

83.058

**Message
concernant une loi fédérale sur les recueils de lois
et la Feuille fédérale**

(Loi sur les publications officielles)

du 29 juin 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message à l'appui d'un projet de loi fédérale sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles) et vous proposons d'adopter ce projet.

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

29 juin 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le projet de loi qui vous est soumis vise à regrouper de manière synthétique les dispositions sur les publications fédérales, actuellement éparées dans plusieurs actes législatifs, et notamment dans la loi du 12 mars 1948 (RS 170.513.1) relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois fédérales. La nouvelle réglementation prévue concerne surtout la publication dans les recueils de lois des actes contenant des règles de droit.

La nouvelle loi doit principalement servir de fondement juridique aux deux collections de lois fédérales, à savoir le Recueil des lois fédérales (RO), dans lequel tous les nouveaux actes législatifs et réglementations sont insérés à mesure qu'ils sont adoptés, et le Recueil systématique du droit fédéral (RS) ordonné par matière et périodiquement mis à jour. Le nouveau texte porte en outre sur la Feuille fédérale (FF) qui a des rapports étroits avec le RO.

Le projet de loi contient tous les principes régissant non seulement la publication elle-même, mais encore l'entrée en vigueur et les effets juridiques des prescriptions qui contiennent des règles de droit. Les nouvelles dispositions établissent une distinction très nette entre publication des accords intercantonaux et publication des traités et décisions internationaux. La possibilité de ne mentionner dans le RO que le titre de certains actes accompagné d'une référence ou de l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus constitue une innovation. La réglementation relative au mode de publication dans des circonstances extraordinaires sera adaptée à la situation actuelle.

Enfin, nous proposons de retirer au RS l'effet négatif qu'il produit actuellement.

Message

1 Généralités

11 Evolution de la législation concernant les publications fédérales

111 Les origines

La première réglementation sur les publications fédérales est constituée par l'ordonnance du 5 mars 1849 relativement à la publication d'une Feuille fédérale (RS 170.512) toujours en vigueur, et par la loi fédérale du 21 décembre 1849 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et des arrêtés (RO 1 279). La loi de 1849 sur les rapports entre les conseils exigeait que lois, ordonnances et arrêtés soient publiés dans la Feuille fédérale. Les lois, ainsi que les ordonnances et les arrêtés de portée générale, devaient être publiés dans les trois langues officielles et envoyés aux cantons qui étaient chargés de les promulguer. La loi réglait en outre les cas dans lesquels la date de l'entrée en vigueur d'un acte législatif n'était pas fixée dans l'acte lui-même.

Dans un arrêté adopté à la fin de 1850, les Chambres invitèrent le Conseil fédéral «à prendre des mesures, afin que la Feuille fédérale paraisse à l'avenir dans une forme qui réponde mieux au but ...» (RO 2 341). En exécution de cet arrêté, le Conseil fédéral décida en 1851 de ne plus insérer les «lois, ordonnances, règlements, décrets et arrêtés qui sont entrés en vigueur ... dans le texte de la Feuille fédérale», mais «de les faire paraître séparément avec cette feuille comme continuation du Recueil officiel» (RO 2 340). Dès lors, les actes législatifs adoptés ou mis en vigueur furent joints à la Feuille fédérale par feuilles séparées, constituant une annexe distincte. L'envoi avait lieu dès qu'une feuille était pleine. De la sorte, la promulgation des lois, fonction qui avait été attribuée à la Feuille fédérale, passa en fait au RO, sans toutefois que ce changement soit traduit en droit.

L'ordonnance du 5 mars 1849 contient encore quelques dispositions mineures, portant par exemple sur les annonces, le prix d'abonnement, la livraison franco, les envois gratuits et l'expédition. En revanche, des dispositions sur l'effet juridique des publications et sur leur entrée en vigueur font défaut.

Les défauts du mode de publication initial n'ont manifestement pas tardé à se faire sentir. Lors de la délibération sur le rapport de gestion de 1864, le Conseil fédéral fut invité à examiner la possibilité de publier les lois, ordonnances et décisions des autorités fédérales sous une forme plus adéquate.

Il en résulta une nouvelle ordonnance sur les textes à publier dans le recueil des lois et la Feuille fédérale (ACF du 27 août 1866 touchant la publication d'arrêtés et ordonnances des autorités fédérales; RO 8 823).

L'institution du référendum facultatif par la constitution fédérale de 1874 obligea à choisir un organe dans lequel les actes législatifs soumis au référendum seraient publiés. Le choix se porta tout naturellement sur la Feuille fédé-

rale (cf. art. 4 de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux; RO nouvelle série I 97). Les articles 7 et 14 de cette loi fixaient en outre le mode de publication des lois et arrêtés fédéraux, acceptés tacitement (le délai référendaire ayant expiré) ou au cours d'une votation populaire.

112 La loi de 1902 sur les rapports entre les conseils

Il fallut attendre la loi du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés (LRC; RO 19 353), pour que les publications officielles soient réglementées de manière plus détaillée. Un chapitre intitulé «Forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés» (art. 32 à 36) indiquait les textes à publier dans le RO (lois, arrêtés et ordonnances d'une certaine importance, traités internationaux); une disposition prévoyait en outre que le recueil devait être publié dans les trois langues officielles et que les trois versions devaient autant que possible paraître simultanément. La mise en vigueur d'actes législatifs était réglée avec soin. On avait prévu (et c'était là une innovation) que les textes devaient être publiés cinq jours avant leur entrée en vigueur.

La promulgation des actes législatifs de la Confédération par les cantons, qui avait été introduite par la loi de 1849, était abandonnée. Sous l'empire du nouveau droit, le RO devint le seul organe de publication des autorités fédérales; le RO ne fut plus imprimé sur feuilles séparées, mais parut désormais séparément sous forme de publication régulière. La participation des cantons à la promulgation des actes législatifs fédéraux fut remplacée par l'obligation imposée à la Confédération d'envoyer le RO aux cantons et aux communes; les autorités cantonales se voyaient quant à elles tenues de relier le recueil, tandis que les communes avaient l'obligation de permettre aux citoyens de le consulter (art. 35, 2^e et 3^e al., LRC de 1902).

113 Le Recueil systématique des lois et ordonnances mis à jour et la loi de 1948 sur la force obligatoire

La législation concernant les publications fédérales officielles ne fut révisée qu'après la Deuxième guerre mondiale. Dans son message du 22 février 1946, le Conseil fédéral proposa de publier un recueil systématique des lois mis à jour pour la période de 1848 à 1947 (FF 1946 I 371). En effet, il était indispensable de publier un recueil, mis à jour du point de vue rédactionnel et ordonné clairement, des textes en vigueur le 1^{er} janvier 1948, en raison du grand nombre de modifications qu'ils avaient subis et de l'ampleur exceptionnelle que la législation avait prise.

Le mandat de publier un recueil mis à jour des lois fédérales de la période de 1848 à 1947 fut donné par l'arrêté fédéral du 4 avril 1946 (RO 62 439). Dans son message du 14 août 1947 relatif à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances mis à jour et à la nouvelle série du Recueil des lois fédérales (FF 1947 II 717), le Conseil fédéral proposa de

conférer à ce recueil l'*effet négatif* (c'est-à-dire que les actes législatifs qui n'y seraient pas publiés devraient être considérés comme abrogés); il visait par là à clarifier la situation juridique en donnant de la législation une vue d'ensemble plus facile à saisir.

Afin d'ordonner la masse de textes juridiques qui s'était accumulée, on avait prévu de créer un registre chronologique général, un registre des actes législatifs en vigueur, une table systématique et un index alphabétique des matières. En définitive, on n'établit que le registre chronologique général, dans lequel tous les actes publiés dans le Recueil officiel de 1848 à 1947 sont mentionnés dans l'ordre chronologique de leur adoption, ainsi qu'un index alphabétique des matières et des titres (cf. vol. 15 du recueil mis à jour).

Dans son message du 14 août 1947, le Conseil fédéral relevait que le choix des textes devant paraître dans le RO révélait «un grand défaut d'unité et un manque évident d'esprit de suite... dus en bonne partie à l'absence de règles suffisamment précises en matière de publication» (FF 1947 II 734). Aussi prévoyait-il l'adoption d'une ordonnance fixant des normes détaillées sur la publication des textes. Pour justifier la nécessité d'adopter ces règles, il souligna également qu'à l'époque il n'existait aucune prescription qui détermine «quand et comment une publication oblige le citoyen».

Dans un message complémentaire daté du 11 février 1948 (FF 1948 I 817) le Conseil fédéral proposa de compléter le projet de loi par des dispositions réglant la publication d'actes législatifs de la Confédération et les effets juridiques des textes concernés. Les Chambres fédérales ayant donné leur approbation, la loi entra en vigueur le 1^{er} janvier 1950 (RO 1949 1627); à la loi fit suite l'ordonnance du 8 novembre 1949 concernant la publication des lois et autres actes législatifs de la Confédération (RO 1949 1631). Elle contenait des dispositions complémentaires portant notamment sur l'entrée en vigueur des ordonnances du Conseil fédéral et des départements, sur les répertoires dont sont pourvus les volumes de lois et sur le contenu de la Feuille fédérale.

114 Le Recueil systématique du droit fédéral

Le recueil mis à jour en 1948 ne tarda pas à être dépassé en raison de l'inflation législative qui s'est produite après la Deuxième guerre mondiale.

Donnant suite à une motion, le Conseil fédéral soumit aux Chambres le 19 février 1965 un message concernant la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération (FF 1965 I 317). Le gouvernement y proposait de publier un nouveau recueil dans des volumes reliés. Cependant les conseils législatifs en décidèrent autrement puisqu'ils optèrent pour la publication sur des feuillets mobiles. La loi entra en vigueur le 15 janvier 1967 (RS 170.513.2).

La mise à jour de la partie concernant le droit interne fut achevée le 1^{er} octobre 1974. C'est à partir de cette date que le recueil commença de produire l'effet négatif (ordonnance du 9 octobre 1974 relative à la force obligatoi-

re du nouveau Recueil systématique du droit fédéral; RS 170.513.21). Quant à la partie consacrée au droit international elle est en voie d'élaboration.

12 Traits essentiels du régime actuel

121 Vue d'ensemble

A l'heure actuelle les publications fédérales officielles sont régies non seulement par la loi du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois fédérales (RS 170.513.1), qui reste le texte principal, mais encore par les actes et dispositions suivants:

- l'ordonnance du 5 mars 1849 relativement à la publication d'une Feuille fédérale (RS 170.512);
- l'ordonnance du 8 novembre 1949 concernant la publication des lois et autres actes législatifs de la Confédération (RS 170.513.12);
- les articles 66 à 69 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11);
- la loi fédérale du 6 octobre 1966 concernant la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération (RS 170.513.2);
- l'ordonnance du 9 octobre 1974 relative à la force obligatoire du nouveau Recueil systématique du droit fédéral (RS 170.513.21);
- de nombreux arrêtés du Conseil fédéral et des dispositions concernant des organes de publication spécialisés (Feuille officielle suisse du commerce, Feuille officielle de la protection civile, Feuille officielle militaire, Recueil des transports, Feuille officielle des chemins de fer, Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes).

122 La loi du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique

La loi susmentionnée est le texte principal qui régit actuellement les publications fédérales officielles. Elle détermine les actes qui doivent paraître dans le RO; elle fixe en outre les cas dans lesquels, en raison de circonstances extraordinaires, les actes législatifs doivent être portés à la connaissance du public sous une forme autre que la publication dans le RO. Elle dispose que les actes législatifs n'acquièrent force obligatoire que s'ils sont publiés. L'ancienne disposition sur la compétence d'autorités inférieures aux départements d'édicter des dispositions ayant force de loi (sous-délégation) figure aujourd'hui dans la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010). Cependant, la loi relative à la force obligatoire du Recueil systématique ne fixe en rien le laps de temps qui doit séparer la publication d'un acte législatif et son entrée en vigueur, ni ne prescrit dans quelles langues les textes doivent être publiés.

123 L'ordonnance du 5 mars 1849 relativement à la publication d'une Feuille fédérale

Cette ordonnance a actuellement une valeur plutôt historique que pratique. Elle contient la réglementation initiale, fondée sur la division de la Feuille fédérale en deux parties consacrées l'une à la publication d'actes cantonaux et l'autre à celle d'actes de la Confédération. Elle prévoit en outre que la Feuille fédérale doit paraître une fois par semaine et règle la publication d'annonces d'autorités cantonales. Elle contient en outre des dispositions sur la fixation du prix d'abonnement, la gratuité du port, les envois gratuits et l'expédition.

124 L'ordonnance du 8 novembre 1949 concernant la publication des lois et autres actes législatifs de la Confédération

L'ordonnance d'exécution de la loi relative à la force obligatoire du Recueil systématique contient des dispositions sur la publication de celui-ci dans les trois langues officielles, sur les errata, la date à laquelle les modifications de la constitution fédérale doivent être publiées, l'entrée en vigueur des actes législatifs, la façon de les publier, les index des matières joints aux recueils de lois, enfin sur la publication des décisions dans la Feuille fédérale.

125 Les dispositions de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils relatives à la publication des textes officiels

La loi sur les rapports entre les conseils contient, dans son chapitre VIII intitulé «Publication et entrée en vigueur des actes législatifs» (art. 66 à 69), des dispositions sur la publication des lois et arrêtés adoptés par les Chambres fédérales; elle charge notamment le Conseil fédéral de veiller à la publication des actes législatifs dans le recueil des lois fédérales ou dans la Feuille fédérale (art. 67, 1^{er} al.). L'article 68 prévoit que le RO doit être, autant que possible, publié simultanément dans les trois langues officielles, qu'il est envoyé gratuitement à un certain nombre d'autorités définies avec précision et que les citoyens ont le droit de le consulter dans les bureaux de la commune; l'article 69 règle l'entrée en vigueur des actes législatifs et leur publication dans le RO.

126 La législation concernant le Recueil systématique du droit fédéral

La loi fédérale du 6 octobre 1966 concernant la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération prévoit que cet ouvrage est publié sur feuillets mobiles dans les trois langues officielles. Elle dispose en outre que le recueil doit être mis à jour plusieurs fois par an et qu'il produit un effet négatif.

127 Publications spéciales de la Confédération

Les dispositions concernant les organes spéciaux de publication de la Confédération appartiennent à la législation sur les publications. On mentionnera à ce propos l'ordonnance du 29 novembre 1976 concernant le Recueil des transports (RS 170.571), l'ordonnance du 7 juin 1937 sur la Feuille officielle suisse du commerce (RS 221.415), l'article 3 de l'ordonnance du 27 novembre 1978 (RS 520.11) sur la protection civile pour la Feuille officielle de la protection civile, l'article 16 du règlement de transport du 2 octobre 1967 (RS 742.401) pour la Feuille officielle des chemins de fer, l'article 20 de la loi du 6 octobre 1960 (RS 781.0) sur l'organisation des PTT pour la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes, et l'arrêté du Conseil fédéral du 3 mars 1950 concernant la «Feuille officielle militaire» (RS 510.42).

13 Propositions de révision; critique du droit en vigueur

Les propositions tendant à une révision du droit concernant les publications officielles ont été présentées surtout par l'administration elle-même. Les demandes de révision portaient notamment sur la loi relative à la force obligatoire du recueil. Il s'est en effet révélé que cette loi était conçue en fonction du recueil mis à jour en 1948 et qu'elle n'a pas instauré un régime juridique dans lequel un acte unique aurait réglementé complètement les publications officielles.

Mentionnons quelques-uns des défauts et lacunes du droit en vigueur:

- Les critères qui doivent présider au choix des actes législatifs, accords et traités à publier dans le RO ne répondent plus aux réalités actuelles. Outre les actes législatifs nationaux, le nombre de traités publiés a considérablement augmenté, fait dont la disposition relative au contenu du recueil ne tient pas suffisamment compte.
Il en est de même pour les actes constitutifs de droit adoptés par des organes n'appartenant pas à l'administration (associations, organisations semi-étatiques). Ces actes n'étant pas mentionnés dans la loi, la pratique suivie pour leur publication n'est pas uniforme. Enfin, aucune disposition n'indique quels sont les accords et les actes législatifs intercantonaux à publier.
- La définition donnée des circonstances spéciales dans lesquelles il y a lieu de publier les actes législatifs en recourant à des moyens autres que le recueil des lois est trop étroite et n'est pas adaptée à la pratique.
- L'importante réglementation concernant la date à laquelle les actes législatifs doivent être publiés ne figure pas dans la loi sur la force obligatoire, mais dans d'autres actes législatifs (p. ex. dans la loi sur les rapports entre les conseils).
- Les dispositions en vigueur ne précisent pas la position qu'occupent les textes publiés dans le RO par rapport aux autres textes, ni, partant lequel des textes parus dans divers organes est déterminant.

- Les dispositions indiquant les textes à publier dans la Feuille fédérale sont éparpillés dans plusieurs actes législatifs; en outre elles présentent des lacunes.
- La possibilité de publier des actes législatifs spéciaux hors du RO n'a pas de base légale.
- Le droit actuel ne règle pas les questions spéciales qui découlent de la nécessité de publier les textes en trois langues.

Ces lacunes et défauts et le désir de régler les questions touchant les publications officielles de la Confédération de manière appropriée et dans une *seule et unique loi*, ont incité la Chancellerie fédérale à ouvrir la procédure de révision. Elle a créé une commission d'étude formée de fonctionnaires fédéraux et cantonaux, ainsi que de deux professeurs de droit constitutionnel. Le projet élaboré par cette commission a été soumis aux cantons, au Tribunal fédéral et aux départements, afin qu'ils donnent leur avis.

14 Traits essentiels de la réglementation proposée

141 Conception générale

Les dispositions relatives aux publications, qui sont disséminées dans divers textes législatifs, doivent être établies, de manière uniforme et concise, dans une seule et unique loi. On entend toutefois reprendre les solutions qui ont donné satisfaction. Les conséquences qui découlent des grands principes sur lesquels se fonde notre régime constitutionnel, notamment celles qui ont trait aux rapports entre la force obligatoire des actes législatifs et leur publication, sont reprises tout en étant adaptées aux nécessités nouvelles. Le projet vise non seulement à codifier dans un seul texte le droit concernant les publications fédérales officielles, mais aussi à supprimer les défauts et à pallier les carences qu'il présente et qui ne cessent d'apparaître lors de son application.

142 Le Recueil officiel du droit fédéral

142.1 Contenu

142.11 Généralités

La première partie du projet de loi fixe avec précision les actes législatifs qui doivent être publiés dans le RO. Les dispositions y relatives font l'objet d'articles différents selon qu'elles traitent du droit national, du droit international ou du droit intercantonal, ce qui constitue une innovation. Les précisions ainsi apportées sur le contenu du recueil tiennent notamment compte de l'importance croissante du droit international. La réglementation préconisée s'applique aussi expressément aux actes constitutifs de droit adoptés par des organisations qui n'appartiennent pas à l'administration fédérale mais qui sont chargées d'exécuter certaines tâches incombant à la Confédération.

142.12 La publication du droit international

Selon la conception suisse, les traités internationaux produisent leurs effets sur le plan national, sans qu'il soit nécessaire de les transformer en droit interne par une loi; en d'autres termes, dès qu'ils entrent en vigueur pour la Suisse, ils acquièrent force obligatoire pour elle et s'incorporent au droit national. Aussi leurs dispositions peuvent-elles lier non seulement les autorités, mais encore les particuliers, si elles sont de nature à être appliquées directement, c'est-à-dire si elles sont suffisamment claires et précises pour que dans le cas d'espèce, l'autorité puisse statuer en se fondant sur elles (cf. ATF 106 Ib 187, 105 II 57 s. cons. 3, 100 Ib 230 cons. 3, 98 Ib 387, 94 I 672, 88 I 90/91).

Les traités sont valables en droit international même s'ils n'ont pas été publiés. Aussi avant leur publication déjà, les traités internationaux ont-ils en droit interne force obligatoire pour les organes de l'Etat. En revanche, ils doivent être officiellement publiés pour lier les particuliers (cf. L. Wildhaber, *Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane*, dans: «Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik», Berne 1975, p. 264).

Le droit en vigueur ne règle que très sommairement la publication du droit international (art. 4, let. e, de la loi relative à la force obligatoire). Il ne tient donc nullement compte de l'importance que le droit international a acquise; en outre, l'absence de critères précis qui permettraient de déterminer les traités à publier a souvent créé des difficultés dans la pratique. On «s'est tiré d'affaire» en interprétant l'article 4, lettre e, de la loi relative à la force obligatoire dans un sens restrictif; on a considéré que la teneur de cet article dépassait la volonté du législateur et impliquait des obligations inutiles, et partant qu'il fallait l'appliquer conformément au sens qu'on avait voulu lui donner (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération JAAC, 1980, numéro 76).

Les traités internationaux publiés dans le RO ont été choisis compte tenu notamment de leur importance pour les citoyens et pour les autorités chargées de leur exécution. La réglementation précise proposée (art. 2) codifiera les critères de ce choix que l'interprétation de l'article 4, lettre e, de la loi sur la force obligatoire a permis de développer. En principe, le choix des traités à publier ne sera pas modifié.

142.13 La publication du droit intercantonal

Le droit en vigueur se borne à déclarer que les concordats doivent être publiés dans le RO (art. 4, let. e, de la loi sur la force obligatoire). Cette disposition sommaire ne permet pas de déterminer les accords et le cas échéant les autres actes législatifs intercantonaux auxquels elle s'applique. Jusqu'à présent, on s'est contenté de publier les concordats ouverts à tous les cantons, en se fondant sur une interprétation restrictive de cette notion.

Nous désirons en principe poursuivre la publication du droit intercantonal dans le RO. Les cantons se sont habitués d'une façon générale à ce que les

accords intercantonaux soient publiés dans le recueil des lois fédérales. Ainsi, plusieurs de ces accords stipulent qu'ils entreront en vigueur à la suite de leur publication dans le RO.

Nous avons examiné la possibilité de publier le droit intercantonal dans un recueil particulier: Les arguments que l'on peut présenter à l'appui d'une telle solution ne nous semblent cependant guère convaincants. Les rapports étroits qui existent souvent entre les réglementations intercantionales et fédérales justifient la poursuite de la publication des accords et actes législatifs intercantonaux dans le même recueil que les autres textes.

On devra désormais publier également dans le RO les actes législatifs adoptés par des institutions intercantionales, lorsqu'ils se fondent sur des accords intercantonaux de portée nationale ou régionale, et à condition qu'ils ne soient pas de simples textes d'exécution.

142.14 La publication limitée à l'indication du titre d'un texte dans le RO

Selon le droit en vigueur, tous les actes législatifs et tous les traités et accords à insérer dans le RO doivent y être publiés intégralement. Cette réglementation rigide a eu pour effet d'encombrer parfois le RO d'actes législatifs, de traités et d'accords qu'il aurait été préférable de publier ailleurs. Il s'agit en l'occurrence de textes ayant des dispositions détaillées, souvent purement techniques, et qui ne s'adressent en outre qu'à un nombre restreint de personnes. Aussi doit-on créer la possibilité de publier ces textes, qui peuvent être des décisions d'organisations internationales, sous forme de tirés à part ou dans un autre organe et de ne mentionner dans le RO que leur titre, en y ajoutant soit une référence, soit l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus.

On a déjà procédé ainsi dans quelques cas, soit parce que la publication n'aurait pu se faire à temps autrement, soit parce que des considérations d'ordre financier ou technique l'exigeaient. Nous avons signalé ce fait dans notre rapport de gestion de 1977 (p. 1 à 3). Cette pratique n'a pas soulevé d'objections; elle a été approuvée par le Tribunal fédéral (cf. ATF 108 Ib 264).

142.2 La publication avant l'entrée en vigueur

On ne peut fixer d'une manière générale la date de l'entrée en vigueur des actes législatifs constitutifs de droit. Elle doit être choisie pour chacun d'eux compte tenu des circonstances. Aussi n'avons-nous pas l'intention de proposer une règle générale pour l'entrée en vigueur de ces actes; la date fixée à cet effet par ailleurs doit simplement servir à déterminer le moment de la publication.

La nécessité de permettre aux citoyens de prendre connaissance de dispositions légales et de donner aux autorités chargées de leur exécution assez de

temps pour se préparer, exige que l'on maintienne le principe selon lequel les actes législatifs doivent être publiés avant leur entrée en vigueur. On ne modifiera donc pas la règle selon laquelle les actes législatifs sont publiés au plus tard cinq jours avant leur entrée en force. L'obligation de publier les textes à temps est expressément prévue pour les traités internationaux également. La situation n'étant pas semblable à celle qui existe en droit interne, il importe d'appliquer moins strictement la règle exigeant que ces textes soient publiés suffisamment tôt (cf. commentaires de l'art. 6).

Le projet de loi ne précise pas la disposition spéciale de l'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution, selon laquelle les modifications de celle-ci entrent immédiatement en vigueur (cf. aussi l'art. 15, 3^e al., de la loi sur les droits politiques; RS 161.1). L'entrée en vigueur des arrêtés fédéraux urgents fait également l'objet d'une réglementation constitutionnelle (art. 89^{bis} cst.).

142.3 La communication extraordinaire

Le projet de loi entend préciser les conditions dans lesquelles un acte législatif peut entrer en vigueur avant d'avoir été publié dans le RO.

La disposition figurant dans la loi sur la force obligatoire (art. 6) est trop étroite, comme la pratique l'a démontré, car elle est conçue pour les crises et les catastrophes proprement dites (cf. l'énumération des exemples: «... guerres, troubles intérieurs, catastrophes naturelles, épidémies ou épizooties...»). La nouvelle réglementation s'applique également à des circonstances extraordinaires qui se produisent en temps de paix et qui obligent à renoncer à la procédure de communication ordinaire.

142.4 La publication dans les trois langues officielles

142.41 Généralités

La publication du RO en trois versions séparées, à savoir une pour chaque langue officielle, sera poursuivie.

Etant donné que les actes législatifs, les traités et les accords des trois versions du RO entrent en vigueur en même temps, les livraisons doivent porter la même date et être envoyées simultanément. Pour des raisons relevant de la technique et de l'organisation, cela n'a pas été toujours possible pour la version italienne. Il faut prendre toutes les mesures nécessaires pour que les livraisons des trois versions soient disponibles en même temps. On peut donc renoncer à adopter une réglementation expresse pour le cas où les trois versions d'une publication dans le RO ne seraient pas disponibles simultanément.

Le principe selon lequel la publication doit se faire dans les trois langues officielles s'applique également en cas de communication extraordinaire.

142.42 Exceptions

Généralement, le Conseil fédéral ne soumet un traité international à l'approbation des Chambres que lorsque le texte est disponible dans les trois

langues officielles. Dans les cas où le gouvernement est habilité à conclure un traité de sa propre compétence, la signature est différée jusqu'au moment où les trois versions sont prêtes.

Il arrive que la traduction dans les langues officielles d'un traité international particulièrement long ou complexe exige un temps très considérable. Il faut donc avoir la possibilité de publier exceptionnellement des traités et des décisions internationales, lorsqu'ils ne sont disponibles qu'en une ou deux langues officielles, s'il y a péril en la demeure. Cette dérogation se justifie parce qu'elle permet de publier à temps au moins l'une des versions de l'instrument international en question. Il est en outre prévu d'autoriser le Conseil fédéral à renoncer à faire traduire les textes internationaux dans certains cas bien précis. Cela ne peut évidemment se faire que rarement, lorsque des raisons particulières justifient cette manière d'agir et que la chose est possible sur le plan politique.

142.43 Publications en romanche

Le Conseil fédéral a décidé le 20 décembre 1982 de prendre des mesures en faveur des groupes culturels romanche et italien des Grisons et du Tessin.

Ces mesures ont été transmises à l'administration qui a été chargée de les mettre au point et de faire des propositions à leur sujet; l'une d'elles consiste à traduire en romanche les principaux actes législatifs et les publications officielles les plus importantes. Il existe déjà des versions romanches de la constitution fédérale, du code civil, du code des obligations, du code pénal, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur l'aménagement du territoire; elles sont cependant partiellement désuètes et doivent être mises à jour. Bien que ces traductions soient faites sur mandat de l'administration, elles n'ont pas la même valeur juridique que les textes publiés dans les trois langues officielles. Pour leur conférer le même effet, il faudrait d'abord reviser l'article 116 de la constitution. Aussi le présent projet de loi ne contient-il aucune disposition relative à cette question, car elle ne concerne que la traduction et ne touche en rien à la force obligatoire des actes législatifs.

142.44 Texte faisant foi

Etant donné que les actes législatifs, les traités, les décisions internationales et les accords intercantonaux peuvent être reproduits dans d'autres publications que le RO et que les actes législatifs peuvent faire l'objet de communications extraordinaires, il importe de savoir quelle publication contient le texte authentique qui fait foi. La communication ayant des effets juridiques, *une* seule publication peut contenir le texte valable ayant un caractère obligatoire.

Il est donc prévu de déterminer séparément, par des dispositions particulières, le texte des actes législatifs du droit interne, du droit international et du droit intercantonal faisant foi (cf. le commentaire de l'art. 9).

142.5 Les effets de la publication pour les particuliers

Une loi qui contient des dispositions sur la publication et l'entrée en vigueur d'actes législatifs doit également déterminer les effets juridiques de la publication. La prescription y relative a une importance fondamentale; elle constitue pour ainsi dire la pièce maîtresse d'une telle loi. Afin de rendre la solution proposée plus facilement compréhensible, il convient de donner un aperçu succinct des considérations faites dans la doctrine et la jurisprudence au sujet de l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi sur la force obligatoire.

Cette disposition a la teneur suivante:

Les actes législatifs à insérer dans le nouveau Recueil des lois... n'auront force obligatoire pour les particuliers que s'ils ont été publiés dans ce recueil.

Selon une conception stricte, défendue par exemple par *W. Geiger* dans son article intitulé «Zur Frage der Veröffentlichung und des Inkrafttretens bundesrechtlicher Erlasse» (Revue suisse de jurisprudence, 1952, p. 56 s.), un acte juridique n'acquiert force obligatoire d'une façon générale qu'après avoir été publié dans le recueil des lois. Même les autorités ne sont liées par un tel acte qu'après sa publication officielle. Un acte qui, sans avoir été communiqué selon la procédure extraordinaire, n'est cependant publié qu'un certain temps après son entrée en vigueur, n'est valable d'une façon générale que du jour de sa publication dans le RO.

H. Brühwiler soutient une autre conception dans son article intitulé «Veröffentlichung und Inkrafttreten bundesrechtlicher Erlasse» (Revue suisse de jurisprudence, 1952, p. 268 s.): à son avis, l'article 9 susmentionné ne contient pas de dispositions sur la mise en vigueur des actes législatifs; il tire simplement les conclusions des articles précédents qui concernent l'insertion de certains actes dans le RO. Le citoyen doit avoir la certitude de trouver dans ce recueil les actes législatifs qui le lient; il n'a donc pas à chercher ailleurs. La publication n'est cependant pas une *condition de la validité* d'une disposition juridique; elle ne s'impose que pour rendre la *disposition obligatoire* pour le particulier auquel elle s'applique.

A. Grisel considère également, en interprétant l'article 9 de la loi sur la force obligatoire, que le caractère obligatoire d'un acte législatif est indépendant de sa publication, comme il ressort de son étude «L'application du droit public dans le temps» («Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 1974, p. 233 s.); ainsi, les actes législatifs peuvent lier les autorités avant d'avoir été publiés.

Meylan fait remarquer dans son article intitulé «Publication, mise en vigueur et force obligatoire des actes législatifs fédéraux» (Revue de droit administratif, 1977, p. 361) que les actes législatifs à communiquer selon la procédure ordinaire ne peuvent obliger les particuliers avant d'avoir été publiés, ce qui ne les empêche cependant pas de produire des effets juridiques.

Le Tribunal fédéral considère que la force obligatoire d'un acte législatif n'est pas inéluctablement liée à sa publication. Toutefois, il estime que la

réglementation relative au caractère obligatoire d'un acte a surtout pour objectif de protéger le particulier contre les effets juridiques que des dispositions non publiées pourraient avoir pour lui. Cette opinion s'exprime dans plusieurs arrêts: Le Tribunal fédéral déclare par exemple que l'article 9 de la loi sur la force obligatoire ne dispose nullement que les actes à publier dans le RO ne lient le citoyen qu'après leur publication; il se borne à prescrire que ces actes n'obligent le citoyen que s'ils sont publiés dans ce recueil. Le Tribunal fédéral considère donc que l'acte législatif n'a de caractère obligatoire pour le citoyen que si sa publication doit avoir lieu; c'est-à-dire que les dispositions juridiques ne peuvent être appliquées aux citoyens avant d'avoir été publiées (ATF 92 I 232 s.). Le Tribunal fédéral a relevé dans un autre arrêt qu'on ne saurait imposer de nouvelles obligations aux citoyens sans publication. Par conséquent, une disposition ayant un caractère obligatoire général n'a pas d'effet contraignant pour les citoyens avant d'avoir été publiée (ATF 100 Ib 343). Un acte législatif peut, dans certaines circonstances, produire des effets juridiques avant sa publication: les autorités compétentes peuvent être tenues d'appliquer un acte législatif dès son entrée en vigueur quand bien même il n'a pas encore été publié (arrêt non publié du 18 mai 1973 dans la cause Ising contre Département fédéral de justice et police). L'absence de publication n'empêche pas un acte législatif de servir de fondement à des droits, bien que selon nos principes constitutionnels le citoyen doive pouvoir prendre connaissance non seulement de ses devoirs, mais aussi de ses droits dans les actes législatifs publiés (ATF 100 Ib 343).

Le principe selon lequel les dispositions qui imposent de nouvelles obligations aux citoyens ne les lient qu'après leur publication s'applique également aux prescriptions des traités internationaux (arrêt du tribunal administratif du canton de Zurich, du 29 avril 1975, cf. «Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 1975, p. 282 s.).

En résumé, l'opinion selon laquelle la publication dans le RO serait la condition sine qua non de l'entrée en vigueur des actes législatifs est généralement rejetée. On considère plutôt qu'un retard dans la publication peut empêcher dans certaines circonstances l'application d'une disposition à un particulier, notamment si elle lui porte préjudice ou lui impose autrement des obligations. Même ainsi, on peut admettre que la publication dans le RO fait partie intégrante de la procédure législative dont elle est la conclusion (cf. W. Buser, dans «Grundfragen der Rechtssetzung», Bâle 1978, p. 472 s.).

Contrairement à la réglementation prévue à l'article 9 de la loi en vigueur sur la force obligatoire, la disposition correspondante de notre projet est rédigée de façon à tenir compte de l'opinion qui est généralement admise aujourd'hui.

142.6 Connaissance du droit en vigueur

Le principe selon lequel le droit publié dans les règles doit être considéré comme connu – ce qui a notamment pour effet que l'on ne peut se préva-

loir de son ignorance des dispositions en vigueur – se fonde sur une fiction, compte tenu du grand nombre d'actes législatifs existants et du fait qu'ils sont souvent modifiés.

Il n'est nullement dit que les intéressés ont effectivement pris connaissance d'une disposition publiée conformément à la loi. Aussi existe-t-il en pratique, outre la publication en bonne et due forme, d'autres mesures permettant de porter le droit à la connaissance du public, mesures qui ne peuvent faire l'objet d'une réglementation. On peut mentionner en l'occurrence l'information des intéressés oralement ou par écrit, par exemple au moyen de la presse, de la radio, de la télévision, d'avis ou de manuels. Selon le droit en vigueur, la contribution de l'Etat aux mesures prises en vue de faire connaître le nouveau droit se limite à la possibilité accordée aux citoyens de consulter le RO de la Confédération que les communes sont tenues de garder, dans les locaux des administrations communales (art. 68, 4^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils). Ce droit de consultation garanti par la loi n'enlève cependant presque rien au caractère fictif du principe fondamental.

Il ressort des réponses données lors de la procédure de consultation que le droit de consulter le RO est rarement utilisé; ce fait est confirmé par l'expérience. Nous considérons qu'il est malgré tout utile de maintenir ce droit en l'adaptant aux besoins de la pratique, parce qu'il satisfait à une exigence minimale du citoyen. La Chancellerie fédérale et les chancelleries d'Etat des cantons seront désormais seules obligées de tenir le RO à la disposition de ceux qui veulent le consulter.

143 Le Recueil systématique du droit fédéral

La publication de la collection de lois créée par la loi fédérale du 6 octobre 1966 concernant la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération (loi sur le RS) sera poursuivie. Le RS est devenu un instrument utile pour les citoyens et un auxiliaire indispensable pour les autorités administratives et judiciaires lorsqu'il s'agit de déterminer le droit en vigueur. On gardera le système des feuillets mobiles. Le recueil de feuillets mobiles régulièrement mis à jour permet de déterminer beaucoup plus rapidement le droit en vigueur qu'un recueil d'ouvrages reliés qui ne peut être réédité qu'à plusieurs années d'intervalle. Les révisions étant très nombreuses, un tel recueil serait rapidement désuet.

En revanche nous proposons de ne plus accorder au RS l'effet négatif qui enlève leur validité aux actes législatifs du droit interne qui ne sont pas publiés dans le RS à une date déterminée. L'innovation proposée se justifie par les considérations suivantes:

- L'octroi de l'effet négatif au Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et au RS actuel s'explique surtout par des circonstances historiques: lorsque l'ancien Recueil systématique a été publié, la validité d'un grand nombre d'actes législatifs était douteuse en raison de l'ampleur qu'avait prise la législation d'exception durant la Deuxième guerre

mondiale. Il convenait d'accorder l'effet négatif au Recueil systématique du droit mis à jour. Les problèmes qui se posent actuellement lorsqu'il s'agit de déterminer le droit en vigueur ne sont plus comparables à ceux qui existaient alors, car le système actuel permet de réexaminer régulièrement la validité des actes législatifs. Aujourd'hui, le RS rend plus service aux personnes cherchant à déterminer le droit applicable que ne le ferait une mise à jour de la législation.

- Le RO qui contient le texte des lois faisant foi, doit en revanche nécessairement être pourvu de l'effet négatif. Pour des raisons de sécurité juridique, une *seule* publication devrait faire foi. Notre projet établit expressément ce principe (cf. ch. 142.44). En cas de divergence entre les textes publiés dans les deux recueils, il importe de savoir quelle collection fait foi.
- Un recueil publié sur feuillets mobiles sous la forme prévue pour le RS a un désavantage: des erreurs peuvent se produire lors de l'envoi des compléments ou lors de la mise à jour, de sorte que le recueil risque de présenter des divergences par rapport au texte publié dans le RO. L'effet négatif ne peut être accordé qu'à des volumes pourvus d'une pagination continue. Il est en pratique difficilement conciliable avec un système de feuillets mobiles qui sont remplacés souvent.

Nous n'avons pas l'intention de retirer l'effet négatif du RS rétroactivement, c'est-à-dire au 1^{er} octobre 1974, date à laquelle ce recueil avait acquis l'effet précité. Cette mesure aura force de loi dès l'entrée en vigueur du texte qui vous est proposé.

144 Les répertoires des recueils de lois

La table des matières du RO et du RS qui paraît chaque année et qui contient une table alphabétique de mots-clés et une table systématique de tous les actes législatifs publiés depuis 1848 et encore en vigueur continuera à paraître. Nous prévoyons en outre d'entreprendre ou plutôt de poursuivre la publication d'une table chronologique où tous les actes publiés dans le RO depuis 1848 seraient énumérés dans un ordre déterminé par la date qu'ils portent et avec la mention de leur référence dans le RO.

145 La Feuille fédérale

Avec les recueils de lois, la Feuille fédérale est l'une des publications principales de la Confédération. Elle est destinée en premier lieu aux Chambres fédérales, car elle contient pour l'essentiel les messages et les rapports du Conseil fédéral. Elle donne également des informations d'ordre politique à l'intention des citoyens (objets soumis au référendum), des cantons et des communes, ainsi que des partis, des organisations de l'économie et des associations professionnelles. Enfin les autorités d'exécution y trouvent souvent une bonne part des éléments et des documents qui ont servi à élaborer les lois. La Feuille fédérale qui reflète les activités de l'Etat et la marche des affaires sert pour ainsi dire de lien entre le Conseil fédéral et les Chambres, ainsi qu'entre les autorités politiques de la Confédération et le public.

Compte tenu de l'importance que la Feuille fédérale revêt pour les Chambres fédérales d'une part et pour le public d'autre part, on pourrait la subdiviser en deux parties, l'une pour le Parlement (Bulletin du Parlement comprenant le Bulletin officiel des Chambres fédérales) et l'autre pour le public (Feuille fédérale proprement dite). Après avoir examiné cette solution, nous en sommes arrivés à la conclusion que les avantages de cette innovation ne justifient pas un tel bouleversement du système traditionnel.

Nous envisageons cependant de donner dans cette feuille un aperçu plus approfondi des activités de l'administration fédérale en y publiant notamment des instructions, des directives, des circulaires et d'autres réglementations et informations qui intéressent non seulement les services de l'Etat, mais aussi le public en général. On y insérera aussi plus souvent des documents d'intérêt général relevant du droit international qui ne sont pas publiés dans le RO. Nous estimons en outre qu'il importe de distinguer plus nettement, compte tenu de la diversité des destinataires, entre les communications présentant un intérêt permanent et général et celles d'importance secondaire. Afin de réduire le volume de la Feuille fédérale, on renoncera à y insérer les remarques et les communications brèves dont la publication dans un organe spécialisé serait plus opportune. Il importe à cet effet de modifier dans certains cas les dispositions de la législation fédérale sur les publications.

Les rapports étroits qui existent entre la Feuille fédérale et les recueils de lois – mentionnons en l'occurrence les actes du niveau législatif qui sont d'abord publiés dans la Feuille fédérale sous forme de projets, puis d'objets soumis au référendum, avant de paraître dans les recueils lorsqu'ils entrent en vigueur – exigent que les dispositions touchant la Feuille fédérale figurent dans la loi sur les publications officielles.

146 Publications spéciales de la Confédération

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne modifiera en rien la situation pour les organes de publication spéciaux de la Confédération, sauf pour la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes (cf. ch. 127 et 2, commentaire de l'art. 17, ch. 4). Les dispositions réglant la publication des tarifs de chemins de fer dans la Feuille officielle des chemins de fer notamment ne seront pas modifiées (art. 16 du règlement de transport du 2 octobre 1967; RS 742.401).

15 Résultats de la procédure préliminaire

La Chancellerie fédérale a envoyé le 13 avril 1978 le projet de loi aux départements, au Tribunal fédéral et aux chancelleries d'Etat des cantons pour avis.

Les départements ont notamment approuvé l'idée de réunir dans un acte législatif unique les dispositions du droit fédéral concernant les publications officielles.

Le Tribunal fédéral a donné une approbation de principe au projet de loi. Il a attiré en particulier l'attention sur les règles concernant la publication d'ordonnances administratives qui contiennent non seulement des instructions à l'intention de l'administration, mais aussi des dispositions qui accordent des droits et imposent des devoirs. Se référant à sa jurisprudence, il a en outre traité des questions touchant le caractère obligatoire des dispositions communiquées selon la procédure ordinaire et selon la procédure extraordinaire.

Toutes les chancelleries d'Etat qui ont répondu se sont déclarées satisfaites de la réforme prévue et notamment de l'idée de réunir toutes les dispositions concernant les publications dans une seule loi. La plupart des cantons ont en outre relevé que l'obligation faite aux communes par le droit en vigueur de tenir le RO à la disposition des personnes qui veulent le consulter n'a plus d'intérêt pratique et que cette exigence impose une charge excessive aux petites communes. Les opinions étaient divisées sur l'opportunité de retirer au RS l'effet négatif qui lui est actuellement reconnu.

2 **Partie spéciale: Commentaire des articles**

Article premier Droit interne

Le RO sert en premier lieu à la publication des actes qui contiennent des règles de droit (let. a à d); d'autres actes n'y figurent qu'exceptionnellement (let. e). Le droit en vigueur utilise l'expression «dispositions ayant force obligatoire générale» (art. 4, let. f, de la loi sur la force obligatoire). Reprenant la terminologie de la loi sur les rapports entre les conseils (art. 4 à 8^{bis}), notre projet utilise l'expression «actes législatifs contenant des règles de droit», qui s'applique également aux actes législatifs dont les dispositions concernent l'organisation des autorités, leurs attributions ou leurs tâches, voire la procédure.

On doit publier les nouveaux actes législatifs et les modifications ultérieures d'actes déjà publiés; il n'y a pas lieu de préciser dans la loi qui vous est soumise que les modifications seront également publiées dans le RO (parallélisme sur le plan formel), car cela est évident.

Des dispositions spéciales règlent la publication des ordonnances du Conseil fédéral et des départements touchant les questions d'organisation (art. 61, 4^e al., et 62, 1^{er} al., de la loi sur l'organisation de l'administration). Il y a aussi lieu de publier les actes législatifs dont certaines dispositions seulement contiennent des règles de droit lorsque pour des raisons d'ordre pratique il n'est pas possible de décomposer ces actes mixtes en ordonnances contenant des règles de droit et en ordonnances administratives.

Lettres a à c

Les modifications de la constitution sont publiées après leur acceptation par le peuple et les cantons, une fois que les résultats de la votation y relative sont validés. Les arrêtés fédéraux urgents soumis au référendum obligatoire ou facultatif (art. 89^{bis}, 2^e et 3^e al., cst.) sont publiés dès qu'ils sont adoptés par l'Assemblée fédérale.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale, arrêtés urgents exceptés, sont publiés dans le RO dès que le délai référendaire est échu sans avoir été utilisé et que la date de leur entrée en vigueur est connue ou dès que les résultats de la votation populaire au cours de laquelle ils ont été acceptés sont validés.

Lettre d

L'expression «autres actes législatifs... établis par les autorités fédérales» s'applique notamment aux ordonnances du Conseil fédéral et des départements. Les actes dont l'adoption a été déléguée à des groupes ou à des offices y sont inclus (art. 7, 5^e al., de la loi sur l'organisation de l'administration). L'expression recouvre aussi les règlements de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, du Conseil national et du Conseil des Etats, des commissions parlementaires et du Tribunal fédéral.

La lettre d ne concerne pas les règlements de commissions administratives au sens des directives du Conseil fédéral du 3 juillet 1974 (FF 1974 II 467). Jusqu'à présent, des doutes subsistaient sur ce point (cf. le règlement de la Commission fédérale de la protection des eaux, du 9 août 1972; RS 814.212.11; qui a été publié dans le RO et le RS). Les règlements concernant la procédure d'autorités et de commissions ayant la compétence de prendre des décisions sont en revanche des actes législatifs contenant des règles de droit; ils doivent donc être publiés.

La lettre d mentionne également les actes législatifs «d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération». Il s'agit d'organisations indépendantes ou semi-étatiques, auxquelles la législation fédérale accorde la compétence d'adopter des dispositions contenant des règles de droit (p. ex. l'art. 3 de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait; RS 916.350; selon lequel la Commission suisse du lait s'entend avec l'Union suisse des acheteurs de lait pour établir un règlement de livraison de ce produit). Nous nous référons en l'occurrence au tableau de l'annexe 1 au présent message. Le nombre et la diversité des formes d'organisations existantes ne permettent pas d'énumérer dans la loi les organes chargés d'exécuter des tâches administratives et qui sont habilités à légiférer.

Il convient de distinguer clairement cette forme de législation déléguée au sens de la lettre d, et les règlements d'associations. Le fait qu'un acte publié dans le RO se réfère à des règlements techniques d'une association et indique l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus n'implique pas que ces règlements doivent être publiés conformément au projet de loi. Afin de permettre d'obtenir aisément ces textes, les organes compétents de l'administration fédérale seront invités à faire en sorte que l'on en dispose toujours.

Lettre e

Cette disposition s'applique surtout aux arrêtés fédéraux simples dont les Chambres fédérales ordonnent expressément la publication dans le RO. Il est arrivé que des arrêtés ayant des dispositions qui contiennent des règles de droit aient été adoptés sous forme d'arrêtés fédéraux simples (p. ex. l'art.

4 de l'arrêté fédéral du 4 juin 1975 ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements et l'aménagement régional et local du territoire; RS 845). La disposition s'applique aussi aux actes adoptés dans des circonstances extraordinaires, qui ne contiennent pas des règles de droit au sens de l'article 5 de la loi sur les rapports entre les conseils, mais dont la publication dans le RO se justifie en raison de leur grande importance.

Article 2 Droit international

Contrairement à ce qui est le cas pour le droit interne, la publication d'un traité international ne dépend pas tant du fait qu'il contient des règles de droit, que d'un critère qui se fonde sur l'importance du texte.

Lettre a

La disposition proposée fait dépendre la publication d'un traité du fait qu'il est soumis au référendum. La constitution énumère les cas (art. 89, 3^e à 5^e al.), dans lesquels cette procédure doit être choisie en raison de la portée d'un traité. Les traités qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit sont soumis au *référéndum facultatif*; il en va de même de ceux pour lesquels les deux Chambres décident d'adopter cette procédure (art. 89, 3^e et 4^e al., cst.). L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au *référéndum obligatoire* (art. 89, 5^e al., cst.).

Lettre b

Les traités qui ne sont pas soumis au référendum doivent être publiés par analogie au droit interne et au droit intercantonal. Ceux-ci contiennent des règles de droit ou obligent l'Etat à en créer. Cette règle s'applique également aux traités qui ne contiennent que quelques dispositions normatives.

Le projet innove en prévoyant que les décisions d'organisations internationales qui lient la Suisse et qui contiennent des règles de droit ou qui obligent à en créer doivent être également publiées. Les décisions d'organisations internationales ne confèrent en général aucun droit aux particuliers et ne leur imposent aucune obligation. Elles ont souvent un caractère technique et sont sujettes à de nombreuses modifications (cf. les décisions de la Commission mixte de la Communauté économique européenne, p. ex. RO 1979 2107 et 2119). Avant de publier ces textes (p. ex. les décisions de l'OCDE, les règlements de l'Organisation mondiale de la santé), il faut examiner s'ils créent des droits ou des devoirs pour les particuliers ou s'ils ne s'adressent qu'aux autorités (cf. p. ex. ATF 100 Ib 226, dans lequel la non publication d'une disposition contenue dans une décision prise par le Conseil de l'OCDE et concernant la réglementation relative à l'emploi de citoyens des Etats membres a été considérée comme un indice permettant d'admettre que cette norme ne s'adressait qu'aux autorités). En revanche, toute décision qui oblige une autorité à légiférer, doit être publiée.

Lettre c

Cette disposition s'applique aux traités-contrats, par exemple aux accords

qui contiennent des réglementations touchant les relations de bon voisinage, comme la convention du 23 mai 1958 avec l'Italie relative à la construction et à l'exploitation du tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard (RO 1959 1387) ou des décisions qui ne concernent que les organes internationaux. Il serait ainsi possible de publier dans le RO le règlement de la Cour européenne des droits de l'homme qui a paru dans la Feuille fédérale (FF 1980 III 1301).

La disposition de la lettre c ne concerne pas les traités que les cantons concluent de leur propre chef avec l'étranger, conformément à l'article 9 de la constitution fédérale. Ces traités n'ont d'ailleurs jamais été publiés dans le RO. Ils n'intéressent généralement que les cantons frontaliers qui y sont parties et le cas échéant les cantons voisins. Il suffit qu'ils soient publiés dans les recueils de lois des cantons concernés.

Article 3 Droit intercantonal

1^{er} alinéa

Lettre a

Il convient d'abord de publier les accords intercantonaux auxquels tous les cantons peuvent participer (concordats dits «ouverts»), lorsqu'ils contiennent des règles de droit ou qu'ils obligent les cantons à légiférer. Ces accords sont publiés après avoir été approuvés par le Conseil fédéral (art. 7, 2^e al., cst.).

Lettre b

Cette disposition permet de publier aussi des accords passés entre quelques cantons seulement (concordats dits «fermés» ou «régionaux»). Il faut cependant que l'accord présente quelque intérêt pour les autres cantons, voire que la publication ait une importance nationale (p. ex. un accord entre deux cantons pour la fondation d'une université commune).

2^e alinéa

Cet alinéa s'applique aux actes législatifs qui n'ont pas un caractère purement exécutoire et à ceux dont les dispositions dérogent dans certains cas à l'accord intercantonal (p. ex. le règlement d'exécution de la convention intercantonale sur le contrôle des médicaments, daté du 25 mai 1972).

La disposition a un caractère facultatif pour faciliter le développement d'une jurisprudence souple, adaptée aux besoins pratiques. Une publication n'a lieu que si elle répond à un intérêt général.

Article 4 Renvoi à d'autres publications

1^{er} alinéa

Le «caractère particulier» des textes législatifs qui peuvent être publiés selon la procédure prévue dans cet article ressort de l'énumération aux lettres a à c.

Lettre a

Le groupe auquel on s'adresse doit être déterminé avec une précision telle qu'il soit possible de remettre sans peine le texte à chacun des intéressés.

Lettre b

Les prescriptions des actes, traités et accords en question ont une structure et une formulation telles qu'elles ne sont accessibles qu'aux spécialistes; parfois encore elles sont une présentation particulière due à des raisons d'ordre technique (p. ex. l'annexe I [RSD] du règlement de transport du 2 octobre 1967; RS 742.401). Il est préférable de publier les actes législatifs, les traités et les accords qui contiennent un grand nombre de tableaux et de croquis dans un format plus grand que celui qui est utilisé pour le RO.

Lettre c

La législation fédérale peut prévoir que des textes contenant des règles de droit (actes législatifs, traités, accords ou décisions) soient publiés hors du RO même s'ils ne remplissent pas les conditions fixées aux lettres a ou b. Dans ce cas aussi, on publiera une référence dans le RO selon l'article 4.

La liste des cas dans lesquels il est possible de mentionner uniquement le titre d'un texte en y ajoutant soit une référence, soit l'indication de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, n'est pas exhaustive; on peut choisir cette façon de procéder lorsque des raisons particulières l'exigent, notamment lorsque le texte est trop volumineux (p. ex. règlement des radiocommunications du 21 décembre 1959; RS 0.784.403; règlement de service de l'armée suisse, du 27 juin 1979; RS 510.107).

Notons un cas spécial de ce genre: certains traités et certaines décisions d'organisations internationales sont révisés si souvent qu'ils sont déjà surannés lorsque leurs traductions sont disponibles dans nos trois langues officielles. Il ne serait guère judicieux de publier chaque modification de ces textes dans le RO. Il est préférable de faire paraître périodiquement une version mise à jour, c'est-à-dire une version incluant toutes les modifications survenues durant un laps de temps donné (cf. p. ex. la note 2 apportée à la modification du règlement de transport; RO 1978 1423). On se contentera alors de mentionner dans le RO cette version révisée en indiquant l'organisme auprès duquel elle peut être obtenue.

Le cas échéant, on mentionnera également dans le RO, outre les données précitées, la date à laquelle l'acte législatif a été adopté, ainsi que celles de son entrée en vigueur et de son approbation.

2^e alinéa

Parmi les autres organes de publication dont il est question au 2^e alinéa, citons la Feuille fédérale, la Feuille officielle militaire, la Feuille officielle de la protection civile, le Recueil des transports, la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes et le «Systematische Rechtssammlung der ETHZ».

La publication du titre d'un texte, accompagné d'une référence ou de l'indi-

cation de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, a la même valeur que la publication du texte intégral. Aussi les mêmes règles s'appliquent-elles dans les deux cas.

La Chancellerie fédérale doit notamment veiller à ce que la publication de ces textes soit faite avec le même soin que la publication dans le RO. Les modifications, les compléments, les abrogations et les nouvelles versions doivent être publiés selon la même procédure que la version initiale et être également mis à disposition. Conformément à l'article 6, la publication d'un acte législatif doit avoir lieu cinq jours avant son entrée en vigueur. La publication spéciale doit avoir lieu en même temps que la communication du titre et de la référence.

Article 5 Textes à ne pas publier

Lorsque le maintien du secret l'exige, cette disposition permet de ne pas publier dans le RO certains actes législatifs contenant des règles de droit qui ont été adoptés et mis en vigueur. Contrairement à la réglementation actuelle (art. 5, let. e, de la loi sur la force obligatoire), le projet ne prévoit de telles exceptions quant au fond que pour les actes législatifs touchant la défense générale (pour la notion de «défense générale», cf. le message du 30 octobre 1968 à l'appui d'un projet de loi sur les organes directeurs et le conseil de la défense; FF 1968 II 661). En général, il s'agit d'actes administratifs touchant l'organisation et la procédure. Cette prescription s'étend aussi exceptionnellement aux actes législatifs des Chambres fédérales qui ne sont pas soumis au référendum (cf. annexes à l'organisation des troupes; RS 513.1). Ces actes législatifs ne produisant généralement effet que pour un groupe déterminé d'intéressés, il est possible de les leur communiquer personnellement.

Le terme «secret» s'applique à toutes les catégories de textes classifiés.

Article 6 Principe

1^{er} alinéa

Lorsque la publication dans le RO a lieu au moins cinq jours avant l'entrée en vigueur, la communication est dite ordinaire. Les actes législatifs de la Confédération ne doivent être publiés plus tard que si les conditions permettant une communication extraordinaire sont remplies (art. 7).

Le délai de cinq jours entre la communication et l'entrée en vigueur est un délai minimum. Il devrait être plus long si possible.

Selon la portée d'un acte législatif et ses conséquences, il est nécessaire de prévoir un temps suffisamment long pour les mesures préparatoires. Les particuliers et les autorités chargées de l'exécution doivent avoir la possibilité de se faire une idée claire des règles qu'ils devront suivre à l'avenir (principe selon lequel les conséquences du nouveau droit doivent être prévisibles).

Les lois, les arrêtés fédéraux et les ordonnances rendent souvent nécessaire l'adoption de dispositions d'exécution. Lorsque les cantons sont chargés d'exécuter le nouveau droit fédéral, leurs autorités doivent disposer d'assez de temps pour adapter leurs législations à celle de la Confédération.

2^e alinéa

Si la réglementation prévue au premier alinéa convient pour la publication du droit fédéral, elle n'est pas pratiquée pour les traités internationaux notamment. Une publication avant l'entrée en vigueur est souvent exclue pour les traités multilatéraux. En effet, l'entrée en vigueur de ceux-ci ne dépend pas de la volonté d'un seul *Etat* signataire. Ainsi, un traité peut prévoir qu'il n'entrera en vigueur que le jour où un nombre déterminé de pays l'auront ratifié. Cette date n'étant pas prévisible, la publication ne peut avoir lieu qu'ultérieurement. En outre des retards peuvent se produire lors de la ratification de traités multilatéraux, si le dépositaire n'envoie pas à temps la liste des Etats signataires ou celle des réserves apportées à une convention.

La publication ne peut avoir lieu qu'après coup lorsque les négociations sur un traité bilatéral se poursuivent jusqu'au moment de sa signature ou lorsqu'un tel traité est mis en vigueur par un échange de notes.

Le 1^{er} alinéa s'applique en principe également aux accords et aux actes législatifs intercantonaux. Leur entrée en vigueur dépend souvent de facteurs sur lesquels la Confédération ne peut influencer, à moins qu'il ne soit prévu, dans le texte même de l'accord, qu'elle a lieu au moment de la publication dans le RO.

Article 7 Communication extraordinaire

1^{er} alinéa

Une clause générale prévoit que les actes législatifs peuvent être publiés «d'une autre manière» que selon la procédure décrite à l'article 6; il s'agit notamment de la publication par la radio, la télévision et la presse. En outre, la communication extraordinaire peut se faire aussi, comme c'est déjà le cas, par voie d'affiches. L'affichage se prête particulièrement bien à la communication de dispositions n'ayant d'effets que sur le plan local (p. ex. mesures prises en cas d'épidémies, d'épizooties, mesures douanières affichées aux passages de la frontière). Il serait excessif de communiquer par la radio et la télévision les actes législatifs qui ne concernent que des groupes déterminés de personnes (les membres d'une association économique ou d'une organisation semi-étatique p. ex.). Il est préférable dans de pareils cas d'informer directement les intéressés par circulaire. Les circulaires doivent être envoyées aussitôt que l'acte législatif en question a été adopté; la date de l'entrée en vigueur doit être fixée de manière à permettre aux intéressés de prendre connaissance de l'acte préalablement.

En revanche, la communication orale aux intéressés n'est généralement pas une publication au sens du 1^{er} alinéa. Ainsi l'agent qui attire l'attention d'un automobiliste venant de l'étranger sur une interdiction de rouler le dimanche entrée en vigueur le jour même et qui l'empêche en conséquence de poursuivre son voyage, applique simplement l'interdiction déjà entrée en vigueur. Dans ce cas particulier, la communication orale ne pourrait

être considérée comme une communication au sens de la loi, quand bien même elle serait suffisante.

Lorsque l'entrée en vigueur d'un acte est communiquée par la radio ou la télévision, il suffit d'indiquer les dispositions les plus importantes pour les intéressés. Les autorités doivent cependant veiller à ce que l'acte soit publié intégralement dans les trois langues officielles aussitôt que possible.

Lettre a

Cette disposition s'applique aux actes législatifs que l'on pourrait publier avant leur entrée en vigueur, donc selon la procédure de communication ordinaire, mais qu'il est préférable, pour d'autres raisons, de diffuser ultérieurement: il peut arriver en effet que la publication dans les conditions normales compromette l'effet que l'on cherche à obtenir, parce que le temps s'écoulant jusqu'à l'entrée en vigueur permettrait aux intéressés de prendre des dispositions indésirables (p. ex. achats massifs de marchandises pour lesquelles une majoration des droits de douane est prévue). Si l'acte est publié peu avant son entrée en vigueur ou simultanément, des manœuvres peuvent être empêchées au moins partiellement (cf. l'ordonnance concernant des suppléments de prix sur les denrées fourragères; RS 916.112.231 p. ex., qui est périodiquement modifiée).

Lettre b

La disposition de cet alinéa permet de porter à la connaissance des citoyens des actes législatifs d'une urgence telle qu'on ne peut attendre leur publication dans le RO pour les mettre en vigueur. Il s'agit d'actes législatifs qui doivent être adoptés et appliqués immédiatement en raison d'une crise, généralement de nature économique ou monétaire.

Les arrêtés fédéraux urgents au sens de l'article 89^{bis} de la constitution entrent dans cette catégorie. Ces arrêtés sont mis en vigueur le jour de leur adoption; une publication préalable dans le RO est donc exclue.

Lorsque le Parlement n'est pas compétent pour ordonner des mesures, il appartient généralement au Conseil fédéral d'adopter les arrêtés ou de prendre les décisions qui s'imposent (cf. p. ex. l'arrêté du Conseil fédéral du 16 novembre 1973 sur la livraison de carburants par les postes d'essence; RO 1973 1732; et celui du 21 novembre 1973 interdisant la circulation dominicale des véhicules routiers, aéronefs et bateaux à moteur; RO 1973 1734). Les termes «circonstances extraordinaires» permettent d'appliquer cette disposition à tous les cas visés par la loi sur la force obligatoire actuellement en vigueur (art. 6) («guerres, troubles intérieurs, catastrophes naturelles, épidémies et épizooties»).

Outre le Conseil fédéral, il arrive que les départements ou les offices soient habilités à adopter de telles réglementations (cf. p. ex. les ordonnances de police des épizooties prises par l'Office vétérinaire fédéral).

2^e alinéa

L'autorité qui adopte un acte doit ordonner expressément que celui-ci soit publié selon la procédure de communication extraordinaire si elle choisit ce

mode de faire. On devra expressément indiquer la date de l'entrée en vigueur lors de la communication, notamment à la radio et à la télévision.

3^e alinéa

Alors que la réglementation en vigueur prévoit que les actes législatifs portés à la connaissance du public selon la procédure de communication extraordinaire doivent être publiés au plus tard dans le troisième numéro du RO qui suit, le projet de loi se contente de prévoir la publication «dès que possible». Il devrait être généralement possible de procéder à cette publication dans le numéro du RO suivant la mise en vigueur, lorsque celui-ci paraît environ cinq jours après la communication extraordinaire. Si cela est impossible pour des raisons d'ordre technique, il y a lieu d'envisager la publication d'un numéro spécial du RO. Il arrive exceptionnellement que l'acte mis en vigueur selon la procédure de communication extraordinaire soit abrogé avant sa publication. Il est souhaitable de le faire paraître malgré tout dans le RO, en mentionnant expressément qu'il a été abrogé.

Article 8 Langues officielles

1^{er} alinéa

Un acte législatif doit être publié en principe simultanément dans les trois versions du RO. Les numéros du RO portent la même date dans ces trois versions, même si celles-ci n'ont pas paru le même jour. Les trois versions sont identiques quant au fond; l'ordre dans lequel les actes sont publiés et leur présentation doivent être les mêmes.

2^e alinéa

On ne peut renoncer à la traduction que si le traité ou la décision n'intéresse qu'un très petit nombre de personnes qui, de plus, n'ont pas besoin d'une version dans une de nos langues officielles pour comprendre le texte et que d'autre part l'opération exigerait un effort disproportionné à l'avantage qu'on en tirerait.

Le 2^e alinéa s'applique également aux accords intercantonaux. Si un tel accord est rédigé dans une ou deux langues officielles seulement, il est traduit dans les autres langues, même s'il ne concerne aucun canton où ces langues sont parlées; en règle générale, la traduction est assurée par l'administration fédérale. A la différence de ce qui est le cas pour les traités et les décisions relevant du droit international, on peut attendre de faire paraître ces textes jusqu'à ce que l'on dispose de versions dans toutes les langues officielles, puisque la validité de ces accords ne dépend généralement pas de leur publication dans le RO.

Article 9 Texte faisant foi

1^{er} alinéa

Seul le texte publié dans le RO fait foi lorsqu'il s'agit d'actes législatifs du droit interne. Si l'acte en question n'est mentionné dans le RO que par son titre accompagné d'une référence ou de l'indication de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, c'est-à-dire conformément à la disposition de

l'article 4, le texte auquel on se réfère fait foi (tiré à part, publication spéciale, revue professionnelle). Cette disposition a une importance particulière si des divergences apparaissent entre le texte publié selon la procédure de communication extraordinaire (art. 7) et le texte définitif ayant paru ultérieurement dans le RO, ou entre le RO et le RS.

2^e alinéa

La règle selon laquelle le texte publié dans le RO fait foi ne s'applique pas toujours aux traités et aux décisions relevant du droit international. Les réglementations de droit international prévoient souvent que seuls les textes rédigés dans certaines langues expressément désignées font foi.

3^e alinéa

Les accords et les actes législatifs relevant du droit intercantonal sont publiés dans les recueils de lois des cantons concernés. Ils sont inclus au RO lorsque les conditions énumérées à l'article 3 pour leur publication sont remplies. Il appartient au droit intercantonal et non au droit fédéral de déterminer le texte faisant foi. Sauf disposition contraire, il faut se fonder sur la version adoptée par les autorités ayant conclu l'accord ou pris la décision (original).

Article 10 Effets juridiques pour les particuliers

Les particuliers, c'est-à-dire les personnes touchées par une norme juridique, doivent être protégés de tout préjudice que pourrait leur occasionner une disposition ayant pris effet mais qui n'a pas encore été publiée. Les prescriptions qui imposent des charges aux particuliers ne peuvent leur être appliquées que si les règles concernant la communication des textes visés par le projet de loi sont observées (art. 6 et 7).

L'article 10 s'applique aussi aux traités et aux décisions relevant du droit international, si ces textes contiennent des dispositions directement applicables et obligent les particuliers.

En revanche, cet article ne s'applique aux accords et aux actes législatifs relevant du droit intercantonal qu'à la condition que ceux-ci fassent dépendre leur entrée en vigueur de leur publication dans le RO.

Contrairement à la législation actuelle (art. 9, 2^e al., de la loi sur la force obligatoire), le projet ne prévoit pas expressément la possibilité de prouver que l'on a subi un préjudice du fait qu'on n'a pas eu connaissance à temps d'un texte juridique communiqué selon la procédure extraordinaire et qui n'a été publié qu'après son entrée en vigueur. Cette possibilité découle en effet des principes généraux du droit.

Article 11 Consultation

1^{er} alinéa

Lettre a

Le droit de consulter les textes juridiques inclut celui du particulier de demander des renseignements sur la teneur d'un texte, sur la date de son en-

trée en vigueur, sur sa durée de validité, etc., à la Chancellerie fédérale ou aux chancelleries des cantons.

Les communes ne sont plus obligées de tenir le RO à jour et de le mettre à la disposition des citoyens (cf. ch. 142.6). Elles peuvent cependant s'y abonner et en permettre la consultation dans leurs bureaux.

Lettre b

Dans certaines circonstances, on peut avoir intérêt à prendre connaissance du texte intégral d'un acte législatif communiqué selon la procédure extraordinaire, avant sa publication dans le RO. C'est notamment le cas lorsque seules ses dispositions les plus importantes ont été communiquées par la presse, la radio et la télévision, le texte entier étant trop long. Aussi la Chancellerie fédérale et les chancelleries des cantons sont-elles obligées de tenir le texte intégral à la disposition des intéressés ou de le leur remettre sous une forme appropriée lorsqu'ils le demandent.

La Chancellerie fédérale communique le texte intégral des actes législatifs par télex aux chancelleries des cantons.

2^e alinéa

Lettre b

Si le texte original d'un traité ou d'une décision relevant du droit international n'est pas été rédigé dans une de nos langues officielles et n'est pas publié dans le RO, il peut être difficile de l'obtenir. Aussi le projet de loi prévoit-il dans ce cas également d'accorder un droit à consulter un tel texte.

Article 12 Recueil systématique du droit fédéral

2^e alinéa

On poursuivra l'envoi de suppléments destinés à permettre la mise à jour du RS plusieurs fois par an. Les dates auxquelles les envois doivent avoir lieu, et par conséquent leur fréquence, seront fixées dans l'ordonnance d'exécution. On continuera jusqu'à nouvel ordre de procéder à la mise à jour trimestrielle de la partie réservée au droit interne le premier des mois de janvier, d'avril, de juillet et d'octobre, et à la mise à jour semestrielle de la partie consacrée au droit international. Les actes législatifs ayant une brève durée de validité (p. ex. les actes qui sont abrogés avant la publication du supplément au RS dans lequel ils auraient dû normalement paraître) feront l'objet d'une réglementation spéciale dans l'ordonnance d'exécution.

3^e alinéa

Les trois versions du RS contiennent les constitutions des cantons qui n'y figurent que dans les langues originales.

Article 13 Répertoires

1^{er} alinéa

On poursuivra en principe la publication du répertoire annuel sous sa for-

me actuelle. On prévoit cependant de compléter la table alphabétique qui a été jugée trop sommaire.

2^e alinéa

Cette disposition oblige la Chancellerie fédérale à reprendre la publication d'un répertoire chronologique de tous les textes (actes législatifs, traités et décisions relevant du droit international, accords intercantonaux) qui ont été adoptés, y compris de ceux qui ont été abrogés. On décidera, le moment venu et compte tenu des possibilités financières comme de l'état du personnel, si ce répertoire comprendra tous les textes publiés depuis 1961 (le dernier répertoire paru figure dans le numéro de cette année-là) ou s'il portera aussi sur la période allant de 1948 à 1961 (faisant ainsi suite au répertoire chronologique du volume 15 du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947).

Article 14 Feuille fédérale

1^{er} alinéa

Lettre a

On publiera en principe tous les messages et tous les messages complémentaires dans la Feuille fédérale. Seuls font exception les messages relatifs à certains objets à traiter périodiquement (budget, comptes de la Confédération, crédits supplémentaires) qui ne paraîtront, comme c'est déjà le cas, que sous forme de tirés à part, pour des raisons d'ordre technique (format) ou pratique (réduction du volume de la Feuille fédérale). Les titres de ces messages publiés séparément devront toutefois être mentionnés dans la Feuille fédérale, avec l'indication de l'organisme auprès duquel ces textes peuvent être obtenus (3^e al.).

Lettre b

Cette disposition se fonde sur les articles 58 et 59 de la loi sur les droits politiques (RS 161.I); elle précise que les actes législatifs soumis au référendum facultatif satisfont à l'exigence d'une «publication officielle» prévue dans cette loi lorsqu'ils paraissent dans la Feuille fédérale.

Lettre c

A la différence des messages, les rapports que le Conseil fédéral adresse aux Chambres ne sont pas tous publiés dans la Feuille fédérale (cf. l'emploi de l'article défini «les» placé devant le mot «messages» à la let. a et celui de l'article indéfini «des» utilisé devant le mot «rapport» à la let. c).

En règle générale, il y a lieu de publier dans la Feuille fédérale:

- Les rapports que le Conseil fédéral présente périodiquement en vertu d'une disposition légale ou d'une prescription de droit international (p. ex., les rapports sur la politique économique extérieure ou les rapports sur les sessions de la Conférence internationale du travail). Exception: pour des raisons d'ordre à la fois technique et pratique (format, ampleur du texte) le rapport de gestion annuel du Conseil fédéral notamment est publié sous forme de tiré à part.

- Les avis du Conseil fédéral concernant des initiatives parlementaires.
- Des rapports que le Conseil fédéral présente aux Chambres à titre d'information, sans avoir reçu de mandat formel (p. ex. le rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse; FF 1973 II 103).
- Les rapports du Conseil fédéral concernant des motions particulièrement importantes du point de vue politique (p. ex. le rapport du 20 novembre 1974 sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur; FF 1975 I 25), pour lesquelles il ne présente pas de proposition concrète aux conseils législatifs.
- Des rapports concernant des postulats que le Conseil fédéral doit présenter conformément aux règlements des conseils législatifs (art. 37, 2^e al., du règlement du Conseil national; art. 30, 2^e al., du règlement du Conseil des Etats).
- D'autres rapports, que le Conseil fédéral décide de publier. Ceux-ci s'adressent souvent à des commissions parlementaires seulement (p. ex. les avis au sujet d'initiatives de cantons; cf. le rapport du 14 novembre 1979 à la commission des pétitions du Conseil des Etats relatif aux initiatives des cantons de Berne et de Neuchâtel concernant la modification du nombre des cantons; FF 1979 III 1127).

Lettre d

En l'occurrence, il s'agit notamment:

- De rapports de commissions touchant des initiatives parlementaires;
- Des rapports annuels de la délégation des finances (art. 15, 3^e al., du règlement du 29 mars 1963 des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales);
- D'autres rapports conformément à la décision d'une commission ou du secrétariat de l'Assemblée fédérale (cf. p. ex. le rapport des commissions de gestion des 15 avril et 19 mai 1980 sur les inspections faites et les requêtes présentées en 1979; FF 1980 II 369; le rapport du 21 octobre 1977 du Groupe de travail commun des commissions de gestion et de celles des affaires militaires sur son enquête relative à la trahison de Jean-Louis Jeanmaire; FF 1977 III 754).

Lettre e

Plusieurs actes législatifs fédéraux prévoient expressément la publication dans la Feuille fédérale de certains renseignements, communications, données techniques, notifications, etc. Ces prescriptions concernant la publication de textes doivent être progressivement réduites au strict minimum (cf. la liste de ces dispositions de droit fédéral dans l'annexe 3).

2^e alinéa

On ne saurait déterminer d'avance dans la loi les cas dans lesquels il convient de faire paraître dans la Feuille fédérale – quand bien même aucune disposition expresse ne le prévoit – des actes qui ne contiennent pas de règles de droit et d'autres communications d'autorités fédérales, de services

administratifs ou d'organes étrangers à l'administration mais chargés d'exécuter des tâches dévolues à la Confédération. Les conditions qu'un texte doit remplir pour être publié dans la Feuille fédérale seront développées par la pratique.

Les ordres donnés par des services administratifs doivent être publiés dans la Feuille fédérale lorsque leur portée dépasse le cadre administratif.

Mentionnons à titre d'exemples:

- Les directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002);
- Les instructions du 15 octobre 1975 concernant les mesures à prendre en faveur des infirmes moteurs dans le domaine de la construction (FF 1975 II 1808);
- Certaines circulaires concernant la législation sur les étrangers que publient l'Office fédéral des étrangers et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, ainsi que des instructions de l'Administration fédérale des contributions à l'intention des autorités fiscales des cantons;
- Les instructions du 29 octobre 1975 réglant la communication de renseignements, l'autorisation de consulter des documents et la remise de documents à la demande de membres des conseils législatifs, de commissions parlementaires ou de services du Parlement (FF 1975 II 2158).

Les ordres qui n'ont pas d'effet hors de l'administration ne doivent être publiés dans la Feuille fédérale que s'ils présentent un intérêt pour le public, comme les instructions du 9 mai 1979 concernant l'utilisation de l'énergie dans les constructions fédérales (FF 1979 II 165).

On peut également citer dans cet ordre d'idées des documents touchant le droit international, par exemple l'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (FF 1975 II 933) ou la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU, publiée en annexe au rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 812).

3^e alinéa

On doit pouvoir se limiter à publier dans la Feuille fédérale, conformément à l'article 4, le titre d'un texte et une référence ou l'indication de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu. On pourrait le cas échéant faire usage de cette possibilité pour la publication d'annexes volumineuses à des messages ou à des rapports, lorsqu'elles n'intéressent qu'un petit nombre de personnes. A la différence de l'article 4 qui établit des règles strictes pour ce genre d'exceptions, la disposition correspondante du 3^e alinéa de l'article 14 permet de choisir cette procédure pour des raisons de simple opportunité. Les messages concernant le budget et les comptes de la Confédération notamment doivent pouvoir être mentionnés de cette façon dans la Feuille fédérale (cf. le commentaire de l'art. 14, 1^{er} al., let. a).

4^e alinéa

Les dispositions concernant les langues officielles et le texte faisant foi s'ap-

pliquent également en principe aux publications faites dans la Feuille fédérale. Exceptionnellement, des prescriptions du droit national peuvent être publiées dans une ou deux langues officielles seulement, si la législation le prévoit expressément (p. ex. art. 14 de la loi du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail; RS 221.215.311) ou si la publication n'a qu'une importance strictement locale (p. ex. les décisions concernant la circulation sur les routes et les biens-fonds CFF de certaines gares).

La disposition concernant le texte faisant foi a surtout de l'importance pour les projets soumis au référendum dont la teneur est publiée dans la Feuille fédérale.

Article 15 Exécution

1^{er} alinéa

L'ordonnance d'exécution devra porter notamment, à notre avis, sur la procédure à appliquer pour corriger les erreurs qui se glissent dans les textes publiés dans le RO à la suite de fautes de transmission, de frappe ou d'impression (errata), sur l'obligation faite à la Chancellerie fédérale et aux chancelleries des cantons d'assurer l'information du public et des autorités en cas de communication extraordinaire d'un acte et sur la possibilité de renoncer à publier dans le RS les actes législatifs n'ayant qu'une très brève durée de validité. En outre, il faudra abroger quelques dispositions d'ordonnances fédérales qui exigent que certains textes soient publiés dans la Feuille fédérale, lorsqu'une telle mesure ne se justifie plus.

L'article 15 laisse expressément au Conseil fédéral le soin de décider s'il y a lieu, dans un cas particulier, de procéder à la publication selon les articles 2, lettre c, et 3, 1^{er} alinéa, lettre b, ou s'il est préférable de se contenter de la communication simplifiée prévue à l'article 4. Le Conseil fédéral détermine en outre les actes législatifs contenant des règles de droit et adoptés par des institutions intercantionales (art. 3, 2^e al.) qui doivent être publiés, ainsi que les actes législatifs à tenir secrets (art. 5); il désigne enfin les actes législatifs de la Confédération pour lesquels il faut adopter la procédure de communication extraordinaire (art. 7).

Les attributions des départements compétents pour la publication de traités internationaux et de décisions internationales qui ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil fédéral et des Chambres, ou pour la publication d'actes législatifs arrêtés par des autorités inférieures au Conseil fédéral, sont réglées dans les ordonnances d'exécution ou dans les textes touchant l'application des lois fédérales qui délèguent le droit de légiférer dans un domaine déterminé à des offices fédéraux ou à des organes extérieurs à l'administration.

Article 17 Modification du droit en vigueur

Chiffre 1^{er}

La publication dans la Feuille fédérale des résultats d'élections concernant le renouvellement intégral du Conseil national, ainsi que les élections com-

plémentaires et les élections de remplacement à ce conseil ne se fonde sur aucune disposition juridique. Cette lacune sera comblée par une modification complétant la loi sur les droits politiques.

Chiffres 2 et 3

Les décisions étendant le champ d'application de conventions collectives de travail et les règlements d'apprentissage seront désormais publiés dans la Feuille fédérale avec mention de leur titre et indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus.

Chiffre 4

La Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes est la seule publication spéciale de la Confédération qui contienne des dispositions normatives prenant effet au sens de l'article 10 du projet de loi sans qu'il soit nécessaire de les publier dans le RO. Cette norme spéciale de la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (art. 20; RS 781.0) selon laquelle les prescriptions de détail relatives aux ordonnances sur le service des postes et des télécommunications doivent être publiées dans la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes pour entrer en vigueur, sera modifiée:

En effet, l'entrée en vigueur d'actes contenant des règles de droit doit dépendre uniquement de leur publication dans le RO. Il n'y a pas de raison de maintenir la disposition spéciale de l'article précité, puisque l'article 4 du projet de loi prévoit la possibilité de se limiter à la mention du titre d'un texte et d'une référence y relative. Dans la mesure où ces dispositions d'exécution sont des prescriptions législatives adoptées par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, elles doivent être en principe publiées intégralement dans le RO – sous réserve de l'article 4 –. Une exception sera faite seulement pour les prescriptions administratives de la direction générale des PTT qui contiennent des dispositions normatives; ces prescriptions qui sont fort nombreuses seront publiées intégralement dans la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes comme c'est déjà le cas, tandis qu'on ne mentionnera dans la Feuille fédérale que leur titre et une référence.

Chiffre 5

Selon l'article 8 de la loi du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (RS 819.1), les prescriptions sur les exigences de la sécurité et les réglementations des émoluments, que le Département fédéral de l'intérieur a édictées ou approuvées, doivent être publiées dans la Feuille fédérale. Le projet prévoit de remplacer la publication intégrale de ces prescriptions par la mention de leur titre et l'indication de l'organisme auprès duquel elles peuvent être obtenues.

Article 18 Disposition transitoire

La disposition transitoire a pour objectif d'assurer la publication des traités, des décisions internationales et des accords intercantonaux conclus avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ainsi que celle des actes législatifs qui

n'ont pas paru dans le RO (ni dans le RS par conséquent), à condition que ces textes remplissent les conditions fixées par cette loi.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

La possibilité de publier certains actes législatifs, des traités et des décisions internationales, ainsi que des accords intercantonaux ailleurs que dans le RO permettra de réaliser des économies et de réduire les tâches administratives. Les deux exemples suivants de publications faites en dérogation aux dispositions en vigueur, confirment cette assertion:

- a. Cinq traités internationaux relatifs à la circulation et à la signalisation routières pour lesquels le Conseil fédéral a demandé l'approbation des Chambres dans son message du 31 mai 1978 (FF 1978 I 1440) ont été publiés en même temps que ce message, mais sous forme de tirés à part. Une seule opération a été nécessaire à cet effet lors de l'impression: on a renoncé à leur publication dans la Feuille fédérale en annexe au message et à celle qui aurait dû avoir lieu dans le RO et le RS lors de leur entrée en vigueur. Cela a permis d'économiser 43 000 francs de frais d'impression environ. Ce chiffre ne tient pas compte des économies qui seront réalisées du fait que la même procédure sera appliquée en cas de modification de ces traités.
- b. L'annexe I (RSD) au règlement de transport, approuvée par le Conseil fédéral le 2 novembre 1977, a fait l'objet d'un tiré à part de 341 pages de format A 4; le titre et l'indication de l'organisme auprès duquel ce texte peut être obtenu ont paru dans le RO (RO 1978 1423). Cette procédure a permis d'économiser 28 000 francs. La composition et l'impression ayant également servi pour l'édition des CFF, des économies supplémentaires ont pu être réalisées.

32 Effets sur l'état du personnel

L'adoption du projet n'aura pas de répercussions sur l'effectif du personnel. La mise en chantier des travaux concernant l'établissement d'un répertoire chronologique (ou la poursuite de sa publication) nécessitera le cas échéant l'engagement temporaire de personnel supplémentaire (auxiliaires) (cf. le commentaire de l'art. 13, 2^e al.).

33 Charges imposées aux cantons et aux communes par l'exécution

L'article 11, 1^{er} alinéa, lettre b, du projet, impose une légère charge supplémentaire aux cantons dont les chancelleries seront tenues de mettre le texte des actes législatifs communiqués selon la procédure extraordinaire à la disposition des intéressés jusqu'à la publication dans le RO et de donner les renseignements requis à leur sujet. Le projet réduit en revanche les obliga-

tions des communes qui n'ont plus la charge de mettre le RO à la disposition des personnes désireuses de le consulter.

34 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet a été annoncé dans le rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 III 652, 2^e partie, ch. 215.3).

4 Constitutionnalité

La constitution ne contient aucune disposition sur la publication des actes législatifs et sur leur entrée en vigueur. L'absence d'une disposition y relative ne signifie cependant pas que la Confédération n'est pas habilitée à établir la loi dont le projet vous est soumis. La publication du droit fait partie de la procédure législative qui doit être réglée à l'échelon de la loi. On peut se référer dans le préambule à l'article 85, chiffre 1^{er}, de la constitution, qui cite parmi les affaires relevant de la compétence des Chambres l'adoption de lois sur l'organisation, et qui peut donc servir de fondement constitutionnel au projet. Le fait que la Confédération est habilitée à passer des traités avec l'étranger (art. 8 cst.), permet, en outre, de conclure qu'elle est aussi tenue de les publier lorsqu'ils ont des effets juridiques pour les particuliers.

Actes publiés dans le RO, qui ont été adoptés par des organisations auxquelles le législateur fédéral a délégué la compétence d'arrêter des dispositions contenant des règles de droit

Titre de l'acte; référence	Organisation	Norme législative concernant la délégation de compétence
1. Règlement de police de la Linth, du 9 février 1869, approuvé par le Conseil fédéral le 23 juin 1869 (RS 721.222)	Commission fédérale de la Linth	Art. 1 ^{er} de la loi fédérale du 6 décembre 1867 touchant l'entretien des travaux de la Linth (RS 721.22)
2. Règlement du 22 octobre 1870 pour la création des nouvelles corporations des arrière-fossés (Hintergräben), approuvé par le Conseil fédéral le 23 novembre 1870 (RS 721.223)	idem	Art.8 ibidem
3. Règlement du 29 septembre 1972 concernant la navigation dans le canal de la Linth, approuvé par le Conseil fédéral le 12 juin 1973 (RS 721.224)	idem	Art. 1 ^{er} , 2 ^e al., ibidem
4. Règlement du 16 mars 1934 sur la gestion de la Commission de la Linth, approuvé par le Conseil fédéral le 13 avril 1934 (RS 721.225)	idem	Chiffre 4 de l'arrêté fédéral du 27 janvier 1862 touchant la réorganisation de l'administration de la Linth (RS 721.21)
5. Règlement des 1 ^{er} et 26 novembre 1953 concernant les épreuves du matériel d'installation et des appareils électriques ainsi que l'octroi du signe distinctif de sécurité, approuvé par le DFTCE le 14 avril 1954 (RS 734.231)	Association suisse des électriciens	Art. 121 ^{quater} , 1 ^{er} al., de l'ordonnance du 7 juillet 1933 sur les installations à courant fort (RS 734.2)
6. Règlement du 7 juillet 1972 sur l'organisation de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, approuvé par le Conseil fédéral le 26 octobre 1972 (RS 832.021.2)	Conseil d'administration de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents	Art. 44, 1 ^{er} al., let. a, LAMA (RS 832.01)

Titre de l'acte; référence	Organisation	Norme législative concernant la délégation de compétence
7. Instructions du 9 décembre 1976 concernant la rétrocession aux fabricants de fromages à pâte molle, à pâte mi-dure ou spéciaux, de majorations du prix de base du lait non reportées sur le prix de ces produits, approuvées par l'Office fédéral de l'agriculture le 9 décembre 1976 (RS 916.350.181.13)	Union centrale des producteurs suisses de lait	Art. 8 de l'ordonnance du 21 juin 1982 concernant l'arrêté sur le statut du lait, la loi sur la commercialisation du fromage et l'arrêté sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.181.1)
8. Instructions du 9 décembre 1976 concernant le remboursement de la revalorisation du lait écrémé, approuvées par l'Office fédéral de l'agriculture le 9 décembre 1976 (RS 916.350.181.15) (Pour d'autres instructions semblables, cf./916.351.21/22, 916.356.111/114/115, 916.356.14 et 916.357.31)	idem	Art. 18 ibidem
9. Règlement suisse de livraison du lait, du 18 octobre 1971, approuvé par le Conseil fédéral le 22 novembre 1972 (RS 916.351.3)	Commission suisse du lait	Art. 3 de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait (RS 916.350)
10. Règlement suisse de livraison de la crème de lait centrifugé, du 6 novembre 1973 (RS 916.351.31)	Union centrale des producteurs suisses de lait	Art. 75, 3 ^e al., du règlement suisse de livraison du lait, du 18 octobre 1971 (RS 916.351.3)
11. Règlement du 26 avril 1972 de l'Union suisse du commerce de fromage concernant l'attribution de marchandise à ses maisons membres, approuvé par le Conseil fédéral le 5 juillet 1972 (RS 916.356.01)	Union suisse du commerce de fromage	Art. 19, 2 ^e al., let. b, de la loi fédérale du 27 juin 1969 sur la commercialisation du fromage (RS 916.356.0)
12. Règlement de l'Union suisse du commerce de fromage du 26 avril 1972 concernant la qualité de membre, approuvé par le Conseil fédéral le 5 juin 1972 (RS 916.356.02)	idem	Art. 1 ^{er} , 3 ^e al., 2 et 19, 2 ^e al., let. b, ibidem

Titre de l'acte; référence	Organisation	Norme législative concernant la délégation de compétence
13. Règlement du 4 décembre 1975 concernant l'organisation et l'activité de la Commission fédérale des banques, approuvé par le Conseil fédéral le 24 mars 1976 (RS 952.721)	Commission fédérale des banques	Art. 23, 2 ^e al., de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0)

Exemples de statuts et de règlements d'organisations chargées d'exécuter des tâches dévolues à la Confédération, qui n'ont pas été publiés dans le RO

Titre de l'acte	Norme législative concernant la délégation de compétence
1. Statuts de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (approuvés par le Conseil fédéral)	Art. 3, 1 ^{er} al., de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.112.218)
2. Statuts de la Centrale suisse du ravitaillement en beurre, BUTYRA (approuvés par le Conseil fédéral)	Art. 17, 2 ^e al., de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait (RS 916.350)
3. Statuts de la Croix-Rouge suisse (approuvés par le Conseil fédéral)	Art. 1 ^{er} , 3 ^e al., de l'arrêté fédéral du 13 juin 1951 concernant la Croix-Rouge suisse (RS 513.51)
4. Règlement administratif de l'Office national suisse du tourisme (approuvé par le Conseil fédéral)	Art. 4, let. a, des statuts du 22 novembre 1963 de l'Office national suisse du tourisme (RS 953.211)

Exemples de textes publiés dans la Feuille fédérale conformément à une disposition expresse de la législation fédérale

- Décisions qui s'adressent à un grand nombre de personnes ou à des parties auxquelles elles ne peuvent être remises (art. 36 de la loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021);
- Dans le domaine de la *circulation routière*:
 - Réglementation du trafic sur les routes de grand transit (art. 110, 2^e al., de l'ordonnance sur la signalisation routière; RS 741.21);
 - Décisions restreignant ou interdisant la circulation sur les routes postales de montagne (art. 111, 3^e al., de l'ordonnance sur la signalisation routière; RS 741.21);
 - Dérégations en matière de circulation sur les routes nationales (art. 108, 1^{er} al., et 110, 2^e al., de l'ordonnance sur la signalisation routière; RS 741.21).
- Arrêtés (décisions) du Conseil fédéral *étendant le champ d'application de conventions collectives de travail* (art. 14 de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail; RS 221.215.311);
- Listes des écoles dont les *certificats de maturité* sont reconnus par la Confédération (art. 3, 2^e al., de l'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité; RS 413.11);
- En matière de *droits politiques* (loi fédérale sur les droits politiques [LF]; RS 161.1; et ordonnance sur les droits politiques [O]; RS 161.11):
 - Arrêtés de validation (art. 15, 2^e al., LF);
 - Décisions sur l'aboutissement de demandes de référendums et d'initiatives populaires (art. 66, 3^e al., 72, 3^e al., LF);
 - Textes d'initiatives populaires (art. 69, 4^e al., LF);
 - Retraits d'initiatives populaires (art. 25, 2^e al., O);
- *Notification de mandats de répression* aux inculpés dont le lieu de séjour est inconnu (art. 64, 3^e al., de la loi fédérale sur le droit pénal administratif; RS 313.0);
- Décisions sur des *tarifs d'assurance privée* (art. 46, 3^e al., de la loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01);
- *Changement de nom de communes politiques* (art. 18, 1^{er} al., let. b, de l'arrêté du Conseil fédéral concernant les noms des lieux, des communes et des gares; RS 510.625);
- *Approbaton d'instruments de mesurage* (art. 4, 11^e al., de l'ordonnance sur la qualification des instruments de mesurage; RS 941.210);

- *Législation sur l'énergie atomique:*
 - Requêtes d'autorisations générales pour des installations atomiques (art. 5, 1^{er} al., de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique; RS 732.01);
 - Conclusions formulées dans les avis donnés lors de procédures de consultation et rapports d'expertise concernant des requêtes d'autorisations générales (art. 7, 1^{er} al., de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique; RS 732.01);
 - Requêtes visant à obtenir l'autorisation de prendre des mesures en prévision de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs (art. 14, 1^{er} al., de l'ordonnance sur les mesures prises en prévision de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs; RS 732.012);
- Demandes relatives aux *essais de radiodiffusion* (art. 30, 1^{er} al., de l'ordonnance sur les essais de radiodiffusion; RS 784.401).

28453

**Loi fédérale
sur les recueils de lois et la Feuille fédérale
(Loi sur les publications officielles)**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 1983¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: Recueil officiel des lois fédérales

Section 1: Contenu

Article premier Droit interne

Sont publiés dans le Recueil officiel des lois fédérales (Recueil officiel, RO):

- a. La constitution fédérale;
- b. Les lois fédérales;
- c. Les arrêtés fédéraux de portée générale;
- d. Les autres actes législatifs contenant des règles de droit, qui sont établis par les autorités fédérales ou d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération;
- e. D'autres actes dont la publication est décidée par l'Assemblée fédérale.

Art. 2 Droit international

Sont publiés dans le Recueil officiel:

- a. Les traités internationaux qui ont été soumis au référendum en vertu de l'article 89, 3^e à 5^e alinéas, de la constitution;
- b. Les autres traités internationaux et les décisions d'organisations internationales (décisions internationales) qui lient la Suisse et qui contiennent des règles de droit ou obligent à en créer;
- c. D'autres décisions et traités internationaux, si un intérêt particulier le justifie.

Art. 3 Droit intercantonal

¹⁾ Sont publiés dans le Recueil officiel:

- a. Les accords relevant du droit intercantonal qui sont soumis au Conseil fédéral, qui contiennent des règles de droit ou obligent à en créer, et auxquels tous les cantons peuvent adhérer;

¹⁾ FF 1983 III 441

- b. D'autres accords et actes législatifs relevant du droit intercantonal, si un intérêt particulier le justifie.

² Peuvent en outre y être publiés les actes législatifs contenant des règles de droit, établis par des institutions intercantionales en vertu d'accords intercantonaux au sens du 1^{er} alinéa.

Art. 4 Renvoi à d'autres publications

¹ Les actes législatifs, les décisions et les traités internationaux, ainsi que les accords intercantonaux qui, en raison de leur caractère particulier, ne se prêtent pas à la publication dans le Recueil officiel, y sont mentionnés par leur titre auquel on ajoute soit une référence, soit l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus; c'est notamment le cas:

- a. Lorsqu'ils ne concernent qu'un nombre restreint de personnes;
- b. Lorsqu'ils ont un caractère technique et ne s'adressent qu'à des spécialistes ou lorsque, pour des raisons relevant de la technique d'impression, ils doivent être publiés sous un format plus grand que celui qui est utilisé pour le Recueil officiel;
- c. Lorsqu'une loi ou un arrêté fédéral de portée générale l'exige.

² Les actes législatifs, les décisions et les traités internationaux, ainsi que les accords intercantonaux sont promulgués dans un autre organe de publication ou sous forme de tiré à part. Les règles concernant la publication dans le Recueil officiel s'appliquent par analogie.

Art. 5 Textes à ne pas publier

Les actes législatifs qui contiennent des règles de droit concernant la défense générale ne sont pas publiés si l'intérêt supérieur de l'Etat exige qu'ils soient tenus secrets.

Section 2: Publication

Art. 6 Principe

¹ Les actes législatifs de la Confédération sont publiés dans le Recueil officiel en règle générale au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur.

² Cette disposition s'applique autant que possible à la publication de décisions et de traités internationaux ainsi que d'accords intercantonaux et d'actes législatifs qui sont édictés par des institutions intercantionales.

Art. 7 Communication extraordinaire

¹ Les actes législatifs de la Confédération peuvent être publiés au préalable d'une autre manière:

- a. S'il est nécessaire, pour en assurer l'efficacité, de renoncer à la communication ordinaire dans le Recueil officiel;
 - b. Si la communication ordinaire dans le Recueil officiel avant la date d'entrée en vigueur est impossible parce qu'il y a urgence (art. 89^{bis} cst.) ou du fait d'autres circonstances extraordinaires.
- ² L'autorité compétente ordonne expressément la publication extraordinaire en mentionnant spécialement la date de la mise en vigueur.
- ³ L'acte législatif est publié dès que possible dans le Recueil officiel.

Section 3: Langues officielles et texte faisant foi

Art. 8 Langues officielles

- ¹ La publication dans le Recueil officiel a lieu dans les trois langues officielles de la Confédération.
- ² Les décisions et traités internationaux ainsi que les accords intercantonaux qui ne figurent au Recueil officiel que par la mention du titre et la référence à une autre publication ou l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus, et qui ne lient pas directement les particuliers, peuvent être publiés provisoirement dans une ou deux langues officielles. Le Conseil fédéral peut décider de renoncer à une traduction de ces décisions, traités et accords.

Art. 9 Texte faisant foi

- ¹ Les trois versions des actes législatifs de droit interne, publiées dans le Recueil officiel, font également foi. Si la publication ne mentionne que le titre d'un acte législatif et sa référence ou l'indication de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, le texte auquel on renvoie fait foi.
- ² Pour les décisions et traités internationaux, seuls les textes spécifiquement désignés par eux comme authentiques font foi.
- ³ La version faisant foi des accords et des actes législatifs intercantonaux est déterminée par le droit intercantonal.

Section 4: Effets juridiques pour les particuliers; consultation des textes

Art. 10 Effets juridiques pour les particuliers

Les actes législatifs, ainsi que les décisions et traités internationaux ne lient les particuliers que s'ils ont été portés à leur connaissance conformément à la présente loi. Cette disposition s'applique également aux accords et aux actes législatifs relevant du droit intercantonal, si leur entrée en vigueur est liée à leur publication dans le Recueil officiel. L'article 5 est réservé.

Art. 11 Consultation

¹ Chacun a le droit, dans les bureaux de la Chancellerie fédérale ou dans ceux des chancelleries des cantons:

- a. De consulter le Recueil officiel des lois fédérales;
- b. De consulter ou d'obtenir, sous une forme adéquate, le texte intégral des actes législatifs ayant fait l'objet d'une publication extraordinaire, qui n'ont pas encore parus dans le Recueil officiel (art. 7, 1^{er} al.).

² Chacun a le droit de consulter dans les bureaux de la Chancellerie fédérale:

- a. Le texte intégral des actes législatifs, des traités et des décisions internationales qui ne sont mentionnées dans le Recueil officiel que par leur titre et une référence ou l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus (art. 4);
- b. Le texte authentique des décisions et traités internationaux qui ne sont pas publiés dans le Recueil officiel (art. 9, 2^e al.);
- c. Les traités internationaux non publiés et les accords intercantonaux approuvés par le Conseil fédéral accessibles au public selon le droit cantonal.

Chapitre 2: Recueil systématique du droit fédéral

Art. 12

¹ Le Recueil systématique du droit fédéral (Recueil systématique, RS) est une collection, épurée et ordonnée par matière, des actes législatifs, des décisions et traités internationaux, des accords intercantonaux ainsi que des constitutions cantonales, publiés dans le Recueil officiel et qui sont encore en vigueur.

² La mise à jour du Recueil systématique a lieu plusieurs fois par an, à des dates déterminées. Le Conseil fédéral peut décider que l'on renonce à publier la mise à jour d'actes législatifs dont la durée de validité est brève.

³ Le Recueil systématique est publié dans les trois langues officielles de la Confédération. Les constitutions cantonales sont publiées dans les langues officielles de chaque canton.

Chapitre 3: Répertoires des textes publiés dans les recueils

Art. 13

¹ La Chancellerie fédérale publie annuellement un répertoire systématique des actes législatifs, des décisions et traités internationaux ainsi que des accords intercantonaux parus dans le Recueil officiel et dans le Recueil systématique. Ce répertoire comprend une table alphabétique des matières.

² La Chancellerie fédérale publie en outre périodiquement un répertoire chronologique.

Chapitre 4: Feuille fédérale

Art. 14

¹ Sont publiés dans la Feuille fédérale:

- a. Les messages et les projets du Conseil fédéral concernant des modifications constitutionnelles, des lois fédérales et des arrêtés fédéraux;
- b. Les modifications constitutionnelles adoptées par l'Assemblée fédérale, les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale et sujets au référendum facultatif ainsi que les arrêtés fédéraux simples;
- c. Des rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale;
- d. Des rapports de commissions de l'Assemblée fédérale;
- e. Les textes qui doivent être publiés conformément à la législation fédérale.

² Peuvent en outre être publiés des instructions, directives, ordres et communications du Conseil fédéral, de l'administration et d'organes chargés de tâches de la Confédération.

³ Lorsque cela paraît approprié, la publication peut également se limiter au titre auquel on ajoute soit une référence, soit l'indication de l'organisme auprès duquel le texte peut être obtenu.

⁴ Les articles 8 et 9 sont applicables par analogie.

Chapitre 5: Dispositions finales

Art. 15 Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il détermine les actes législatifs, les décisions et traités internationaux ainsi que les accords intercantonaux qui doivent être publiés selon les articles 2, lettre c, 3, 1^{er} alinéa, lettre b, et 2^e alinéa, ainsi que selon les articles 4, 5 et 7.

² La Chancellerie fédérale est chargée de l'exécution de la présente loi. Elle publie les recueils de lois et la Feuille fédérale.

Art. 16 Abrogation du droit en vigueur

Sont abrogés:

1. La loi fédérale du 12 mars 1948¹⁾ relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois;
2. La loi fédérale du 6 octobre 1966²⁾ concernant la publication d'un nouveau Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération;

¹⁾ RO 1949 1627, 1967 17, 1978 688, 1979 114

²⁾ RO 1967 17

3. Les articles 67 à 69 de la loi du 23 mars 1962¹⁾ sur les rapports entre les conseils;
4. L'arrêté fédéral du 25 juillet 1863²⁾ touchant la publication des constitutions cantonales.

Art. 17 Modification du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 17 décembre 1976³⁾ sur les droits politiques est modifiée comme il suit:

Art. 52, 3^e al. (nouveau)

³ Les résultats des élections pour le renouvellement intégral, des élections complémentaires et des élections de remplacement sont publiés dans la Feuille fédérale.

2. La loi fédérale du 28 septembre 1956⁴⁾ permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail est modifiée comme il suit:

Art. 14, 1^{er} al., 2^e phrase

¹ ... Les décisions de la Confédération sont publiées dans la Feuille fédérale avec mention du titre et indication de l'organisme auprès duquel elles peuvent être obtenues et celles d'un canton dans la feuille officielle de ce canton; ces publications sont annoncées dans la Feuille officielle suisse du commerce.

3. La loi fédérale du 19 avril 1978⁵⁾ sur la formation professionnelle est modifiée comme il suit:

Art. 12, 5^e al.

⁵ Les règlements d'apprentissage sont publiés dans la Feuille fédérale avec mention de leur titre et l'indication de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus.

4. La loi fédérale du 6 octobre 1960⁶⁾ sur l'organisation des PTT est modifiée comme il suit:

¹⁾ RO 1962 811, 1966 1315, 1978 688

²⁾ RS 1 43

³⁾ RS 161.1

⁴⁾ RS 221.215.311

⁵⁾ RS 412.10

⁶⁾ RS 781.0

Art. 20

2. Feuille
officielle des PTT

Les actes législatifs contenant des règles de droit, qui sont établis par la direction générale des PTT, sont publiés dans le Recueil officiel des lois fédérales avec mention de leur titre et une référence et, en version intégrale, dans la Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes.

5. La loi fédérale du 19 mars 1976¹⁾ sur la sécurité des installations et appareils techniques est modifiée comme il suit:

Art. 8 Publication

Les prescriptions sur les exigences de sécurité et les réglementations fixant des émoluments, que le Département fédéral de l'intérieur a édictées ou approuvées, sont publiées dans la Feuille fédérale avec mention de leur titre et indication de l'organisme auprès duquel elles peuvent être obtenues.

Art. 18 Disposition transitoire

Les actes législatifs, les décisions et traités internationaux ainsi que les accords intercantonaux qui, conformément à l'ancien droit, n'ont pas été publiés dans le Recueil des lois fédérales, devront l'être dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsqu'ils sont conformes aux dispositions de celle-ci.

Art. 19 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant une loi fédérale sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles) du 29 juin 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.09.1983
Date	
Data	
Seite	441-489
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 796

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.