérations qui lui incombent, au respect par les Directions de leurs obligations;
- b) elle établit les modèles de présentation des textes dans le domaine législatif ainsi que les directives y relatives;
- c) elle met à la disposition des Directions et du Secrétariat du Grand Conseil une application informatique permettant de gérer le processus d'élaboration des actes, les données relatives à ces derniers et, dans la mesure du possible, les échanges avec les systèmes de traduction assistée par ordinateur;
- c1) elle organise les échanges de données entre cette application informatique et l'application de gestion informatisée des affaires du Conseil d'Etat et du Grand Conseil;

- d) ...
- e) elle vérifie la correction linguistique des projets qui lui sont transmis en vue d'adoption par le Conseil d'Etat ou de publication officielle.

Art. 6 Chancellerie d'Etat – Attributions du Service de législation

¹ Le Service de législation a, dans le domaine de l'élaboration de la législation, les attributions suivantes:

- a) il veille, de façon générale, à l'unité et à la qualité de la législation;
- b) il concourt avec les Directions à l'élaboration de la législation qui relève de leurs attributions, notamment en examinant leurs projets d'actes;
- c) il prépare les textes relevant de la législation générale ainsi que les actes législatifs de la Chancellerie d'Etat;
- d) il conseille les Directions pour tout ce qui concerne l'élaboration de la législation;
- e) il édicte des directives de technique législative.

² Il exerce en outre les attributions que lui octroie la législation spéciale, notamment dans le domaine des publications officielles, et celles qui résultent de son statut de service central.

1.2a Forme des actes législatifs

Art. 6a Actes du Grand Conseil

¹ La forme des actes du Grand Conseil est fixée par la Constitution cantonale et par les articles 87 et 88 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil.

Art. 6b Actes des autorités administratives

¹ Les actes législatifs du Conseil d'Etat, des Directions et des autres autorités administratives revêtent la forme d'une ordonnance.

² Les actes du Conseil d'Etat peuvent toutefois revêtir la forme d'un règlement, notamment lorsqu'ils groupent les dispositions d'exécution d'une loi.

Art. 6c Actes des autorités judiciaires

¹ Les actes législatifs des autorités judiciaires revêtent, en principe, la forme d'un règlement.

1.3 Information

Art. 7

¹ Les Directions veillent à l'information des personnes directement concernées par des actes importants, conformément à la législation sur la publication des actes législatifs.

² L'information du public et la publication sur l'Internet sont régies par la législation spéciale. Les articles 26, 30 et 31 al. 4 sont réservés.

2 Déroulement des opérations

2.1 Etude et rédaction des propositions

Art. 8 Opérations préliminaires

¹ Les Directions analysent la situation existante et évaluent les besoins ainsi que les principaux effets attendus de la législation envisagée.

² Elles examinent en particulier la nécessité d'une intervention législative, le niveau des règles à adopter ainsi que les implications prévisibles pour l'Etat, les communes et les milieux directement concernés dans le canton.

Art. 9 Etude

¹ Les Directions rassemblent les éléments de réflexion et les avis pertinents, notamment par la procédure de coordination (art. 63 LOCEA).

² Elles s'assurent de la conformité du projet au droit supérieur ainsi que de son insertion harmonieuse dans la législation existante. Elles examinent l'eurocompatibilité du projet.

³ Elles évaluent les conséquences financières et en personnel des solutions envisagées. Elles examinent, le cas échéant, les influences sur d'autres domaines comme la répartition des tâches Etat-communes, la famille, la santé, l'environnement ou l'énergie.

⁴ Elles proposent des solutions efficaces et efficientes et, si nécessaire, des variantes.

Art. 10 Rédaction

¹ Le texte est rédigé de manière claire et concise. En principe, la matière est répartie selon une structure type précisée dans les directives de technique législative.

² La terminologie utilisée est cohérente tant entre les dispositions d'un même acte qu'entre cet acte et le reste de la législation, en particulier dans le même domaine.

³ La formulation respecte l'égalité des genres, en fonction du génie propre à chaque langue et du contexte rédactionnel, sans nuire à l'intelligibilité ni à la lisibilité du texte.

⁴ Pour les projets d'une certaine importance, les Directions examinent l'opportunité de constituer une équipe de rédaction comprenant, entre autres, des représentants de la Chancellerie d'Etat et du Service de législation.

Art. 11 Bilinguisme

¹ Les Directions établissent les textes dans les deux langues officielles et veillent à la concordance entre les versions linguistiques. La Chancellerie d'Etat en assure la vérification (art. 5 let. e et 15 let. d).

² Les documents internes à l'administration, en particulier les documents mis en consultation interne (art. 32s.), peuvent être rédigés dans une seule langue.

³ Autant que possible, les projets sont rédigés dans des termes et des structures de phrases facilitant le respect du caractère bilingue de la législation.

⁴ Les personnes chargées des traductions dans les Directions sont associées suffisamment tôt aux travaux pour qu'il soit possible de tenir compte d'éventuelles incidences de la traduction sur le texte source.

Art. 12 Consultation et préavis

¹ Les projets sont soumis à une procédure de consultation, externe ou interne, aux conditions et selon les modalités fixées par les articles 22 et suivants.

² Les préavis et les autres modes particuliers de consultation prévus par la législation spéciale demeurent réservés.

Art. 13 Messages et rapports explicatifs

¹ Le contenu des messages du Conseil d'Etat au Grand Conseil est fixé par la législation sur le Grand Conseil.

² Les projets d'ordonnances d'une certaine importance sont accompagnés d'un rapport explicatif, qui, sous une forme succincte, mentionne au moins les éléments suivants:

- a) l'origine et la nécessité du projet;
- b) les principales opérations réalisées;
- c) les principales propositions;
- d) les conséquences financières et en personnel;

- e) la conformité au droit supérieur.

2.2 Soumission pour vérification

Art. 14 Remise

¹ Les Directions mettent les projets à la disposition de la Chancellerie d'Etat, dans les deux langues officielles, le plus tôt possible, mais au moins dix jours avant la date limite d'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'Etat.

² La Chancellerie d'Etat peut accorder des dérogations pour des projets de faible ampleur ainsi que pour les documents qui accompagnent des projets.

Art. 15 Vérification

¹ La Chancellerie d'Etat procède notamment aux opérations suivantes:

- a) elle vérifie que les projets respectent les prescriptions relatives à la présentation des actes législatifs;
- b) elle corrige, ou fait corriger par la Direction, les erreurs manifestes de saisie, d'orthographe, de syntaxe ou de présentation formelle;
- c) elle propose à la Direction, avant l'examen du projet par le Conseil d'Etat, les modifications de formulation qu'elle estime appropriées;
- d) elle vérifie la concordance entre les versions linguistiques.

Art. 16 Services centraux

¹ Simultanément à la remise à la Chancellerie d'Etat, les Directions avisent le Service de législation et les autres services centraux concernés, notamment s'ils avaient formulé des observations lors de la procédure de consultation ou de coordination.

2.3 Examen et adoption par le Conseil d'Etat

Art. 17 Procédure

¹ Le traitement des propositions des Directions par le Conseil d'Etat, notamment l'inscription à l'ordre du jour, l'expédition des textes aux membres du Conseil d'Etat, le corapport et le déroulement des délibérations, est régi par les dispositions d'exécution de la LOCEA y relatives.

Art. 18 Accompagnement technique

¹ L'accompagnement technique devant le Conseil d'Etat correspond généralement à la rédaction, sur demande, de variantes ou de notes complémentaires.

² Avec l'accord de la présidence, il peut consister dans la présence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice pour commenter les dispositions proposées et pour répondre à des questions.

2.4 Examen et adoption par le Grand Conseil

Art. 19 Procédure

¹ Le traitement des projets par le Grand Conseil est régi par la législation sur le Grand Conseil.

Art. 20 Accompagnement technique

¹ L'administration cantonale assure un accompagnement technique du projet au cours des travaux du Grand Conseil.

² L'accompagnement technique consiste dans l'assistance fournie au ou à la commissaire du Gouvernement pour les opérations suivantes:

- a) la collaboration aux travaux de la commission parlementaire;
- b) l'examen des propositions de la commission, en particulier de leur répercussion sur la cohérence du projet, et l'information du Conseil d'Etat à leur sujet;
- c) le suivi des débats devant le plenum du Grand Conseil et l'éventuelle collaboration avec la commission de rédaction.

2.5 Mise au point des textes

Art. 21

¹ Les Directions assurent la mise au point des textes adoptés par le Conseil d'Etat. Toutefois, l'insertion de modifications ponctuelles décidées par le Conseil d'Etat est faite par la Chancellerie d'Etat; cette dernière remet à la Direction une copie électronique du texte modifié.

² La mise au point du texte des actes adoptés par le Grand Conseil relève de son secrétariat. Dans la mesure du possible, celui-ci introduit les données y relatives directement dans l'application informatique mentionnée à l'article 5 al. 1 let. c.

³ La rectification d'incorrections manifestes ou d'autres erreurs (art. 22 et 23 LPAL) est réservée.

3 Procédure de consultation

3.1 Consultation externe

Art. 22 Principes

¹ Une procédure de consultation externe est ouverte pour associer les milieux concernés à l'élaboration d'un acte d'une certaine importance et pour vérifier que le projet est matériellement correct et susceptible d'être bien accepté. Les cas prévus par la législation spéciale sont en outre réservés.

² Sont considérés comme d'une certaine importance notamment les projets visés par l'article 64 LOCEA, ceux dont l'exécution est confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration et ceux qui affectent de manière non négligeable des activités soumises à autorisation.

³ L'ouverture de la consultation est soumise à l'autorisation du Conseil d'Etat. L'article 31, relatif aux consultations restreintes, est réservé.

⁴ La Direction joint le projet du dossier de consultation à sa demande d'autorisation; elle indique, le cas échéant, qu'elle entend recourir à une audience consultative et motive cette proposition (art. 27 al. 3).

Art. 23 Destinataires

¹ Le dossier de consultation est adressé aux milieux directement concernés par le projet, notamment aux organisations œuvrant au niveau cantonal dans le domaine concerné, et aux destinataires des consultations internes (art. 32 al. 2).

² Les projets de dispositions constitutionnelles et les autres projets qui pourraient avoir un impact important pour de nombreux milieux sont en outre adressés:

- a) aux partis politiques représentés au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat;
- b) aux principales associations professionnelles;
- c) à l'Association des communes fribourgeoises ainsi qu'à la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes.

³ Les projets qui pourraient avoir un impact important pour un cercle déterminé de communes ou pour l'ensemble des communes du canton sont également adressés à chaque commune concernée.

⁴ La Chancellerie d'Etat gère un répertoire des destinataires ordinaires des consultations.

Art. 24 Autres intéressés

¹ Toute personne ou organisation peut consulter, auprès de la Direction concernée, les textes mis en consultation.

² Chaque Direction veille à ce que, dans ses domaines de compétence, les milieux concernés par le projet soient consultés ou informés de la consultation. Elle recueille en outre l'avis de ses unités et commissions concernées par le projet.

Art. 25 Dossier de consultation

¹ Le dossier de consultation est établi dans les deux langues officielles.

² Il comprend d'ordinaire:

- a) un courrier d'accompagnement, mentionnant notamment le délai de réponse;
- b) le projet mis en consultation;
- c) un rapport explicatif;
- d) la liste des destinataires.

³ La consultation a lieu, autant que possible, par voie électronique. Les documents sont toutefois envoyés sous forme imprimée aux destinataires qui le demandent.

Art. 26 Annonce

¹ La Chancellerie d'Etat annonce dans la Feuille officielle et sur l'Internet les consultations autorisées par le Conseil d'Etat.

² ...

Art. 27 Forme des réponses

¹ Dans la mesure du possible, les réponses sont envoyées sous forme électronique.

² L'administration cantonale fournit d'ordinaire ses réponses uniquement par voie électronique. Les Directions se conforment en outre aux exigences de l'article 33 al. 3.

³ Si la consultation est organisée, en tout ou partie, sous la forme d'une audience consultative, les opinions émises lors de l'audience font l'objet d'une transcription succincte.

Art. 28 Délai de réponse

¹ Le délai de réponse est de trois mois à compter de la date d'envoi des documents.

² La durée du délai peut être différente en cas d'urgence, ou en raison de la teneur ou de l'ampleur du projet. En outre, il est tenu compte de manière appropriée des périodes usuelles de vacances.

³ La Direction peut accorder une brève prolongation du délai, sur demande motivée. Si une prolongation est exclue par avance, il en est fait mention dans le courrier d'accompagnement.

Art. 29 Evaluation des résultats

¹ La Direction évalue les résultats de la consultation et décide de la suite à donner au projet.

² Si l'ampleur des réponses ou la portée de l'objet le justifie, elle établit en outre un bref rapport de synthèse qu'elle met à la disposition des destinataires de la consultation.

Art. 30 Publicité

¹ Le dossier de consultation est disponible sur l'Internet dès l'envoi des documents aux destinataires; lorsqu'un rapport de synthèse a été établi, il est également diffusé sur l'Internet après la décision de la Direction sur la suite à donner au projet.

² La publicité des avis exprimés lors de la consultation est en outre garantie après l'expiration du délai de consultation, conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Art. 31 Consultation restreinte

¹ La consultation peut être restreinte:

- a) lorsqu'elle porte sur un point technique particulier;
- b) ou qu'elle ne concerne qu'un nombre très limité de destinataires externes à l'administration.

² L'autorisation du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire.

³ Le dossier de consultation peut être réalisé en une seule langue et la consultation peut avoir lieu uniquement sous forme électronique (dossier et réponses). La publication du dossier de consultation sur l'Internet est facultative.

⁴ Les consultations restreintes sont, dans la mesure du possible, mentionnées dans la liste prévisionnelle des consultations.

3.2 Consultation interne

Art. 32 Principes

¹ La Direction organise une procédure de consultation limitée à l'administration cantonale si le projet présente une certaine importance, mais n'a que des incidences mineures pour les organisations externes à l'administration.

² Les destinataires sont:

- a) les Directions, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation;
- b) et, dans la mesure où le projet les concerne particulièrement, les autres services centraux, la Conférence des préfets et le Service des communes.

³ Les Directions et la Chancellerie d'Etat recueillent l'avis de leurs unités et commissions concernées par le projet.

⁴ La consultation interne peut être étendue à des organes de l'Etat externes à l'administration.

Art. 33 Modalités

¹ La durée de la consultation est, d'ordinaire, de quatre semaines. Au surplus, l'article 28 est applicable par analogie.

² Le dossier de consultation est constitué conformément à l'article 25 al. 2. La consultation a lieu uniquement par voie électronique.

³ Les Directions fournissent la liste des unités ou organismes dont elles ont pris l'avis pour rédiger leur réponse.

⁴ La Direction évalue les résultats de la consultation et décide de la suite à donner au projet. Si l'ampleur des réponses ou la portée de l'objet le justifie, elle établit un bref rapport de synthèse qu'elle met à la disposition des destinataires de la consultation.

4 Actes des autres autorités

Art. 34

¹ Les projets d'actes qui doivent ou peuvent faire l'objet d'une publication officielle conformément à la législation sur la publication des actes législatifs sont soumis à la Chancellerie d'Etat et aux services centraux concernés suffisamment tôt avant leur adoption pour assurer l'application des articles 15 et 16.

² La saisie des textes dans la Banque des données de la législation fribourgeoise incombe à la Direction dont relève l'autorité en question.

5 Dispositions finales

Art. 35 Abrogations

¹ Sont abrogés:

- a) l'arrêté du 10 octobre 1995 concernant l'examen de l'eurocompatibilité des textes législatifs (RSF 122.0.21);
- b) l'arrêté du 14 janvier 1958 créant un Service de législation (RSF 122.23.41).

Art. 36 Modifications – Décisions du Conseil d'Etat

¹ L'arrêté du 24 janvier 1967 concernant la rédaction et l'expédition des décisions du Conseil d'Etat (RSF 122.0.17) est modifié comme il suit:

...

Art. 37 Modifications – Finances de l'Etat

¹ Le règlement du 12 mars 1996 d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat (RFE; RSF 610.11) est modifié comme il suit:

...

Art. 38 Modifications – Subventions

¹ Le règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSub; RSF 616.11) est modifié comme il suit:

...

Art. 39 Droit transitoire

¹ Pendant la période de transition qui suit l'entrée en vigueur de la modification du 27 novembre 2018 du présent règlement, la Chancellerie d'Etat assure la reprise des textes dans l'application informatique mentionnée à l'article 5 al. 1 let. c et, au besoin, les échanges de données entre cette application et l'application de gestion informatisée des affaires du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

² ...

Art. 40 Entrée en vigueur

¹ Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Tableau des modifications – Par date d'adoption

Adoption	Elément touché	Type de modification	Entrée en vigueur	Source (ROF depuis 2002)
24.05.2005	Acte	acte de base	01.01.2006	2005_053
16.06.2008	Art. 26	modifié	01.07.2008	2008_062
16.06.2008	Art. 28	modifié	01.07.2008	2008_062
14.12.2010	Art. 5	modifié	01.01.2011	2010_138
14.12.2010	Art. 6	modifié	01.01.2011	2010_138
14.12.2010	Art. 30	modifié	01.01.2011	2010_144
14.12.2010	Art. 32	modifié	01.01.2011	2010_144
27.11.2018	Art. 2 al. 2	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 4 al. 1a	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 5 al. 1, c)	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 5 al. 1, c1)	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Section 1.2a	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 6a	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 6b	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 6c	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 21 al. 2	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 25 al. 1	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 25 al. 3	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 27 al. 1	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 33 al. 2	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 34 al. 2	introduit	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 39 al. 1	modifié	01.01.2019	2018_110
27.11.2018	Art. 39 al. 2	abrogé	01.01.2019	2018_110
31.01.2022	Art. 32 al. 2, a)	modifié	01.01.2022	2022_010

Tableau des modifications – Par article

Elément touché	Type de modification	Adoption	Entrée en vigueur	Source (ROF depuis 2002)
Acte	acte de base	24.05.2005	01.01.2006	2005_053
Art. 2 al. 2	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 4 al. 1a	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 5	modifié	14.12.2010	01.01.2011	2010_138
Art. 5 al. 1, c)	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 5 al. 1, c1)	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 6	modifié	14.12.2010	01.01.2011	2010_138
Section 1.2a	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 6a	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 6b	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 6c	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 21 al. 2	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 25 al. 1	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 25 al. 3	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 26	modifié	16.06.2008	01.07.2008	2008_062
Art. 27 al. 1	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 28	modifié	16.06.2008	01.07.2008	2008_062

Élément touché	Type de modification	Adoption	Entrée en vigueur	Source (ROF depuis 2002)
Art. 30	modifié	14.12.2010	01.01.2011	2010_144
Art. 32	modifié	14.12.2010	01.01.2011	2010_144
Art. 32 al. 2, a)	modifié	31.01.2022	01.01.2022	2022_010
Art. 33 al. 2	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 34 al. 2	introduit	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 39 al. 1	modifié	27.11.2018	01.01.2019	2018_110
Art. 39 al. 2	abrogé	27.11.2018	01.01.2019	2018_110