



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Aebischer Eliane
Gratuité de la Feuille officielle en ligne

2021-GC-116

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 1^{er} septembre 2021, les motionnaires proposent que la Feuille officielle (ci-après : FO) soit accessible à toutes et tous, librement et gratuitement, dans sa version électronique publiée sur internet.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est bien évidemment favorable à un accès facilité à la FO pour toute la population. Des réflexions ont d'ailleurs déjà été entamées en ce sens. Mais accorder un accès facilité à une FO en ligne soulève un certain nombre de questions qu'il convient de résoudre au préalable.

1. Gratuité de la version électronique et impact sur la version papier

La FO existe actuellement sous deux formes : imprimée et online. Son abonnement est payant : 87 francs annuels pour le journal distribué, et 78 francs pour la version online. Un numéro individuel imprimé peut également être acquis au prix de 2 francs en kiosque.

La gratuité de la FO dans sa version électronique ne soulève en soi aucun problème juridique. Elle entraînera toutefois l'abandon de la distribution de sa version papier. Les motionnaires ne remettent pas en cause la forme du journal. Cette question ne peut toutefois être écartée de la discussion car les différents éléments sont fortement imbriqués et le modèle d'affaires actuel en dépend.

D'une part, la gratuité ne saurait être appliquée à la version papier, en raison notamment des coûts de conception, d'impression, et de distribution. Elle engendrerait assurément des coûts disproportionnés au regard du faible volume que cela risque de représenter. Un journal gratuit n'est envisageable qu'avec des recettes de publicité, ce qui n'est pas l'objet ici. Le Conseil d'Etat constate que ceci ne fait aucun sens.

D'autre part, si la version imprimée continue à être facturée, alors que la version électronique est gratuite, des changements d'habitude des abonnés doivent être anticipés. Il est en effet plus probable que les actuels lecteurs et lectrices abandonneront dans leur majorité leur abonnement à la FO imprimée, au profit d'un accès gratuit à la FO numérique. Or il est économiquement irrationnel de faire imprimer et de distribuer une faible quantité de FO, et cela exigerait certainement un effort disproportionné pour maintenir le système actuel. Le modèle d'affaires ne saurait persister avec un volume nettement plus faible de journaux imprimés et distribués.

Par conséquent, si la FO online devient gratuite, le Conseil d'Etat ne voit d'autre solution que de devoir renoncer à la version imprimée distribuée (dématérialisation). Mais cet abandon nécessite de régler plusieurs autres points.

Le Conseil d'Etat relève encore que l'abandon de la version papier a déjà été opéré pour la législation cantonale depuis début 2019, ce qui n'a pas soulevé de problématique particulière. La base de données de la législation cantonale est depuis accessible librement sur internet, et toute personne peut l'imprimer au besoin. C'est une solution semblable qui pourrait être proposée pour la FO.

2. Changement du modèle d'affaires

Les deux versions de la FO font l'objet d'un contrat unique liant la Chancellerie d'Etat à un groupe de presse fribourgeois, collaboration qui donne entière satisfaction aux deux parties. Ce contrat prévoit que l'éditeur-délégué supervise l'édition, l'impression ainsi que la diffusion (version papier et version électronique + version e-paper) de la FO. Il assure également l'ensemble des activités de marketing (lecteurs et annonceurs). L'éditeur délégué supporte l'ensemble des frais d'exploitation de la FO et encaisse en parallèle l'ensemble des recettes annuelles. L'Etat ne délie donc pas les cordons de la bourse pour l'accomplissement de ces tâches ni pour la publication de ses annonces mais bénéficie d'une ristourne annuelle sur la totalité des recettes brutes (avis officiels payants, publicité payante, abonnements et ventes au numéro) réalisées par l'imprimeur. C'est ainsi un montant de plus de 100 000 francs qui peut être encaissé chaque année par l'Etat de Fribourg.

Ce modèle d'affaires repose essentiellement sur les recettes de publicité de la version imprimée de la FO, ainsi que la facturation des abonnements. Un abandon du journal, et la gratuité d'accès de la FO entraîneront la fin de la collaboration avec le groupe de presse. Selon les conditions contractuelles, la collaboration ne pourra être dénoncée que pour la fin 2023 au plus tôt.

3. Accessibilité de la FO à l'ensemble de la population

L'édition de la FO est une obligation légale incombant à la Chancellerie d'Etat. De cette publication dépendent l'exercice de nombreux droits, notamment des droits politiques, mais aussi la naissance d'obligations : les publications dans la FO sont en effet destinées à déployer des effets juridiques, opposables à son ou ses destinataires, voire quiconque. Cela suppose que la FO soit accessible d'une manière ou d'une autre à chacun, et sa gratuité est dans ce sens un avantage. La grande majorité des lecteurs et lectrices de la FO sont des professionnels, pour qui un accès numérisé ne soulèvera pas de difficulté. Les personnes ne disposant d'aucun accès à internet ne doivent pas pour autant être oubliées. L'accès à une version papier de la FO doit donc demeurer possible pour ces personnes.

Cet accès est actuellement garanti par l'art. 10 de la LPAL, qui prévoit que toute personne peut consulter gratuitement la FO auprès des préfectures, de la Chancellerie d'Etat et des secrétariats communaux. Cette possibilité doit absolument être maintenue et sera probablement davantage utilisée à l'avenir. D'autres solutions pourront encore être étudiées au besoin, afin de permettre l'abandon du journal imprimé et distribué sous sa forme actuelle, tout en évitant d'aggraver la fracture numérique. La solution future (cf. point 5 ci-dessous) permet d'imprimer une version partielle ou complète de la FO, par tout un chacun. Un EMS pourrait ainsi par exemple imprimer la FO et la mettre à disposition de ses pensionnaires. Les préfectures, la Chancellerie d'Etat et les secrétariats communaux pourront également facilement mettre une version imprimée à disposition

de toutes et tous. Il pourrait même être envisagé qu'une version imprimée depuis le site internet soit envoyée sur demande contre émoluments (à l'instar de ce qui se fait pour la législation cantonale).

4. Protection des données

Un aspect concerne le contenu des informations publiées dans la FO. Actuellement, certaines ne le sont que dans la version imprimée (limitant non seulement les possibilités de traitement des données sensibles des personnes concernées, mais respectant également le droit à l'oubli). C'est notamment le cas des décrets de naturalisation. Les modalités actuelles de la publication de la FO réduisent autant que faire se peut les possibilités de retrouver facilement des informations sur une personne déterminée. En effet, feuilleter des dizaines d'éditions imprimées de la FO, dans le but de collecter des informations sur une personne, ne saurait être comparé (ni en temps consacré, ni en résultats obtenus) à la collecte de données, effectuée en quelques minutes, voire quelques secondes seulement, au moyen d'un moteur de recherche. Une solution doit être trouvée pour limiter autant que possible une telle recherche de données personnelles, surtout si leur publication online ne se justifie plus au regard de son but. Une piste pourrait être de réduire les informations sensibles publiées, sans pour autant péjorer la communication elle-même. Ceci pourrait consister à dévoiler moins de détails, afin de préserver les droits de la personne concernée. Cela n'est toutefois pas toujours possible : on ne peut pas à la fois citer à comparaître un prévenu à une audience d'un tribunal pénal, sans l'informer qu'il fait l'objet d'une telle procédure. Or ce fait constitue une donnée personnelle sensible.

Il faudra également veiller à ce que les pages et leur contenu ne puissent pas être référencés par les moteurs de recherches internet et que les informations sensibles soient ainsi librement accessibles à toutes et tous. Cela impose la mise en place de certaines mesures. Actuellement, la FO online n'est accessible qu'après identification de l'utilisateur, et la sécurisation de l'accès est essentielle. Une solution fiable et n'entraînant pas un travail disproportionné devra donc être mise en place, afin que ces données sensibles ne demeurent pas accessibles aux lecteurs et lectrices plus longtemps que nécessaire.

5. Nouvelle solution

Depuis quelques années, le SECO publie la FO SC sur internet, et met sa plateforme à disposition des cantons pour la publication de leur FO. Actuellement, 5 cantons (ZH, BS, BE, AI et TI) utilisent cette solution, et deux autres le feront dès 2023 (VS et BL). Ils ne distribuent plus de version papier de leur FO cantonale. La solution est déjà multilingue et très conviviale pour les utilisateurs et utilisatrices. Elle permet à qui le souhaite, d'obtenir une version imprimée entière ou partielle. Le détail de l'analyse devra encore être fait, mais cette solution mutualisée entre entités publiques paraît répondre aux attentes de notre canton en la matière.

6. Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat entend donner suite aux propositions des motionnaires, et a d'ailleurs déjà entamé des réflexions dans ce sens. Toutefois, la mise en œuvre de la gratuité de la FO impliquera l'abandon du journal imprimé et distribué dans sa forme actuelle, et l'adoption préalable des bases légales adéquates. Les problématiques de protection des données, la faisabilité technique assurant un accès numérique à la FO, la rédaction formelle des modifications législatives, le respect des termes de résiliation du contrat actuel, font notamment partie des différents aspects qui devront être traités, ce qui prendra un certain temps. Ainsi, et pour tous les

motifs exposés ci-dessus, il ne paraît pas envisageable que la nouvelle solution puisse être opérationnelle avant le 1^{er} janvier 2024, voire le 1^{er} janvier 2025.

Le principe de gratuité de la FO pourrait être introduit dans l'art. 9 de la loi sur la publication des actes législatifs (LPal). Au niveau opérationnel, les modifications concernent principalement l'ordonnance concernant la Feuille officielle. L'envoi sur demande d'une version imprimée devrait toutefois être possible contre émoluments.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion. Au vu de la nature des changements à mettre en place, il annonce d'ores et déjà que la concrétisation de cette motion va très vraisemblablement durer jusqu'en 2024.

24 mai 2022