

03.072

**Message
concernant la loi fédérale sur les recueils
du droit fédéral et la Feuille fédérale
(Loi sur les publications officielles, LPubl)**

du 22 octobre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de révision totale de la loi sur les publications officielles.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 octobre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi sur les publications officielles régit la publication des recueils du droit fédéral (Recueil officiel et Recueil systématique) et de la Feuille fédérale. La révision totale de la loi en question vise à adapter cette dernière à la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Certaines dispositions contenues jusque-là dans différentes ordonnances ont été inscrites dans le projet de loi. Par ailleurs, étant donné que l'on a revu l'éventail des actes que l'Assemblée fédérale peut édicter, il s'est agi de déterminer dans quels organes ces actes seront désormais publiés.

Si la législation actuelle a donné satisfaction dans l'ensemble, elle doit néanmoins être adaptée aux évolutions qu'a connues la publication des textes officiels. Le Conseil fédéral entend notamment donner une base légale à la publication électronique sur Internet et définir ainsi clairement les rapports entre la publication imprimée et la publication électronique.

Il a aussi fallu adapter les critères régissant la publication des textes dans les recueils du droit fédéral et dans la Feuille fédérale en fonction de l'évolution du droit et, au besoin, les préciser. En outre, dans le souci de clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il est proposé d'abandonner la publication des constitutions cantonales dans le Recueil systématique, tout comme celle du droit intercantonal dans les recueils du droit fédéral.

La révision des dispositions relatives à la publication dans les délais et aux effets juridiques des actes concourra à renforcer la sécurité juridique et créera les conditions nécessaires pour pouvoir procéder à une publication officielle conforme aux principes régissant tout Etat de droit.

Message

1 Les grandes lignes du projet de loi

1.1 Contexte

1.1.1 Nécessité de la révision

La loi fédérale du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles, LPubl; RS 170.512) constitue la base juridique des deux recueils de lois de la Confédération (Recueil officiel des lois fédérales [RO] et Recueil systématique du droit fédéral [RS]) et de la Feuille fédérale (FF). Elle régit la publication d'actes normatifs et d'autres textes juridiques (traités et décisions relevant du droit international, mais aussi conventions intercantionales). Cette loi contient tous les principes importants qui régissent la publication de dispositions à caractère normatif, leur entrée en vigueur et leurs effets juridiques. Elle précise en particulier quels sont les actes qui doivent être publiés dans le RO, mais aussi dans quels cas un texte peut, du fait de son caractère particulier, n'être publié dans le RO que sous la forme d'un renvoi, le corps du texte étant publié ailleurs. Elle détermine aussi les cas dans lesquels des actes peuvent, dans le cadre de la publication extraordinaire, être publiés dans un premier temps ailleurs que dans le RO, mais aussi les endroits où ces textes peuvent être consultés. Elle précise par ailleurs quels sont les textes qui sont publiés dans la Feuille fédérale ainsi que les fonctions et les tâches principales du RS.

La loi sur les publications officielles doit être adaptée à la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.). Il s'agit, d'une part, d'y faire figurer le nouvel éventail des actes prévu dans ladite Constitution et de déterminer dans quels organes ces actes doivent être publiés, et, d'autre part, d'y inscrire certaines dispositions que l'art. 164 Cst. définit comme étant importantes, dispositions qui figurent aujourd'hui dans différentes ordonnances.

La loi doit par ailleurs être adaptée aux réalités actuelles:

Il faut donner une base légale à la publication électronique, qui est venue compléter la publication imprimée il y a quelques années, et surtout clarifier les rapports entre ces deux formes de publication. Il faut par ailleurs inscrire dans la loi la réglementation figurant à l'art. 1, al. 3, de l'ordonnance de la Chancellerie fédérale du 24 juin 1999 concernant les taxes de transmission de données juridiques (RS 172.041.12), selon laquelle la consultation des recueils de lois et de la Feuille fédérale sous forme électronique est gratuite.

Les critères retenus jusqu'à présent pour déterminer quels textes devaient figurer dans les recueils de lois et dans la Feuille fédérale ont été réexaminés à la lumière des expériences faites lors de l'application de la loi sur les publications officielles et en fonction de l'évolution du reste de la législation; ils doivent être adaptés aux besoins actuels. L'expérience a notamment montré qu'il n'est plus opportun que la Confédération continue de publier les constitutions cantonales et – d'ailleurs de façon fragmentaire – les textes relevant du droit intercantonal.

L'efficacité des dispositions censées garantir la publication – dans les délais impartis – des actes du droit interne et des traités internationaux s'est révélée insuffisante. Aussi faut-il édicter des dispositions plus sévères en la matière et préciser les règles

relatives au caractère contraignant des actes, de sorte à améliorer la sécurité juridique en créant les conditions nécessaires pour procéder à une publication officielle conforme aux principes régissant tout Etat de droit.

Les conditions auxquelles il est possible de publier des textes ailleurs que dans les recueils de lois (moyennant un renvoi au RO et au RS) se sont révélées ne pas toujours correspondre aux besoins. Aussi s'agit-il notamment d'inscrire dans la loi la pratique en vigueur qui consiste à publier, sous la forme de renvois, les textes de droit international et les textes de droit européen qui lient la Suisse.

Les travaux préparatoires relatifs au projet de loi sur les langues exigent une harmonisation des réglementations concernant les langues officielles et, notamment, la publication en romanche d'actes de la Confédération.

Figurant déjà dans l'actuelle loi sur les publications officielles, les conditions auxquelles il est permis, à titre exceptionnel, de renoncer à publier tel ou tel texte dans toutes les langues officielles, se sont révélées trop restrictives. Aussi faut-il les modifier en fonction des enseignements qui ont été tirés.

Il faut transférer dans la loi sur les publications officielles le principe inscrit dans l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques (RS 170.512.2), selon lequel la Confédération doit se borner, pour ce qui est des données juridiques, à assurer la desserte de base.

La disposition légale relative à la consultation du droit fédéral est trop détaillée; elle doit être remaniée et allégée en fonction de son importance pratique.

C'est à dessein que les auteurs du projet ont décidé d'aller à l'essentiel dans la refonte de la loi sur les publications officielles, se bornant à ne revoir que les principes fondamentaux de la publication. Ne comportant que les dispositions indispensables, la loi sera précisée dans les dispositions d'exécution, qui seront regroupées dans une seule et même ordonnance.

1.1.2 Résultats de la consultation

Le 15 janvier 2003, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de mener une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés sur l'avant-projet d'une nouvelle loi sur les publications officielles et sur le rapport explicatif qui l'accompagnait.

L'avant-projet a été jugé positif dans l'ensemble. La plupart des organismes ayant participé à la consultation l'ont approuvé dans ses grandes lignes. Un canton (GE) et un parti (PES) déplorent toutefois le manque d'ambition de la révision, estimant qu'elle est insatisfaisante, car on n'a pas su saisir l'occasion d'étendre le champ d'application de la loi.

L'abandon de la publication des constitutions cantonales dans le RS (un tiers des cantons qui se sont prononcés s'y est opposé) et de celle des conventions intercantionales dans le RO (sept cantons s'y sont opposés) a été l'une des propositions qui a soulevé de vives controverses.

Le projet de loi a subi quelques remaniements en fonction des avis reçus dans le cadre de la consultation; on a ainsi précisé les conditions à remplir pour ne pas devoir traduire dans toutes les langues officielles un texte publié sous la forme d'un renvoi (voir, à ce propos, le commentaire de l'art. 5 du projet de loi), voire pour ne pas le traduire du tout.

1.2 Les nouveautés proposées

1.2.1 Statut de la publication électronique

Depuis 1998, les organes de publication prévus dans la loi sur les publications officielles, à savoir le RO, le RS et la Feuille fédérale, sont édités sous forme imprimée et sous forme électronique. La Suisse fait partie des pays les plus progressistes en ce qui concerne l'accès aux publications officielles par le biais d'Internet. Totalisant quelque 2 millions de connexions par mois, le RS électronique est d'ailleurs le site Internet de la Confédération le plus consulté.

L'actuelle loi sur les publications officielles ne dit rien sur la forme de la publication, car, au moment de son adoption – en 1986 –, il n'était pas encore question de la publication sous forme électronique. C'est l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques qui a posé pour la première fois le principe selon lequel la Confédération publie ses données juridiques si possible aussi sous forme électronique. Il ressort cependant de l'art. 1, al. 2, de ladite ordonnance que c'est en règle générale la version imprimée qui fait foi.

Etant donné que l'on a de plus en plus tendance, aujourd'hui, à se tourner vers Internet quand il s'agit de rechercher des informations juridiques et politiques, il importe de revaloriser la forme électronique des organes de publication à la faveur de la présente révision en inscrivant dans la loi une disposition sur la forme de la publication, et donc en y posant le principe selon lequel les organes de publication sont édités tant sous forme imprimée que sous forme électronique. On inscrit ainsi dans la loi un principe fondamental qui avait été introduit au niveau fédéral à l'occasion, d'une part, de l'approbation du nouveau système de diffusion et de consultation du droit par voie informatique, et, d'autre part, de l'édition de l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques. Aux termes de l'art. 15 du projet de loi, le RO, le RS et la Feuille fédérale sont publiés tant sous forme imprimée que sous forme électronique, les deux formes se voyant ainsi conférer le même statut. Les prescriptions figurant dans la loi (p. ex. la publication dans les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien) sont applicables à ces deux formes de publication. Les citoyens peuvent dès lors se référer indistinctement à l'une ou à l'autre forme (principe de confiance). Ce principe souffre toutefois une exception: désormais, pour des raisons dues à la protection des données, les textes sous forme électronique contenant des données personnelles – en particulier les décisions publiées dans la Feuille fédérale qui sont visées à l'art. 36 de la loi fédérale du 20 octobre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) – devront avoir été rendus anonymes avant leur publication.

L'instauration d'une publication électronique distincte implique qu'il faut déterminer quelle est la version qui fait foi s'il y a des différences entre la version électronique et la version imprimée. Il faut savoir que la législation actuelle contient une disposition sur les textes qui font foi. En effet, il ressort de l'art. 9 LPubl que le texte

qui fait foi est celui qui est publié dans le RO, et non pas celui qui est publié dans le RS ou ailleurs. Pour déterminer la version qui ferait foi dans les cas où, à titre exceptionnel, on constaterait une différence entre la version imprimée et la version électronique du RO, on a inscrit, à l'art. 9 du projet de loi, la règle selon laquelle c'est la version imprimée qui fait foi.

Au cours des travaux préparatoires, on a beaucoup débattu de la possibilité de changer de pratique en faisant de la version électronique la version qui fait foi. Comme l'élaboration des textes se fait aujourd'hui exclusivement sur supports électroniques, ce n'est plus l'établissement des versions imprimées du RO, du RS et de la Feuille fédérale qui est primordial, mais bien la mise en place du système permettant de fabriquer les produits dont les utilisateurs d'informations juridiques ont besoin (publications sur Internet, CD-ROM, versions imprimées). A cet égard, même le «bon à tirer» est octroyé aujourd'hui sous forme électronique. L'idée de faire des versions électroniques les versions qui font foi – ce qui constituerait une petite révolution – a cependant été rejetée pour l'instant, la sécurité des données ne pouvant pas encore être assurée, dans la publication électronique, d'une façon aussi bonne que dans la publication imprimée. Un changement de système est donc considéré comme prématuré.

On a aussi évoqué la possibilité de renoncer aux versions imprimées (en particulier à celle du RS) en raison du recours accru aux versions électroniques. Toutefois, étant donné que les versions imprimées sont encore très demandées et que leur production couvre encore les frais engendrés, on a renoncé à publier les textes uniquement sous forme électronique.

1.2.2 Champ d'application

On a examiné la possibilité d'étendre le champ d'application de la loi à toutes les publications officielles, voire à certaines autres publications officielles telles que les décisions des autorités judiciaires ou administratives, la doctrine de l'administration fédérale (Cf. la «Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération» [JAAC]), les procès-verbaux des Chambres fédérales («Bulletin officiel») et les données figurant dans des registres. Invoqué à diverses reprises, le besoin de disposer d'une vue d'ensemble sur les publications officielles de la Confédération aurait pu constituer, si nécessaire, un argument en faveur de cette extension du champ d'application. Les réglementations qui – figurant dans des lois spéciales – régissent les publications mentionnées ont toutefois été jugées suffisantes. Le législateur garde cependant toujours la possibilité, en cas de besoin, de prévoir, dans un acte comprenant des dispositions régissant d'autres publications officielles, que certaines dispositions de la loi sur les publications officielles s'appliquent aux publications en question.

Les *organes de publication que sont le RO, le RS et la Feuille fédérale* ont été soumis à un examen approfondi. On a notamment étudié la possibilité de remplacer le RO par un RS plus étoffé. Le RO a certes perdu de son importance en raison de la mise à jour quasiment instantanée du RS, mais les fonctions qu'il remplit, notamment celle d'organe qui publie les modifications des textes juridiques dans la version authentique arrêtée par le législateur, peuvent être maintenues avec autant de clarté uniquement dans un organe de publication distinct qui paraît aussi souvent que régulièrement. Aussi a-t-on rejeté l'idée de supprimer le RO.

1.2.3

Abandon de la publication du droit intercantonal

L'abandon de la publication des conventions intercantionales constitue une nouveauté importante. En vertu de la législation en vigueur, sont publiés dans le RO les accords intercantonaux (concordats) qui contiennent des règles de droit ou obligent à en créer, pour autant qu'ils soient ouverts à l'adhésion de tous les cantons ou qu'un intérêt particulier le justifie (art. 3, al. 1, LPubl). La pratique qui a découlé de l'application de cette disposition n'est cependant pas uniforme, parce que de nombreux accords de ce type n'ont jamais été portés à la connaissance des autorités fédérales. Les accords qui ont effectivement été publiés ne constituent donc qu'une partie des accords en vigueur.

En vertu de l'art. 48, al. 3, Cst., les conventions intercantionales doivent être simplement portées à la connaissance de la Confédération, et non plus être approuvées par elle. Dans ces conditions, le statut de ces conventions change, et leur publication par la Confédération devient moins pertinente. Tous les cantons publient les conventions intercantionales qu'ils ont ratifiées, que ce soit dans leurs recueils législatifs respectifs ou, dans une certaine mesure, sur Internet, dans les rubriques régionales. Par ailleurs, l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg prévoit de créer une banque de données qui permettra de consulter le droit intercantonal par voie électronique. On examine actuellement la question de savoir si les cantons sont en mesure de se charger eux-mêmes de la publication des conventions intercantionales, et, dans l'affirmative, la forme qu'elle pourrait revêtir.

Le message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2002 2155) prévoit de nouveaux instruments relevant du droit intercantonal dans le cadre des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, proposées par le Conseil fédéral: il est prévu de compléter l'art. 48 Cst. de façon à permettre au Conseil fédéral, dans certains domaines, de donner force obligatoire générale à une convention intercantonale ou d'obliger des cantons à adhérer à une convention intercantonale. Les art. 13 et 14 du projet de loi fédérale sur la péréquation financière, présenté avec le message en question, sont consacrés respectivement à la «déclaration de force obligatoire générale» et à l'«obligation d'adhérer». La Confédération étant ainsi partie prenante à ces conventions, il est indiqué de publier ces dernières dans le RO (voir également, au ch. 1.2.5, la nouveauté consistant à publier des conventions entre la Confédération et des cantons). Le Conseil fédéral se réserve le droit, suivant le tour que prendront les délibérations relatives au projet susmentionné, de proposer d'intégrer dans la loi sur les publications officielles une disposition permettant à la Confédération de publier les conventions conclues sur la base des dispositions précitées.

1.2.4

Abandon de la publication des constitutions cantonales

En vertu de l'art. 11, al. 1, LPubl, les constitutions cantonales sont publiées dans le RS. Elles le sont dans la langue originale – ou, dans le cas des cantons plurilingues, dans les langues originales – dans chacune des trois éditions du RS. Le projet de loi consacre l'abandon de la publication des constitutions cantonales. Comme chaque canton publie sa constitution dans son recueil législatif, il n'est plus nécessaire que

la Confédération procède elle aussi à cette publication, et ce d'autant moins que toutes les constitutions en question peuvent aussi être consultées sur Internet. Signalons, à ce propos, que la page d'accueil «Les cantons en ligne» (<http://www.admin.ch/ch/f/schweiz/kantone/index.html>) permet d'accéder facilement aux recueils législatifs désirés. Cette solution permet ainsi de tenir compte du principe en vertu duquel l'accès au droit constitutionnel des cantons, source du droit importante dans notre Etat fédéral, doit être aisé. Il est à noter que, comme le Parlement doit accorder sa garantie aux constitutions cantonales (art. 51, al. 2, Cst.), les modifications apportées à ces constitutions ou les nouvelles constitutions continueront d'être publiées dans la Feuille fédérale, plus précisément dans les messages consacrés aux garanties à accorder.

1.2.5 Autres éléments de la révision

Publication de conventions entre la Confédération et des cantons

La législation en vigueur ne parle pas de la publication des conventions entre la Confédération et des cantons. Les conventions de ce type contenant des règles de droit étaient rares sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale. A plusieurs reprises, de telles conventions ont toutefois déjà été publiées dans le RO en vertu de la législation sur les publications officielles, comme c'est le cas pour la publication des conventions intercantionales. Or, la nouvelle Constitution fédérale prévoit expressément que la Confédération peut participer aux conventions intercantionales dans les limites de ses compétences (art. 48, al. 2, Cst.). On devrait donc recourir davantage à cette forme de convention à l'avenir. Cet état de fait, ajouté au fait que la Confédération est partie prenante à cette forme de législation – ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le droit intercantonal –, milite en faveur d'une publication de ces conventions dans le RO.

Publication d'arrêtés fédéraux dans le RO

Le nouvel éventail des actes qui découle de la nouvelle Constitution fédérale nous a donné l'occasion de repenser la place qu'ils doivent occuper dans la loi sur les publications officielles. Il a fallu prendre une décision surtout en ce qui concerne la nouvelle forme d'acte que constitue l'arrêté fédéral sujet au référendum (arrêté fédéral). Sous l'empire de l'ancien droit constitutionnel, les arrêtés de cette catégorie étaient édictés en partie sous la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale et publiés dans le RO en vertu de l'art. 1, let. c, LPubl. Etaient aussi publiés dans le RO les arrêtés portant approbation de traités internationaux sujets au référendum, tout comme les traités en question. Le projet de loi prévoit que les arrêtés fédéraux doivent être publiés dans le RO; la raison en est la continuité par rapport à la pratique actuelle en matière de publication et le fait que la teneur des arrêtés fédéraux sujets au référendum est d'une portée politique importante.

Les arrêtés fédéraux simples portant approbation de traités internationaux non sujets au référendum continueront eux aussi d'être publiés dans le RO. Dans les cas précis où on le jugera souhaitable, on pourra aussi publier dans le RO d'autres arrêtés fédéraux simples – qui sont publiés en règle générale dans la Feuille fédérale – si l'Assemblée fédérale le décide expressément.

Renvoi à des textes publiés ailleurs que dans le RO

La réglementation actuelle qui permet de publier valablement des textes ailleurs que dans le RO, sous certaines conditions et moyennant la publication d'un renvoi dans le RO, s'est révélée précieuse; il faut donc la conserver, moyennant certaines adaptations: il faut notamment inscrire dans la disposition en la matière la pratique en vigueur depuis quelques années qui consiste à faire un renvoi aux textes relevant du droit européen publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne qui lie la Suisse en vertu de traités internationaux ou suite à leur intégration dans la législation fédérale.

Renforcement des dispositions sur l'entrée en vigueur de textes relevant du droit international

Les expériences faites jusqu'ici en relation avec la publication de textes relevant du droit international révèlent que, dans bien des cas, les textes en question n'ont pas été publiés à temps dans le RO. La formulation relativement peu précise figurant à l'art. 6, al. 2, LPubl a donné lieu, à plusieurs reprises, à des incertitudes quant à la licéité des publications opérées avec du retard. C'est la raison pour laquelle une version plus claire et plus stricte a été élaborée, qui pose le principe selon lequel les textes relevant du droit international doivent aussi être publiés *avant* leur entrée en vigueur.

Renforcement des dispositions sur le caractère contraignant

Le principe selon lequel les actes et les autres textes juridiques qui sont édictés selon la procédure ordinaire doivent être publiés dans le RO *avant* leur entrée en vigueur, n'a pas toujours été respecté. L'une des raisons en est que les dates d'entrée en vigueur sont souvent fixées dans les textes mêmes ou requises de façon urgente, si bien qu'un report de l'entrée en vigueur uniquement pour des raisons relevant de la législation sur les publications officielles n'est pas toujours possible. Une autre raison en est que des retards imprévisibles peuvent venir perturber la rédaction des textes, notamment lors de la révision des traductions et lors des adaptations du projet aux décisions de l'organe chargé d'adopter les textes en question. Dans de tels cas, il ne s'agit pas, en règle générale, d'actes pouvant être traités selon la procédure de la publication extraordinaire, car il n'y a ni urgence à caractère extraordinaire, ni risque d'empêchement. Il ne faut cependant pas exclure non plus que la disposition régissant le caractère contraignant (art. 10, al. 1, LPubl), laquelle est quelque peu relativisée dans le droit en vigueur par rapport à la réglementation qui figurait dans la loi de 1948 relative à la force obligatoire, ait contribué à instaurer cette pratique insatisfaisante. Le projet de loi prévoit par conséquent que les actes qui sont édictés selon la procédure ordinaire mais qui sont publiés trop tard dans le RO ne déploient pleinement leurs effets juridiques à l'égard des personnes concernées qu'à partir du moment où ils sont publiés dans le RO. Une telle réglementation va par ailleurs faciliter la tâche de la Chancellerie fédérale, chargée de l'exécution de la loi sur les publications officielles, quand elle devra faire en sorte que les publications soient opérées dans les délais.

Abandon de la publication dans toutes les langues officielles

Aux termes du droit en vigueur, il est déjà possible, dans certains cas, de renoncer à publier un texte dans chacune des trois langues officielles, voire de renoncer carrément à le faire traduire dans les langues officielles. Jusqu'à présent, cette exception

concernait uniquement les textes relevant du droit international ou intercantonal qui étaient publiés ailleurs que dans le RO en vertu de l'art. 4 LPubl. Il s'est révélé, à l'usage, que cette réglementation dérogatoire, qui ne s'applique nullement aux actes du droit interne, était trop restrictive et qu'elle ne répondait pas aux véritables besoins. C'est pourquoi cette exception s'appliquera désormais aussi à certains textes du droit interne qui sont publiés dans le RO sous la forme d'un renvoi. Elle ne concernera toutefois que quelques cas, car il faudra que le texte considéré réponde aux critères fixés à l'art. 5, al. 1, du projet de loi, et que, en plus, il remplisse les conditions figurant à l'art. 14, al. 3, dudit projet, à savoir que les dispositions contenues dans le texte n'imposent pas directement des obligations aux personnes concernées ou qu'elles soient utilisées par ces dernières uniquement dans la langue originale (l'anglais dans la plupart des cas). On comprend dès lors que l'extension du champ d'application de cette disposition ne vise pas à renoncer, d'une manière générale, aux traductions des textes du droit interne dans les langues officielles. D'ailleurs, certaines lois spéciales renferment déjà des dispositions allant dans le même sens, notamment l'art. 6a, al. 2, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0), en rapport avec l'art. 138a, al. 2, de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (RS 748.01), lesquels disposent que les prescriptions techniques arrêtées dans le cadre de la coopération entre autorités aéronautiques européennes ne doivent pas impérativement être traduites. Enfin, les textes concernés ne seront pas, d'une manière générale, des textes entiers, mais seulement des parties de textes, en particulier des annexes.

Activité de publication de l'Etat visant uniquement à assurer la desserte de base

Le principe en vertu duquel la Confédération se borne, en ce qui concerne la publication de ses propres données juridiques, à assurer la desserte de base, figurait jusqu'à présent dans l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques. Il sera désormais inscrit dans la loi. Voir, à ce propos, le commentaire de l'art. 16 du projet de loi.

Publication en romanche

L'art. 14, al. 3, LPubl prescrit que les actes législatifs d'une certaine importance, qui sont déterminés par le Conseil fédéral après consultation du gouvernement du canton des Grisons, sont publiés en romanche. Les actes législatifs qui sont traduits en Rumantsch Grischun par la Chancellerie d'Etat du canton des Grisons sont publiés par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM) sous la forme de tirés à part. L'intention première qui ressort de l'art. 14, al. 3, LPubl – à savoir publier les actes législatifs dans un supplément à la Feuille fédérale – a été abandonnée suite à l'édiction de l'ordonnance sur les publications officielles (art. 12). L'art. 10 du projet de loi sur les langues prescrit la publication en romanche des actes d'une importance particulière, mais aussi de la documentation sur les votations et les élections fédérales. Cette disposition permet de maintenir la pratique suivie jusque-là, fondée sur la loi sur les publications officielles. Par ailleurs, il est judicieux de régler désormais dans la loi sur les langues la question de la publication en romanche d'actes de la Confédération, notamment pour des raisons liées à la systématique: en effet, les actes publiés en romanche ne sont pas des publications officielles ou contraignantes au sens de la loi sur les publications officielles, qui ne concerne que les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien (art. 14, al. 1, du projet de loi). Il convient de replacer la traduction d'actes

en romanche dans le contexte des autres textes officiels de la Confédération qui sont traduits dans cette langue (p. ex. explications de vote, affiches et avis importants). Dès lors, en toute bonne logique, nous renonçons à faire figurer une disposition en la matière dans le présent projet de loi sur les publications officielles, opérant simplement – à l’art. 14, al. 3, et dans la disposition transitoire constituée par l’art. 21 – un renvoi à la loi sur les langues (actuellement à l’état de projet).

2 Commentaire des dispositions du projet de loi

Titre

Le titre utilisé jusqu’à présent, qui a parfaitement joué son rôle, doit être conservé. Étant donné qu’il n’est pas question d’élargir l’objet de la loi, qui restera la publication du RO, du RS et de la Feuille fédérale (voir ch. 1.2.2), il n’est pas nécessaire de modifier le titre en question, ce qui ne veut pas dire qu’il ne sera plus possible de régler d’autres cas de publications officielles de la Confédération dans d’autres dispositions du droit fédéral. Signalons par ailleurs le remplacement de l’expression «recueils de lois» par celle de «recueils du droit fédéral», plus conforme à la réalité (la notion de «droit fédéral» englobe tant le droit interne que le droit international).

Préambule

La Constitution fédérale ne comporte aucune disposition qui régit la publication de données juridiques par la Confédération. L’inexistence d’une telle norme constitutionnelle ne signifie pas pour autant que la Confédération n’a pas la compétence d’édicter la présente loi. En effet, la loi sur les publications officielles, consacrée en majeure partie à la publication de données juridiques, constitue l’un des rouages de la procédure législative, laquelle doit être définie à l’échelon de la loi.

L’organisation et la procédure des autorités fédérales relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence fédérale va de soi puisqu’il y va de l’existence de la Confédération. Conformément à une pratique constante, la législation se fonde dans ces cas sur la base constitutionnelle qu’est l’art. 173, al. 2, Cst. En outre, en vertu de l’art. 164, al. 1, let. g, Cst., les dispositions fondamentales relatives à l’organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d’une loi fédérale. Or, les dispositions relatives à la publication du droit fédéral et aux effets juridiques de cette publication constituent des dispositions fondamentales; elles doivent donc revêtir la forme d’une loi fédérale.

Section 1 Objet

Art. 1

L’art. 1 complète le titre de la loi en ce sens qu’il désigne les deux organes officiels que sont le RO et le RS comme étant les «recueils du droit fédéral» et qu’il présente leur publication comme étant l’objet de la loi. En outre, il est à noter que le RO s’appellera désormais, en français, «Recueil officiel du droit fédéral», et non plus «Recueil officiel des lois fédérales», dénomination susceptible d’induire les gens en erreur étant donné que le RO ne contient pas uniquement des lois.

Section 2 Recueil officiel du droit fédéral

Art. 2 Actes de la Confédération

L'art. 2 énumère les types d'actes de la Confédération qui doivent être publiés dans le RO. La publication n'a lieu que lorsque les conditions générales sont réunies – à commencer par l'adoption de l'acte considéré par l'autorité compétente – et que les autres conditions, fixées dans le présent projet de loi, sont remplies, notamment la fixation de l'entrée en vigueur.

Tout acte est publié dans la forme authentique décidée par l'autorité qui l'a adopté, c'est-à-dire sous la forme d'un acte nouveau, sous la forme d'un acte révisé dans son intégralité ou sous la forme d'un acte révisé partiellement. Sont donc publiés dans le RO, outre l'acte proprement dit, la date de son adoption et les noms des membres des autorités représentant l'organe de décision. Par ailleurs, le principe de l'équivalence normative veut que les abrogations d'actes soient publiées de la même manière que les nouveaux actes ou leurs modifications.

Let. b: Cette disposition s'applique aussi aux lois fédérales déclarées urgentes (art. 165 Cst.), lesquelles doivent, du fait de leur entrée en vigueur immédiate, être publiées dans le RO tout de suite après leur adoption, comme c'est le cas actuellement. Parallèlement, il convient, dans la Feuille fédérale, de publier le titre de la loi fédérale déclarée urgente – y compris l'indication selon laquelle la loi en question est sujette au référendum – et d'opérer un renvoi au texte publié dans le RO.

Let. d: Dans l'actuelle loi sur les publications officielles, les ordonnances du Conseil fédéral figurent à l'art. 1, let. d, dans la catégorie «autres actes législatifs contenant des règles de droit, qui sont établis par les autorités fédérales». Or, comme elles représentent la majeure partie des actes normatifs édictés par les autorités fédérales, elles figureront désormais dans la loi en tant que catégorie à part entière.

Let. e: Font partie des «autres actes normatifs édictés par des autorités fédérales» les ordonnances des départements, des groupements et des offices (art. 48 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA, RS 172.010), les règlements du Parlement et de ses commissions ainsi que les actes édictés par les tribunaux fédéraux. En font aussi partie les règlements des commissions extra-parlementaires (p. ex. les actes régissant l'organisation des commissions décisionnelles) ou d'autres services de l'administration décentralisée, pour autant qu'ils aient un caractère normatif.

En vertu du droit en vigueur, on publie, aujourd'hui déjà, les actes normatifs édictés par des organisations ou des personnes de droit public ou de droit privé qui, bien que ne faisant pas partie de l'administration fédérale, sont chargées de tâches administratives. La disposition en question, qui fait l'objet de l'actuel art. 1, let. d, a été adaptée à la terminologie utilisée à l'art. 178, al. 3, Cst. et à l'art. 2, al. 4, LOGA. Du point de vue de la législation sur les publications officielles, la délégation de tâches administratives n'est pertinente que si elle s'accompagne d'une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit (art. 164, al. 2, Cst.). Pour le reste, on continuera désormais de décider, sans règle préalable, jusqu'à quel degré il convient de publier les actes normatifs en question dans le RO.

Let. f: Les arrêtés fédéraux sujets au référendum seront désormais publiés dans le RO. Le nouvel éventail des actes édictés par l'Assemblée fédérale (art. 163 Cst.) contient une nouvelle catégorie: celle des arrêtés fédéraux sujets au référendum qui ne contiennent pas de règles de droit. Cette catégorie d'actes doit être prévue expressément par la Constitution ou par la loi (art. 141, al. 1, let. c, Cst.). Dorénavant, la loi sur les publications officielles devra déterminer l'organe de publication dans lequel les arrêtés fédéraux de ce type doivent être publiés (voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5).

Vu l'importance politique du contenu des arrêtés fédéraux, il est tout à fait justifié de ne plus retenir, désormais, le caractère «normatif» comme seul et unique critère de publication des actes dans le RO. Certes, une publication dans la Feuille fédérale garantirait l'information immédiate des citoyens, mais elle compliquerait toute recherche ultérieure concernant le texte considéré ou sa validité, car la Feuille fédérale ne permet pas une consultation aussi aisée que le RS, pas plus qu'elle ne constitue une version consolidée comme ce dernier. Le droit en vigueur, d'ailleurs, ne se fonde pas uniquement, lui non plus, sur le critère «normatif» pour déterminer si le texte sera publié ou non dans le RO. En effet, aux termes des art. 2, let. c, et 3, al. 1, let. b, LPubl, les textes relevant du droit international ou du droit intercantonal qui ne contiennent pas de règles de droit peuvent être publiés dans le RO si un intérêt particulier le justifie.

Les arrêtés fédéraux n'ont pas toujours une durée de validité qui est fixée expressément. Par ailleurs, ils ne sont pas abrogés formellement, même s'ils deviennent sans objet. Vu la publication des arrêtés fédéraux dans le RO – puis, par la force des choses, dans le RS –, il conviendra soit de prendre des mesures administratives visant à mettre à jour périodiquement le RS pour le débarrasser des arrêtés fédéraux devenus sans objet, soit de fixer la durée de validité de chaque arrêté fédéral.

Let. g: Le droit en vigueur prescrit déjà que les arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux doivent être publiés dans le RO conjointement aux traités en question. Cette façon de faire se révèle judicieuse non seulement parce qu'elle permet d'assurer une véritable transparence, mais aussi parce que l'arrêté d'approbation contient souvent, en plus, des dispositions matérielles comme des déclarations ou des réserves.

Let. h: En principe, les arrêtés fédéraux simples sont publiés dans la Feuille fédérale. Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les publications officielles, en 1986, on ne publiait ces arrêtés dans le RO qu'à titre exceptionnel, sur décision expresse de l'Assemblée fédérale. Il est aussi possible, sous l'empire du droit en vigueur (art. 1, let. e, LPubl), de publier des arrêtés fédéraux simples dans le RO, à condition que l'Assemblée fédérale en décide ainsi. Cette dernière n'a toutefois jamais fait usage de ce droit depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les publications officielles. La let. h garantit aux Chambres fédérales la possibilité de continuer à prévoir dans un arrêté fédéral simple, à titre exceptionnel, sa publication dans le RO. Dans les cas où l'entrée en vigueur d'un arrêté fédéral simple dépendra de celle de l'acte sur lequel il se fonde (loi fédérale ou ordonnance de l'Assemblée fédérale), la publication de l'arrêté considéré aura lieu en même temps que celle de l'acte de degré supérieur.

Al. 1

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'actuel art. 2 LPubl. L'adjonction opérée dans la phrase introductive, à savoir que seuls les traités internationaux et les décisions internationales qui lient la Suisse sont publiés dans le RO, ne constitue qu'une précision – de nature purement terminologique – par rapport au droit en vigueur.

Let. b: Cette disposition s'applique, d'une part, aux traités internationaux – approuvés par les Chambres fédérales – qui ne sont pas sujets au référendum, d'autre part, aux traités conclus par le Conseil fédéral en vertu d'une compétence exclusive dont il dispose (art. 166, al. 2, Cst., art. 7a, al. 1, LOGA [version selon l'annexe de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, LPar]). C'est surtout dans le cas de cette seconde catégorie de traités que le caractère «normatif» joue un rôle déterminant dans le choix des traités qui seront publiés. N'entrent pas dans cette catégorie les accords bilatéraux sur les aides financières ou les accords relatifs au remboursement ou à la consolidation de dettes – pour ne prendre que ces exemples. De tels accords, qui relèvent plutôt de la gestion financière, lient exclusivement les autorités, sans présenter un caractère véritablement public. Les traités qui lient exclusivement les autorités ne sont donc pas publiés dans le RO.

Let. c: Le droit en vigueur dispose déjà que les décisions d'organisations internationales qui contiennent des règles de droit ou obligent à en créer sont publiées dans le RO (art. 2, let. b, LPubl). Les décisions de comités mixtes, à l'instar de ceux qui sont prévus dans les accords bilatéraux ou multilatéraux, sont assimilées aux décisions de ce type (voir, à ce propos, le message consacré à la LPubl; FF 1983 III 441). Les comités en question ne sont pourtant pas des organisations internationales, mais bien des organes institués par un traité. C'est la raison pour laquelle les décisions qu'ils prennent seront désormais mentionnées explicitement dans la loi.

Si, toutefois, la décision d'un organe institué par un traité international (en règle générale, celle d'un comité mixte) ne concerne qu'un texte qui doit être publié (p. ex. la modification d'un traité), il suffit, dans certaines conditions, de publier le texte en question, le renvoi à la décision en question étant opéré au moyen d'une note de bas de page. La décision n'est publiée in extenso que si elle contient des éléments – normatifs ou obligeant à créer des règles de droit – qui ne figurent pas dans un texte à publier.

Al. 2

En vertu du droit en vigueur, le Conseil fédéral peut ordonner la publication de textes juridiques internationaux même s'ils ne contiennent pas de règles de droit, à condition qu'ils présentent un certain intérêt public. Il s'agit notamment des traités qui lient exclusivement les autorités et des décisions d'organisations internationales régissant des procédures internes (p. ex. la Convention du 23 mai 1958 entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la construction et à l'exploitation d'un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard [RS 0.725.151] et les Statuts du 27 septembre 1970 de l'Organisation mondiale du tourisme, [RS 0.935.21]). Contrairement à la réglementation en vigueur, qui prévoit la publication dans les cas où l'on est en présence d'un «intérêt particulier» – d'ailleurs difficile à définir avec précision –, la nouvelle réglementation confère au Conseil fédéral, dans le souci de faciliter la mise en oeuvre, la compétence de décider au cas par cas

si, à titre exceptionnel, tel ou tel texte doit être publié dans l'intérêt général. Il s'agit là d'une disposition analogue à celle qui régit la publication dans le RO, à titre exceptionnel, des arrêtés fédéraux simples (art. 2, let. h).

Al. 3

Dorénavant, les traités dont la durée de validité est courte et les traités de portée mineure ne seront, en règle générale, pas publiés.

En vertu de la pratique en vigueur, les traités dont la durée de validité ne dépasse pas six mois ne sont pas publiés. Le projet de loi consacre cette pratique. En règle générale, il devrait s'agir de traités qui lient exclusivement les autorités ou qui ont une portée mineure. Les traités dont la durée de validité sera prolongée pour la première fois devront être publiés dans le RO.

Les traités de portée mineure ne seront pas publiés non plus dans le RO. On entend par là les traités auxquels sont applicables les critères énumérés à l'art. 7a, al. 2, LOGA (version selon l'annexe de la LParl). Il s'agit en l'occurrence de traités que le Conseil fédéral peut conclure en vertu d'une compétence qui lui est propre étant donné qu'ils ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ni n'entraînent de renonciation à des droits existants, qu'ils servent exclusivement à l'exécution de traités antérieurs, qu'ils portent sur des objets relevant du pouvoir réglementaire du Conseil fédéral dans la mesure où l'exercice de cette compétence nécessite la conclusion d'un traité international, ou qu'ils s'adressent en premier lieu aux autorités, règlent des questions administratives ou techniques ou n'entraînent pas de dépenses importantes. L'art. 48a, al. 2, LOGA (version selon l'annexe de la LParl) dispose que le Conseil fédéral doit présenter chaque année aux Chambres un rapport sur les traités conclus. Le rapport en question est publié dans la Feuille fédérale.

Cette disposition s'applique aussi aux traités d'importance mineure conclus par le Conseil fédéral en vertu d'une autre norme particulière (p. ex. en vertu d'une délégation de compétence inscrite dans un acte spécial) et pour lesquels les critères susmentionnés sont aussi pertinents.

Le Conseil fédéral déterminera dans l'ordonnance les cas dans lesquels ces textes relevant du droit international seront néanmoins publiés. La publication est en particulier indiquée si un traité contient des dispositions qui imposent directement des obligations aux individus ou si elle est de nature à servir l'intérêt général.

Art. 4 Conventions entre la Confédération et des cantons

La Confédération peut, en vertu de l'art. 48, al. 2, Cst., participer aux conventions intercantionales. Seules seront publiées dans le RO celles contenant des règles de droit ou obligeant à en créer. Les autres conventions y sont publiées uniquement si le Conseil fédéral le décide expressément. Voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5.

Art. 5 Publication sous la forme d'un renvoi

Aux termes du droit en vigueur (art. 4 LPubl), il est déjà possible, à certaines conditions, de publier un texte sous la forme d'un renvoi, moyennant l'indication de la référence ou de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, au lieu de le publier dans son intégralité dans le RO et dans le RS. La liste des textes publiés sous cette forme figure dans le répertoire consacré aux RO/RS, lequel paraît chaque année.

Dans les cas où les textes en question sont publiés uniquement sous forme électronique (art. 15, al. 2, du projet de loi), la référence à indiquer est l'adresse Internet. Il convient de signaler très clairement, dans le libellé du renvoi, que l'acte considéré n'est pas publié dans le RO, mais aussi d'indiquer l'adresse de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu (il s'agit souvent de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM). La publication du renvoi prend en général la forme d'une page entière du RO.

Al. 1

Let. a à c: La liste des conditions qui doivent être remplies pour qu'une publication puisse avoir lieu sous la forme d'un renvoi n'a pas changé, sur le fond, par rapport au droit en vigueur; elle a simplement été revue sur le plan rédactionnel.

Al. 2

La *let. a* correspond, sur le fond, au droit en vigueur; seules les dénominations des actes législatifs ont été adaptées à la réglementation en vigueur.

La *let. b* ne fait qu'inscrire dans la loi la pratique selon laquelle les textes qui sont déjà publiés dans un organe officiel – suisse ou étranger – disponible en Suisse sont publiés dans le RO uniquement sous la forme d'un renvoi. Il s'agit avant tout des textes du droit communautaire européen qui lient la Suisse, dont la version contraignante est publiée dans le Journal officiel de l'Union européenne. Si nous proposons cette solution, c'est notamment parce que, en raison du système utilisé pour la publication de la législation européenne, il ne serait pas possible d'établir une version consolidée de cette dernière, mise à jour périodiquement, comme on le fait pour le droit interne, et donc qu'il ne serait pas judicieux de publier le droit communautaire européen dans le RS. A cet égard, la page d'accueil du site Internet des autorités fédérales propose, depuis le 1^{er} octobre 2003, un registre regroupant tous les textes juridiques de l'UE qui sont pertinents pour les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et les Communautés européennes (il ne contient, pour l'instant, que les textes se rapportant aux négociations bilatérales I)¹. Par ailleurs, des textes contraignants émanant d'organisations internationales, par exemple des décisions de l'ONU, peuvent aussi être publiés sous la forme d'un renvoi. Il est à noter à ce propos que, contrairement aux autres renvois traités dans cet article, qui sont faits sous la forme d'une page entière du RO, ces renvois le sont sous la forme de listes et de notes de bas de page dans le corps même des textes. En cas de besoin, un répertoire particulier est établi.

Al. 3

Les textes publiés dans le RO sous la forme d'un renvoi devront désormais aussi pouvoir être délivrés, sur demande, par le service administratif compétent.

Les principes relevant du droit des publications officielles (garantie de la mise à jour régulière et indication des modifications, fourniture des traductions, disponibilité en permanence) s'appliquent en principe aussi aux textes publiés sous la forme d'un renvoi. L'actuelle législation sur les publications officielles ne traite cependant pas en détail la question relative aux compétences en matière de respect desdits princi-

¹ On pourra ainsi se passer d'une solution coûteuse telle que celle qui avait été prévue dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'EEE (publication – par la Chancellerie fédérale – de l'ensemble du droit communautaire liant la Suisse).

pes. En raison de l'augmentation du nombre de transferts de tâches administratives à des particuliers et à des organisations de droit public, notamment l'édition de textes relevant du droit des publications officielles (p. ex. l'édition de la Pharmacopée par l'Institut suisse des produits thérapeutiques [Swissmedic] en vertu de l'art. 52 de la loi sur les produits thérapeutiques; RS 812.21), mais aussi en raison de la séparation intervenue il y a quelques années, sur le plan organisationnel, entre la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM), il est nécessaire de clarifier, d'une part, les compétences en matière de publication des textes publiés sous la forme d'un renvoi, et, d'autre part, d'autres questions connexes, notamment la prise en charge des coûts et la surveillance du respect des principes régissant la publication. Comme ces questions sont liées surtout à des aspects relatifs à la manière d'organiser au mieux les tâches administratives, il appartiendra au Conseil fédéral, en vertu du régime des compétences défini à l'art. 178 Cst. et à l'art. 8 LOGA, d'édicter au besoin les réglementations nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 6 Dégrogation au principe de la publication obligatoire

Jusqu'à présent, la loi prévoyait que seuls les actes législatifs devant être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale n'étaient pas publiés. Désormais, ce sera aussi le cas des traités internationaux classifiés secrets. Le fait de circonscrire la dérogation au domaine de la défense nationale correspond pour l'essentiel à la réglementation en vigueur (art. 5 LPubl), qui utilise le terme de «défense générale», qui n'est plus usité aujourd'hui mais qui a un sens plus large. C'est à dessein que nous avons été plus loin, dans les restrictions, que les auteurs du projet de loi sur la transparence (FF 2003 1888), qui ont doté cette dernière d'une disposition sur la possibilité de refuser l'accès à des documents officiels en cas de menace pour la sûreté intérieure ou extérieure. Dans les faits, très rares sont les textes à ne pas être publiés pour des impératifs de maintien du secret. Il s'agit en général de conventions et d'actes relevant du domaine militaire – plus précisément du droit en matière de procédure et du droit en matière d'organisation – qui ne contiennent aucune disposition sur les droits et les devoirs des individus. Signalons enfin que, en raison du choix du nouveau terme de «défense nationale», certains accords classifiés relevant de la politique économique extérieure ne bénéficieront plus, désormais, du régime d'exception actuel. Les dispositions qui – figurant dans des lois spéciales – prévoient la non-publication d'actes ou de traités sont réservées.

Art. 7 Publication ordinaire et publication extraordinaire

Al. 1

Le droit en vigueur prescrit que les actes législatifs de la Confédération doivent être publiés dans le RO au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur (art. 6, al. 1, LPubl). Cette obligation de publier à temps les actes en question permet de respecter le principe de la prévisibilité des nouvelles réglementations (publication ordinaire). Elle s'applique en principe à tous les textes dont la publication dans le RO est prescrite. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les textes qui, pour des raisons particulières, ne peuvent pas être publiés selon la procédure ordinaire (art. 7 LPubl; art. 7, al. 3, du projet de loi). Le laps de temps compris entre la date de la publication et celle de l'entrée en vigueur se calcule à partir de la date de la livraison du numéro du RO contenant le texte considéré, et non pas à partir de la date de la publication sur

Internet. Ce calcul découle de l'art. 9, al. 1, du projet de loi, en vertu duquel seul le texte publié dans la version imprimée du RO fait foi. Cet état de fait est tout bénéfique pour les personnes qui consultent la législation sous forme électronique, car, en règle générale, le numéro du RO publié sur Internet est déjà disponible sur le réseau quelques jours auparavant, ce qui, dans les faits, prolonge le délai minimal précité. La suppression de l'expression «en règle générale» va donc renforcer le caractère contraignant de la publication dans les délais, ce qui n'est pas le cas aux termes du droit en vigueur, qui autorise, à titre exceptionnel, la publication moins de cinq jours avant l'entrée en vigueur. Signalons encore que les dispositions figurant à l'al. 1 et à l'art. 8, al. 2, du projet de loi sont liées (voir, à ce propos, le commentaire correspondant).

Al. 2

En vertu du droit en vigueur, cette disposition de principe doit s'appliquer *autant que possible* aux traités internationaux et aux accords intercantonaux (art. 6, al. 2, LPubl). Cette formulation a permis de tenir compte du fait qu'il n'est absolument pas possible – surtout dans le cas des traités multilatéraux – de procéder à une publication dans les délais, car la date de l'entrée en vigueur ne peut pas, dans bien des cas, être fixée à l'avance, l'entrée en vigueur dépendant de la ratification du traité par un certain nombre d'Etats. Les traités dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue au moment de leur approbation – par le Conseil fédéral ou par l'Assemblée fédérale – devront désormais être publiés dès que la date de leur entrée en vigueur sera connue. Voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5.

Al. 3

Comme jusqu'à présent, il sera aussi possible, à l'avenir, de publier selon une procédure particulière (publication extraordinaire) les textes qui ne peuvent pas être publiés dans le RO dans le délai imparti en raison de circonstances particulières. Cette procédure permet de garantir le caractère contraignant d'un texte dès la date de son entrée en vigueur, même s'il est publié dans le RO après cette dernière.

Cette procédure n'est désormais plus définie dans un article distinct, comme c'est le cas dans le droit en vigueur (art. 7 LPubl). En effet, comme le contenu des al. 2 et 3 de l'art. 7 actuel doit être transféré dans l'ordonnance, l'al. 1 peut être intégré, sous une forme abrégée, dans le présent article et en devenir l'al. 3. Par souci d'uniformisation terminologique, le terme allemand de «*ausserordentliche Bekanntmachung*» a été remplacé par celui de «*ausserordentliche Veröffentlichung*». La procédure régissant la publication extraordinaire sera définie en détail dans l'ordonnance.

Art. 8 Effets juridiques de la publication

Al. 1

Les actes et les autres textes publiés dans le RO conformément aux dispositions figurant dans la section 2 sont censés être connus (principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi). La disposition correspond dans ses grandes lignes à la disposition en vigueur (art. 10 LPubl).

Al. 2

Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, cet alinéa renferme désormais une disposition claire sur la date à partir de laquelle les actes qui n'ont pas pu être publiés à temps selon la procédure ordinaire déploient pleinement leurs effets juridiques. Un tel acte commencera à déployer pleinement ses effets juridiques au plus tôt le jour qui suivra sa publication dans le RO.

Cette réglementation répond notamment à la question laissée en suspens dans l'actuelle loi sur les publications officielles, en ce sens qu'elle précise dans quelle mesure les actes qui ont certes été publiés avant leur entrée en vigueur, mais qui l'ont été en violation du délai de cinq jours fixé à l'art. 7, al. 1, du projet de loi, peuvent déployer des effets juridiques.

L'al. 2 durcit la pratique en matière d'effets juridiques d'un texte dans les cas où la publication de ce dernier dans le RO, selon la procédure ordinaire, n'a lieu qu'après la date de son entrée en vigueur. Il vise à renforcer la disposition qui fait l'objet de l'al. 1, et donc la position des personnes auxquelles l'acte considéré impose des obligations. La date formelle de l'entrée en vigueur n'étant pas modifiée par la disposition en question, l'acte reste en principe applicable malgré sa publication hors délais. Tant qu'il s'agit, par exemple, de dispositions de nature organisationnelle ou de dispositions qui accordent des droits aux personnes concernées, l'application de ces dispositions, même avant leur publication, est permise. A ce propos, un arrêt du Tribunal fédéral précise que le fait qu'un acte n'a pas été publié n'empêche pas cet acte de déployer des effets juridiques dans la mesure où il s'agit de fonder un droit (ATF 100 Ib 343).

La nouvelle réglementation entraîne toutefois un renversement du fardeau de la preuve: jusqu'à présent, la personne lésée par la publication hors délais qui n'était pas disposée à appliquer ou à se voir appliquer une disposition lui imposant une obligation devait invoquer le vice de publication en question et éventuellement arguer du fait que la disposition concernée ne pouvait s'appliquer au plus tôt qu'à partir de la date de la publication de l'acte considéré dans le RO. Désormais, il faudra présumer que la personne concernée sera habilitée à ne pas appliquer ou à ne pas accepter qu'on applique à son égard – tant que la publication dans le RO n'aura pas eu lieu – une disposition lui imposant une obligation. Mais les autorités compétentes devront aussi attendre jusqu'à la publication dans le RO pour appliquer la disposition en question à la personne concernée.

Cette disposition connaît cependant plusieurs exceptions:

- Elle ne s'applique pas aux modifications constitutionnelles, lesquelles entrent en vigueur – pour autant que le projet n'en dispose pas autrement – dès leur acceptation par le peuple et les cantons (art. 15, al. 3, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, LDP, RS 161.1). La publication dans le RO, qui n'est opérée qu'*après* la validation du résultat de la votation par le Conseil fédéral, n'empêche ainsi en rien la nouvelle disposition constitutionnelle de déployer pleinement ses effets.
- Tout acte publié selon la procédure extraordinaire (art. 7, al. 3, du projet de loi) déploie pleinement ses effets avant sa publication dans le RO selon la procédure ordinaire; les cas visés à l'art. 8, al. 3, du projet de loi sont toutefois réservés.

- Sont aussi réservés les cas où un acte entre en vigueur avec effet rétroactif (soit l'acte en question est mis en vigueur par l'autorité compétente pour une date *antérieure* à celle de son adoption, soit une loi fédérale qui doit entrer en vigueur à une date *antérieure* à celle de l'échéance du délai référendaire ne peut être publiée dans le RO qu'après l'expiration du délai référendaire). Dans ces cas, il convient toutefois d'observer les conditions fixées par le Tribunal fédéral pour que la mise en vigueur avec effet rétroactif soit licite.

Art. 9 Version faisant foi

Al. 1

La version publiée dans l'édition imprimée du RO restera celle qui fait foi (art. 9 LPubl). Cette règle ne s'appliquera cependant qu'aux actes de la Confédération (art. 2 du projet de loi) et aux conventions entre la Confédération et des cantons (art. 4 du projet de loi).

Al. 2

Dans le cas des textes relevant du droit international, la détermination de la version qui fait foi se fera en fonction non pas de la version publiée dans le RO, mais des dispositions figurant dans les textes eux-mêmes (les traités internationaux indiquent dans leurs dispositions finales la version qui constitue le texte original). La disposition concernant le statut équivalent des langues officielles, qui se trouvait dans l'article consacré aux textes faisant foi, figurera désormais dans un article distinct (art. 14, al. 1, du projet de loi).

Art. 10 Corrections formelles

La correction d'actes qui ne sont pas soumis à la procédure parlementaire est régie, à l'heure actuelle, par l'ordonnance sur les publications officielles. Il convient néanmoins d'inscrire une disposition en la matière dans la loi, pour des raisons liées à l'analogie, car, d'une part, il faut régler dans la loi la question des adaptations – sans procédure formelle – de dénominations d'unités administratives (art. 12, al. 2, du projet de loi), et, d'autre part, une réglementation régissant la procédure de correction des actes édictés par l'Assemblée fédérale est prévue dans la nouvelle loi sur le Parlement. La disposition s'inspire de la terminologie utilisée dans la disposition figurant dans la loi sur le Parlement.

Al. 1

Les erreurs qui entraînent un changement de sens, mais aussi les formulations qui ne correspondent pas à la volonté du législateur, sont corrigées par le biais d'une communication formelle publiée dans le RO, pour autant qu'elles soient d'une certaine gravité et qu'elles perturbent la bonne compréhension du texte concerné.

Cette disposition ne s'applique ni aux fautes de grammaire qui n'ont aucune incidence sur le contenu, ni aux erreurs dans la manière d'écrire un mot (p. ex. emploi d'une minuscule à la place d'une majuscule), à moins qu'elles modifient ou faussent le sens de la disposition considérée, ou encore qu'elles laissent planer un doute sur le libellé correct. La suppression de telles erreurs se fait au moyen d'une correction sans procédure formelle opérée dans le RS (art. 12, al. 1, du projet de loi) ou dans le cadre de la révision formelle suivante de l'acte considéré.

Pour savoir si, dans le cas d'espèce, il est possible de corriger une erreur découverte après coup, il faut notamment déterminer la gravité de cette erreur. Pour ce faire, il faut comparer le texte comportant l'erreur avec le texte présenté par l'autorité qui l'a édicté (texte original). Si le texte original comporte déjà cette erreur et si elle doit être considérée comme grave au vu du contenu de la disposition concernée, il faut alors procéder à la correction de l'erreur par le biais d'une modification formelle de l'acte dans lequel l'erreur figure.

Il convient par ailleurs de préciser que la procédure de correction est conçue pour s'appliquer à des erreurs isolées. Si les erreurs concernent des parties entières d'un acte, voire l'acte tout entier, (p. ex. un avant-projet), il faudra que l'autorité compétente prenne une nouvelle décision.

Le projet de loi ne comporte aucune disposition sur les conséquences juridiques de la publication de la correction. Nous renonçons à régler la question de savoir si la correction du passage comportant une erreur a un effet rétroactif ou s'il faut admettre que la disposition incriminée déploie ses effets juridiques jusqu'à la publication de la correction. En effet, nous irions trop loin en inscrivant dans la loi une disposition à caractère général pour régler cette question. Du reste, les problèmes en la matière devraient être très rares.

Al. 2

A l'instar du droit en vigueur (art. 4, al. 1, OPubl), le projet de loi prescrit que la correction des erreurs figurant dans les actes édictés par l'Assemblée fédérale – laquelle est ordonnée non pas par la Chancellerie fédérale, mais par la Commission de rédaction des Chambres fédérales – est réservée. Il renvoie à la réglementation fondamentale figurant à l'art. 58 LParl. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 sur la Commission de rédaction (RS 171.105; RO 2003 3601) fixe les modalités de cette procédure.

Section 3 Recueil systématique du droit fédéral

Art. 11 Contenu

Al. 1

Pour en savoir plus sur l'abandon de la publication des constitutions cantonales, se reporter au ch. 1.2.4.

La publication électronique rendant possible la mise à jour du RS à des fréquences très rapprochées (chaque semaine), il a été décidé de remplacer l'expression «mise à jour à des dates déterminées» par «mise à jour périodique», plus adaptée à la publication électronique.

Al. 2

A l'instar du droit en vigueur (art. 11, al. 2, LPubl), le projet de loi confère au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels les textes dont la durée de validité est courte ne sont pas publiés dans le RS. Le Conseil fédéral a inscrit à l'art. 8 OPubl la règle selon laquelle les textes juridiques dont la durée de validité est inférieure à trois mois et les parties de textes juridiques qui sont modi-

fiées à intervalles réguliers tous les trois mois au plus – notamment les annexes des ordonnances – ne sont pas publiés dans le RS.

Art. 12 Corrections et adaptations sans procédure formelle

Utilisées dans le présent article, les notions de correction et d'adaptation «sans procédure formelle» se distinguent à deux égards de la correction formelle définie à l'art. 10 du projet de loi: d'une part, elles ne requièrent aucune publication de la correction dans le RO; d'autre part, elles n'impliquent aucune indication particulière de la correction par le biais d'une communication expresse.

Al. 1

L'al. 1 constitue le pendant de l'art. 10 du projet de loi. Sont corrigées sans procédure formelle les fautes de grammaire, les fautes d'orthographe et les erreurs de présentation qui n'ont pas d'incidence sur le contenu, qui sont immédiatement identifiables ou qui ne risquent pas de perturber la bonne compréhension d'un texte. Cette réglementation s'applique aussi aux erreurs commises lors de l'insertion dans le RS des textes publiés préalablement dans le RO. Il s'agit notamment des erreurs commises à la suite de la mauvaise interprétation d'indications relevant de la technique législative qui figurent dans un acte modificateur, mais aussi des oublis de parties de phrases ou d'articles lors de l'insertion des textes dans le RS. Sont corrigés sans procédure formelle les textes publiés dans le RS, qu'il s'agisse de sa version imprimée ou de sa version électronique. Comme les textes publiés sous cette dernière forme sont mis à jour périodiquement, il va de soi que les erreurs sont corrigées sitôt qu'elles sont découvertes.

Al. 2

L'al. 2 concerne tous les cas de mise à jour des indications figurant dans les textes qui sont publiés dans le RS. Cette disposition s'inscrit dans le droit fil de la pratique en vigueur, en vertu de laquelle on indique dans le RS toutes les modifications – intervenues depuis la publication de la disposition concernée – d'indications telles que les dénominations des unités administratives, les renvois, les références (p. ex. les adresses et les organismes auprès desquels les textes peuvent être obtenus) et les sigles. La nouveauté réside dans le fait que les textes pourront désormais être modifiés directement, sans qu'il faille procéder au préalable à une modification formelle, à condition qu'il s'agisse d'adaptations de pure forme.

La disposition reprend aussi la réglementation contenue dans l'art. 4a OPubl, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2000. C'est à la faveur de la révision de l'art. 8, al. 1, LOGA² que l'on a créé la base légale permettant d'adapter, en fonction de nouvelles décisions du Conseil fédéral en matière d'organisation, les dispositions sur les compétences que contiennent des lois fédérales. La présente disposition consacre la mise en œuvre de cette compétence dans la législation sur les publications officielles.

Al. 3

Voir, à ce propos, le commentaire de l'art. 10, al. 2, du projet de loi.

² La révision, qui a été opérée dans le cadre de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation (FF **2002** 2584), est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003 (RO **2003** 187).

Section 4 Feuille fédérale

Art. 13

Al. 1

Cette disposition, reprise du droit en vigueur (art. 14 LPubl), a été remaniée sur le plan rédactionnel, notamment en ce sens qu'elle comporte désormais une liste plus claire des textes qui doivent être publiés.

Aux termes des *let. a et b*, sont publiés dans la Feuille fédérale les messages et les projets du Conseil fédéral, mais aussi des rapports et des projets de commissions de l'Assemblée fédérale concernant des actes de cette dernière, à savoir des lois fédérales, des arrêtés fédéraux, des ordonnances de l'Assemblée fédérale et des modifications constitutionnelles. S'agissant des messages, il s'agit de continuer d'appliquer la pratique actuelle en matière de publication. Les messages sur le budget et sur le compte d'Etat, quant à eux, qui doivent être présentés dans un format plus grand, sont publiés séparément (art. 10 OPubl).

Let. c: Tous les rapports du Conseil fédéral et des commissions – notamment les rapports des délégations – ne doivent pas être publiés dans la Feuille fédérale. Sont publiés, en règle générale, les rapports qui sont inscrits à l'ordre du jour des Chambres fédérales ou dont la publication est exigée expressément par l'autorité dont ils émanent. Les rapports qui ne sont pas publiés dans la Feuille fédérale, à commencer par les rapports du Conseil fédéral demandés par un postulat, peuvent en général être obtenus par l'intermédiaire du centre de documentation de l'Assemblée fédérale. Conformément à la pratique applicable aux messages sur le budget et sur le compte d'Etat, le rapport annuel du Conseil fédéral, du fait de son format plus grand, est publié séparément.

La *let. d* concrétise le mandat inscrit à l'art. 58 LDP, selon lequel les actes soumis au référendum obligatoire sont publiés après leur adoption par l'Assemblée fédérale.

A la *let. e* figurent les textes sujets au référendum visés à l'art. 59 LDP. Les actes visés aux *let. d* et *e* doivent être publiés dans le RO dès que les conditions de leur entrée en vigueur sont réunies.

La *let. f* prescrit la publication des arrêtés fédéraux simples après leur adoption. Ne sont cependant pas publiés dans la Feuille fédérale les arrêtés fédéraux simples dont la publication dans le RO est demandée expressément par l'Assemblée fédérale (art. 2, *let. h*, du projet de loi).

Si l'entrée en vigueur d'un arrêté fédéral simple dépend de celle d'un acte de degré supérieur (loi fédérale ou ordonnance de l'Assemblée fédérale), la publication de l'arrêté dans la Feuille fédérale n'a lieu qu'à la date de la publication de l'acte de degré supérieur.

La *let. g* a été reprise du droit en vigueur (art. 14, al. 1, *let. e*, LPubl). La Feuille fédérale sert d'organe à la publication officielle prévue dans la législation spéciale. L'art. 36 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) constitue une disposition générale en matière de publication, en vertu de laquelle les décisions des autorités peuvent être publiées sous une forme officielle.

Plusieurs dispositions de la législation fédérale prescrivent expressément la publication – dans la Feuille fédérale – de textes comme des notifications, des décisions du Conseil fédéral, des communications et des décisions d'autorités administratives ou judiciaires. Compte tenu de l'art. 14 du projet de loi, il faut admettre que les publications prescrites par des dispositions figurant dans des lois spéciales doivent avoir lieu en allemand, en français et en italien, et donc dans les trois éditions correspondantes de la Feuille fédérale. Il est permis de déroger à la publication dans ces trois langues dans les cas prévus dans les dispositions spéciales en matière de publication et dans les cas prévus à l'art. 14, al. 4, du projet de loi.

Al. 2

L'al. 2 correspond dans une large mesure à l'actuel art. 14, al. 2, LPubl. La Feuille fédérale continuera de faire office d'«organe de publication subsidiaire» dans les cas où il se révélera opportun de publier un texte, même si aucune loi spéciale ne le prescrit expressément. La pratique restrictive en la matière doit être maintenue. Face à l'important volume de textes qui se prêtent à une publication dans la Feuille fédérale, il faut se borner à ne publier dans cette dernière que les textes qui déploient certains effets externes ou qui revêtent une importance à caractère général.

Signalons encore que la terminologie concernant les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé qui sont chargées de tâches administratives a été adaptée aux libellés figurant à l'art. 178, al. 3, Cst. et à l'art. 2, al. 4, LOGA.

Al. 3

Les conditions de publication d'un texte sous la forme d'un renvoi sont formulées ici de façon plus large que dans la disposition analogue concernant le RO (art. 5, al. 1). Dans le cas de la Feuille fédérale, le caractère approprié suffit. Dans bien des cas, les annexes plus ou moins longues de certains messages ne se prêtent pas à une publication intégrale. La pratique actuelle qui consiste à publier séparément les messages sur le budget et sur le compte d'Etat – pour ne prendre que ces exemples – constitue un cas d'application de cette disposition.

Section 5 Dispositions communes

Art. 14 Langues officielles

Al. 1

Cette disposition correspond à l'art. 8, al. 1, LPubl, à deux différences près toutefois: d'une part, comme elle figure désormais dans la section 5, elle s'applique aussi au RS et à la Feuille fédérale; d'autre part, elle mentionne expressément le caractère simultané de la publication, ce qui signifie que les éditions des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale doivent être publiées en même temps, dans chaque langue, tant sous forme imprimée que sous forme électronique. En outre, étant donné que l'art. 70 Cst. prescrit que le romanche est aussi langue officielle «pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche», il y a lieu de préciser que la publication n'a lieu que dans les trois langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien, car il n'est pas question de créer une édition en romanche des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale.

Al. 2

Contrairement au droit en vigueur (art. 14, al. 3, LPubl), le projet de loi se borne, s'agissant de la publication de textes en romanche, à faire un renvoi à la future loi sur les langues. Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5 et la disposition transitoire constituée par l'art. 21.

Al. 3

A l'instar de l'art. 8, al. 2, LPubl, le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral peut décider, à titre exceptionnel, de renoncer à publier un texte dans les trois langues officielles. Cette disposition dérogatoire ne s'appliquait jusqu'à présent qu'à des textes relevant du droit international ou intercantonal, s'ils étaient publiés sous la forme d'un renvoi au sens de l'art. 4 LPubl. Désormais, il sera aussi possible, pour autant que des conditions clairement définies soient remplies, de renoncer à publier des textes du droit interne dans chacune des trois langues officielles, voire de ne les publier dans aucune langue officielle. Il va de soi que cette disposition dérogatoire ne s'appliquera qu'aux textes visés à l'art. 5 du projet de loi, à savoir les textes publiés ailleurs que dans le RO. Mais encore faudra-t-il, en plus, que l'une des deux conditions figurant aux let. a et b soit remplie, à savoir que les personnes concernées n'aient pas d'obligations à remplir directement ou qu'elles utilisent le texte concerné exclusivement dans la langue originale. Une telle réglementation correspond à un véritable besoin, avant tout en ce qui concerne les annexes d'actes de nature technique – ou les dispositions mentionnées dans des annexes mais publiées ailleurs – si elles sont rédigées dans une langue – l'anglais, la plupart du temps – qui est usuelle pour le cercle des utilisateurs concernés. Traduire les textes en question dans les langues officielles ne rimerait à rien étant donné que les personnes qui utilisent ces textes ne connaissent que la terminologie dans la langue originale. Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5.

Al. 4

Cet alinéa contient une nouveauté, à savoir la possibilité de publier dans la Feuille fédérale, à titre exceptionnel, des textes tels que des décisions et des communications de l'administration fédérale, uniquement dans la langue officielle de l'aire linguistique concernée, pour autant qu'ils revêtent une importance exclusivement locale. Cette disposition dérogatoire ne s'applique cependant pas aux décisions, aux instructions et aux communications du Conseil fédéral.

Cette disposition rend également possible la publication du texte considéré uniquement dans l'édition de la Feuille fédérale correspondant à la langue en question. La pratique reconnue appliquée jusque-là se voit ainsi conférer une base légale. Voir aussi, à ce propos, le commentaire de l'art. 13, al. 3, du projet de loi.

Art. 15 Publication imprimée et publication électronique

Al. 1

Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.1. Le projet mis en consultation contenait une disposition qui obligeait la Confédération à concevoir les publications électroniques de telle sorte que les personnes handicapées de la vue puissent les consulter. La disposition en question a été biffée depuis, car elle est devenue superflue suite à l'adoption de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les

handicapées (LHand; FF 2002 7640), qui contient une disposition à caractère général – en vertu de laquelle la Confédération doit faire en sorte que l'accès aux prestations qu'elle offre sur Internet ne soit pas rendu difficile aux handicapés de la vue (art. 14 LHand) – qui est directement applicable à la publication électronique visée dans le présent article.

Al. 2

Cette disposition tempère le principe qui voudrait que les textes visés aux art. 5 et 13, al. 3, du projet de loi – lesquels sont publiés ailleurs que dans le RO ou la Feuille fédérale – soient eux aussi publiés tant sous forme imprimée que sous forme électronique. En effet, elle prévoit que les textes en question doivent être publiés au moins dans l'une de ces deux formes. On a ainsi tenu compte des besoins exprimés, car tous les textes publiés sous la forme d'un renvoi ne se prêtent pas à la publication sous forme électronique.

Al. 3

En dépit de tous les avantages qu'elle présente, la publication électronique a le désavantage de permettre à quiconque de trouver à tout moment, grâce aux moteurs de recherche disponibles, des données personnelles dans des textes comme les notifications, les décisions ou les citations à comparaître. Pour des raisons relevant de la protection des données, il faut éviter que ces textes puissent être consultés par un nombre illimité d'internautes pendant une durée illimitée elle aussi. Le meilleur moyen de garantir la protection des personnes mentionnées dans les textes précités consiste à faire figurer dans les publications électroniques correspondantes – en prenant soin d'en retirer toutes les données personnelles – la mention selon laquelle le texte intégral des publications en question figure dans la version imprimée.

Il est possible d'édicter des dispositions dérogatoires sur la publication de données personnelles au sens de la protection des données pour autant que la législation le prévoie expressément. En opérant un renvoi à la législation spéciale, on tient compte notamment de certains préceptes que la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1) renferme (principe de la proportionnalité [art. 4, al. 2] et procédure d'appel [art. 19, al. 3]).

Art. 16 Etendue de la publication

Cette disposition fixe à la Confédération une limite inférieure et une limite supérieure pour ce qui est de sa politique des publications: une limite inférieure en ce sens qu'elle prescrit la desserte de base – et donc l'accès des citoyens aux données juridiques – et une limite supérieure en ce sens qu'elle circonscrit le principe de la publication à cette desserte de base. La Confédération laisse donc au secteur privé le soin de publier des produits dérivés (notamment des commentaires d'actes et des ouvrages munis – par exemple – de renvois à la jurisprudence y afférente).

Cette disposition correspond pour l'essentiel à la solution adoptée par le Conseil fédéral en 1997 dans le système de diffusion et de consultation du droit par voie informatique ainsi qu'à la réglementation figurant à l'art. 4 de l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques, à la différence près qu'elle s'applique désormais aussi aux publications imprimées. Ainsi, l'Etat doit se borner, lors de la publication des textes régis par la loi sur les publications officielles, à publier les textes sous la forme arrêtée par les organes compétents, donc à assurer

simplement la desserte de base et à abandonner au secteur privé le marché des autres publications (produits dérivés).

Le secteur privé (maisons d'édition, éditeurs de publications juridiques) doit – comme c'est le cas aujourd'hui – assumer la tâche consistant à associer législation et jurisprudence, et à les commenter. L'administration fédérale doit avoir de solides arguments si elle entend commercialiser ses propres produits ou concurrencer des fournisseurs du secteur privé avec ses propres produits en dehors de la sphère de la desserte de base.

Il ne faut pas voir dans la circonscription de l'activité de publication de l'Etat à la desserte de base une entrave à la capacité d'innovation de l'administration, car la notion de desserte de base – tout particulièrement dans le secteur de la publication électronique – implique toujours qu'il faut être à la pointe de la technique.

Font notamment partie des tâches relevant de la desserte de base visée à l'art. 16 les opérations de consolidation et de mise à jour liées à la publication dans le RS, à commencer par l'intégration du contenu des actes modificateurs dans les actes proprement dits, mais aussi l'établissement des registres consacrés aux recueils du droit fédéral et à la Feuille fédérale ainsi que la fourniture d'instruments destinés à faciliter la recherche et l'utilisation des textes publiés sous forme électronique.

Il s'agira de concrétiser cette réglementation dans l'ordonnance, notamment en déterminant les cas dans lesquels il sera indiqué que l'Etat publie, malgré tout, un texte de loi commenté en raison de l'existence d'un intérêt public prépondérant (p. ex. le cas où un produit, malgré l'existence d'une demande, n'est pas fourni dans l'une des langues officielles par le secteur privé) ou à titre d'opération de relations publiques dans le but de garantir l'exécution du texte de loi en question.

Art. 17 Consultation

Cette disposition a été fortement allégée par rapport à celle qui figure dans le droit en vigueur (art. 12, al. 1, LPubl). Le principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, qui découle de la notion de publication officielle, exige que les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (cette dernière en particulier du fait que les objets soumis ou sujets au référendum y sont publiés) puissent être consultés librement. Les textes publiés selon la procédure extraordinaire – définie à l'art. 7, al. 3, du projet de loi – doivent eux aussi pouvoir être consultés avant leur publication ordinaire dans le RO. La Chancellerie fédérale les envoie aux services désignés par les cantons immédiatement après leur adoption (envoi par télécopie aux chancelleries d'Etat, et par courrier postal aux autres services). Elle envisage d'ailleurs d'envoyer à l'avenir les textes exclusivement par voie électronique, de sorte qu'ils puissent être consultés pratiquement instantanément.

La disposition selon laquelle les textes publiés ailleurs que dans le RO et la Feuille fédérale (art. 5 et 13, al. 3, du projet de loi) peuvent être consultés dans les bureaux de la Chancellerie fédérale, ne figure plus dans le projet de loi, la demande concernant ce genre de textes étant inexistante. Cette situation s'explique par le fait que les textes en question peuvent être consultés ou obtenus auprès des organismes indiqués dans les renvois publiés dans le RO, et que, en règle générale, ils sont aussi disponibles sous forme électronique. Signalons enfin que, pour la même raison que nous venons d'évoquer, nous avons renoncé à réglementer la consultation des versions authentiques des traités internationaux et des décisions internationales.

Al. 1

La base juridique actuelle du système d'abonnement aux recueils de lois et à la Feuille fédérale, mais aussi de la vente de tirés à part, figure dans l'ordonnance du 21 décembre 1994 sur les émoluments de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (ordonnance sur les émoluments de l'OCFIM; RS 172.041.11). D'autres dispositions régissant les coûts et les émoluments se trouvent dans l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques (RS 170.512.2) et dans l'ordonnance de la Chancellerie fédérale du 24 juin 1999 concernant les taxes de transmission de données juridiques (RS 172.041.12). En vertu de l'art. 164, al. 1, let. d, Cst., la compétence de percevoir des impôts doit être inscrite dans la loi. Les dispositions d'exécution en la matière seront réunies dans la nouvelle ordonnance d'application de la loi sur les publications officielles.

Al. 2

Le principe en vertu duquel la consultation des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale sous forme électronique (Internet) est gratuite figurera désormais dans la loi, et non plus dans l'ordonnance.

Section 6 Dispositions finales

Art. 20 Modification du droit en vigueur

Ch. 1: La première modification concerne les art. 32 et 52 LDP. Elle constitue une dérogation au principe énoncé à l'art. 15, al. 3, du projet de loi, selon lequel les textes qui contiennent des données personnelles doivent être publiés sous une forme anonyme dans la version électronique de la Feuille fédérale. Dans le cas de la publication des listes électorales et des résultats de l'élection du Conseil national, l'intérêt public à ce que l'élection se déroule correctement l'emporte sur la protection de la sphère privée. L'attribution précise de toutes les voix et, par conséquent, l'identité de tous les candidats qui ont récolté des voix doivent pouvoir être vérifiées.

Ch. 2: La deuxième modification concerne la loi sur la formation professionnelle. La loi en vigueur prescrit que les règlements d'apprentissage (qui s'appelleront désormais «ordonnances sur la formation») doivent être publiés dans la Feuille fédérale sous la forme d'un renvoi. La disposition en question ne figure plus dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle, adoptée le 13 décembre 2002 (FF 2002 7739). Or, comme les ordonnances sur la formation font partie des actes normatifs visés à l'art. 2, let. e, du projet de loi, elles devraient théoriquement être publiées dans le RO. Mais comme il n'est pas indiqué de publier dans leur intégralité les quelque 200 ordonnances en question, il faut prescrire leur publication sous la forme d'un renvoi. Et c'est dans une loi spéciale qu'il faut prescrire cette publication – en l'occurrence dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle –, car les conditions fixées à l'art. 5, al. 1, du projet de loi ne sont pas réunies.

A l'heure actuelle, les règlements d'examen, qui sont approuvés par la Confédération, ne sont pas publiés. Il est cependant indiqué, dans l'intérêt général, de les publier désormais dans la Feuille fédérale sous la forme d'un renvoi. Pour ce faire, il convient, dans le souci d'assurer l'uniformité de la pratique en matière de publica-

tion, de prescrire – là aussi dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle – cette publication sous la forme d'un renvoi.

Ch. 3: La troisième modification concerne la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40). Il s'agit en l'occurrence d'adapter, dans la disposition sur l'obligation qu'ont les diffuseurs de participer à la diffusion des actes publiés selon la procédure extraordinaire, tant le renvoi à la loi sur les publications officielles que – en ce qui concerne le texte allemand – la terminologie utilisée.

Art. 21 Disposition transitoire

Vu que la loi sur les langues n'entrera vraisemblablement en vigueur qu'après la nouvelle loi sur les publications officielles, le projet de loi a été pourvu d'une disposition transitoire qui prévoit que l'art. 14, al. 3, LPubl restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les langues.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

Loin d'entraîner des charges financières supplémentaires, la nouvelle loi concourra à faire baisser les coûts que doit supporter la Confédération. Le recours accru aux publications électroniques, qui a eu pour corollaire une baisse de l'utilisation des versions imprimées des recueils du droit fédéral, a permis, notamment dans l'administration fédérale, de faire baisser les coûts inhérents aux mises à jour régulières (en particulier du RS). La mise à jour – en continu – des publications électroniques et les moteurs de recherche disponibles permettent aux utilisateurs, qu'ils fassent partie ou non de l'administration fédérale, de gagner un temps précieux. Signalons enfin que l'amélioration du service à la clientèle, rendue possible grâce à l'offre électronique d'informations, fait aussi diminuer le nombre des demandes formulées par téléphone.

En dépit du recul du nombre d'abonnés aux différentes publications sous forme imprimée, la production et la distribution du RS, dans sa version imprimée, permettent encore de couvrir les coûts. Si, un jour, cela devait ne plus être le cas en raison d'une forte baisse de la demande, il faudrait étudier la question de l'abandon de l'édition imprimée du RS. Quoi qu'il en soit, la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) vont suivre conjointement l'évolution des coûts.

L'abandon de la publication des conventions intercantionales dans le RO et des constitutions cantonales dans le RS va lui aussi entraîner une diminution des coûts à la charge de la Confédération.

Il se peut que le durcissement proposé de la disposition sur les effets juridiques de la publication (art. 8 du projet de loi) fasse perdre de l'argent à la Confédération en raison du report de l'application des dispositions imposant des obligations – par exemple des obligations financières comme le relèvement de droits de douanes – dans les cas où les textes dans lesquels elles figurent n'auront pas été publiés dans le RO dans les délais. Il s'agira donc de prendre les mesures administratives et organisationnelles appropriées pour limiter au maximum les cas de publication hors délais.

La nouvelle loi n'aura pas d'effets directs sur l'effectif du personnel. La publication électronique – telle qu'on la connaît aujourd'hui – et les gains de temps et d'argent qu'elle permet de réaliser lors de recherches permettent de libérer des ressources en personnel, qui peuvent être utilisées pour l'accomplissement d'autres tâches. Le passage au système de l'élaboration électronique des textes a certes abouti à la situation où ce sont désormais les rédacteurs eux-mêmes qui effectuent une partie des tâches dévolues jusque-là aux imprimeries, mais les travaux d'optimisation en cours vont contribuer à faire diminuer le volume des tâches de production, même pour ce qui est des travaux de rédaction.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons seront concernés par la nouvelle loi en ce sens que les conventions qu'ils concluent entre eux ne seront plus publiées dans le RO ni dans le RS, et que leurs constitutions respectives ne le seront plus dans le RS.

L'envoi des actes publiés selon la procédure extraordinaire – envoi que l'on prévoit de faire sous forme électronique dans un avenir proche – permettra quant à lui de simplifier l'exécution de la disposition régissant la consultation des textes, et, par la force des choses, le travail des services administratifs compétents.

3.3 Conséquences économiques

Apparue il y a quelques années, la publication électronique des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale se voit conférer, dans le projet de révision totale de la loi sur les publications officielles, la base légale requise. La consultation d'une multitude d'informations officielles, à commencer par la législation fédérale, toujours à jour, s'en trouve ainsi simplifiée, si bien que les acteurs économiques peuvent prendre mesures et décisions en disposant des informations les plus récentes. Un tel avantage peut constituer un atout de taille pour les PME, car elles ont la possibilité de consulter aisément et rapidement ces informations afin d'en exploiter au mieux le potentiel.

4 Programme de la législature

Le projet de révision de la loi sur les publications officielles est mentionné dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2228).

5 Rapport avec le droit européen

Si le projet n'a pas de rapport direct avec le droit européen, il en a un indirect en ce sens qu'il donne une base légale à la pratique en vigueur en vertu de laquelle les textes du droit fédéral sont pourvus de renvois aux textes du droit communautaire européen (voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.2.5 et le commentaire de l'art. 5, al. 2, let. b, du projet de loi).

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La Constitution fédérale ne renferme aucune disposition prévoyant la publication de données juridiques par la Confédération. Conformément à une pratique constante, la législation se fonde dans ces cas sur la base constitutionnelle qu'est l'art. 173, al. 2, Cst., qui dispose que l'Assemblée fédérale traite tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale. Voir aussi, à ce propos, le commentaire du préambule du projet de loi.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi délègue au Conseil fédéral les compétences législatives suivantes:

Art. 3, al. 3

L'ordonnance d'exécution devra déterminer les cas dans lesquels, à titre exceptionnel, les traités internationaux dont la durée de validité est courte et les traités de portée mineure seront publiés dans le RO.

Art. 11, al. 2

L'ordonnance devra déterminer les cas dans lesquels les textes dont la durée de validité est courte qui sont publiés dans le RO ne le seront pas dans le RS.

Art. 18

L'ordonnance devra fixer le régime des émoluments exigibles pour la remise des publications visées dans la loi sur les publications officielles.

6.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Comme les dispositions relatives à la publication du droit fédéral et aux effets juridiques de cette publication constituent des dispositions fondamentales, elles doivent revêtir la forme d'une loi fédérale.

Message concernant la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	03.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.11.2003
Date	
Data	
Seite	7047-7078
Page	
Pagina	
Ref. No	10 127 854

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.