

Révision totale
de la loi sur les publications officielles
Rapport explicatif à l'appui du projet mis en consultation

Chancellerie fédérale
Berne, le 15 janvier 2003

1 Les grandes lignes du projet de loi

1.1 Contexte

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

La loi sur les publications officielles a été complétée par deux ordonnances du Conseil fédéral: l'**ordonnance** du 15 juin 1998 **sur les publications officielles** (OPubl, RS 170.512.1), qui a remplacé l'ordonnance du même nom, laquelle datait du 15 avril 1987. Cette ordonnance, qui contient les dispositions d'exécution de la loi sur les publications officielles, complète notamment les dispositions régissant les recueils de lois (RO et RS) et la Feuille fédérale. L'obligation qu'a la Chancellerie fédérale de faire établir des tirés à part des textes juridiques publiés dans le RS figure exclusivement dans l'ordonnance sur les publications officielles. Cette ordonnance régit par ailleurs le système des abonnements et le régime des émoluments, à commencer par les conditions à remplir pour obtenir gratuitement les recueils de lois et la Feuille fédérale.

Lors de sa révision totale en 1998, l'ordonnance sur les publications officielles a été complétée par une disposition en vertu de laquelle la Chancellerie fédérale est tenue de publier, sous forme électronique, les données juridiques publiées dans les recueils de lois et dans la Feuille fédérale, le texte faisant foi restant cependant la version imprimée. La révision totale de l'ordonnance sur les publications officielles a été décidée notamment en raison de la réorganisation du système de publication des recueils de lois et de la Feuille fédérale, réorganisation qui faisait suite à la refonte du processus d'élaboration des textes et qui fait notamment l'objet des dispositions relatives au Centre des publications officielles (CPO). Une adjonction opérée le 17 mai 2000 dans l'ordonnance sur les publications officielles habilite désormais la Chancellerie fédérale à adapter dans le RS, sans procéder à une modification formelle, les désignations d'unités administratives figurant dans les actes législatifs du droit fédéral si ces adaptations se révèlent nécessaires à la suite de décisions en matière d'organisation prises par le Conseil fédéral ou par des unités administratives qui lui sont subordonnées.

L'**ordonnance** du 8 avril 1998 **concernant la publication électronique de données juridiques** (RS 170.512.2) n'est autre que la concrétisation juridique de l'« étude d'une conception fédérale de la diffusion et de la consultation du droit par voie informatique », dont le Conseil fédéral avait pris connaissance le 21 février 1997. Cette ordonnance contient une réglementation sur la fourniture, sous forme électronique, des données juridiques de la Confédération. La notion de « données juridiques »

doit être comprise dans un sens plus large que celle qui figure dans la législation sur les publications officielles. Elle englobe en effet – outre les textes juridiques du droit fédéral – les travaux préparatoires, la jurisprudence, la doctrine des autorités fédérales et les données émanant de registres ayant une portée juridique.

Cette ordonnance oblige la Confédération à publier les données juridiques aussi sous forme électronique, c'est-à-dire en plus de la forme traditionnelle, à savoir sur papier. La nouveauté réside surtout dans le fait de prévoir une répartition des tâches entre la Confédération (soit les organes de l'État) et des particuliers pour fournir des données juridiques à la collectivité. Cela signifie, pour ce qui est des données juridiques qui sont soumises à la législation sur les publications officielles, que la Chancellerie fédérale doit se borner à éditer les publications de base que sont le RO, le RS et la Feuille fédérale ainsi que les répertoires y afférents (desserte de base), laissant au secteur privé le soin de publier des produits dérivés (commentaires de textes juridiques, textes juridiques assortis de la jurisprudence et de la doctrine y afférentes). L'ordonnance instaure le principe selon lequel les données juridiques fournies sous forme électronique dans le cadre de la desserte de base doivent pouvoir être obtenues le plus simplement possible et à des prix aussi bas que possible. Afin que le secteur privé (tiers diffuseurs) puisse exercer l'activité de publication qui lui est attribuée, la Confédération, qui est détentrice des données juridiques, est tenue de remettre ces données aux tiers diffuseurs à des conditions particulières. Diverses dispositions régissent en outre les compétences en matière de publication électronique des données juridiques, mais aussi la coordination des tâches liées à la mise en oeuvre du système de diffusion et de consultation du droit par voie informatique.

1.2 Nécessité de la révision

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

La loi doit par ailleurs être adaptée aux réalités actuelles:

- Il faut donner une base légale à la publication électronique, qui est venue compléter la publication traditionnelle il y a quelques années, et définir les rapports entre ces deux formes de publication. Il faut par ailleurs inscrire dans la loi la réglementation figurant à l'art. 1, al. 3, de l'ordonnance de la Chancellerie fédérale du 24 juin 1999 concernant les taxes de transmission de données juridiques (RS 172.041.12), selon laquelle la consultation des recueils de lois et de la Feuille fédérale sous forme électronique est gratuite.
- Les critères retenus jusqu'à présent pour déterminer quels textes devaient figurer dans les recueils de lois et dans la Feuille fédérale ont été réexaminés à la lumière des expériences faites lors de l'application de la loi sur les publications officielles et en fonction de l'évolution du reste de la législation; ils doivent être adaptés aux besoins actuels. L'expérience a notamment montré qu'il n'est plus opportun que la Confédération continue de publier les constitutions cantonales et – d'ailleurs de façon fragmentaire – les textes relevant du droit intercantonal.
- L'efficacité des dispositions censées garantir la publication – dans les délais impartis – des actes du droit interne et des traités internationaux s'est révélée insuffisante. Aussi faut-il édicter des dispositions plus sévères en la matière et préciser les règles relatives au caractère contraignant des ac-

tes, de sorte à améliorer la sécurité juridique en créant les conditions nécessaires pour procéder à une publication officielle conforme aux principes régissant tout État de droit.

- Les conditions auxquelles il est possible, moyennant un simple renvoi, de publier des textes ailleurs que dans les recueils de lois se sont révélées ne pas toujours correspondre aux besoins. Aussi s'agit-il notamment d'inscrire dans la loi la pratique en vigueur qui consiste à publier, sous la forme de renvois, les textes de droit international et les textes de droit européen qui lient la Suisse.
- Les travaux préparatoires relatifs au projet de loi sur les langues exigent une harmonisation des réglementations concernant tant les langues officielles que la publication en romanche d'actes de la Confédération.
- Figurant déjà dans l'actuelle loi sur les publications officielles, les conditions auxquelles il est permis, à titre exceptionnel, de renoncer à publier tel ou tel texte dans toutes les langues officielles, se sont révélées trop restrictives. Aussi faut-il les modifier en fonction des enseignements qui ont été tirés.
- Il faut transférer dans la loi sur les publications officielles le principe inscrit dans l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques, selon lequel la Confédération doit se borner, pour ce qui est des données juridiques, à assurer la desserte de base garantie par l'État.
- La disposition trop détaillée relative à la consultation du droit fédéral doit être remaniée et allégée en fonction de son importance pratique.

1.3 Les nouveautés proposées

1.3.1 Généralités

La loi sur les publications officielles a, dans l'ensemble, fait ses preuves, si bien que la plupart de ses dispositions peuvent être conservées. Si plusieurs nouveautés fondamentales ont été examinées au cours des travaux préparatoires, elles n'ont toutefois pas été retenues, pour les raisons suivantes:

- On a examiné la possibilité d'étendre le *champ d'application* de la loi à toutes les publications officielles, voire à certaines autres publications officielles telles que les décisions des autorités judiciaires ou administratives, la doctrine de l'administration fédérale, les procès-verbaux des Chambres fédérales (Bulletin officiel) et les données figurant dans des registres. Invoqué à diverses reprises, le besoin d'une vue d'ensemble sur les publications officielles de la Confédération aurait pu constituer, au besoin, un argument en faveur de cette extension du champ d'application. Les réglementations qui – figurant dans des lois spéciales – régissent les publications mentionnées ont toutefois été jugées suffisantes. Le législateur garde cependant toujours la possibilité, en cas de besoin, de prévoir, dans un acte comprenant des dispositions régissant d'autres publications officielles, que certaines dispositions de la loi sur les publications officielles s'appliquent aux publications en question.
- Les *organes de publication que sont le RO, le RS et la Feuille fédérale* ont été soumis à un examen approfondi. On a notamment examiné la possibilité de remplacer le RO par un RS plus étoffé. Le RO a certes perdu de son importance en raison de la mise à jour quasiment instantanée du RS,

mais les fonctions qu'il remplit, notamment celle d'organe qui publie les modifications des textes juridiques dans la version authentique arrêtée par le législateur, ne peuvent être maintenues avec autant de clarté que dans un organe de publication distinct qui paraît aussi souvent que régulièrement. Aussi a-t-on rejeté l'idée de supprimer le RO.

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

1.3.2 Statut de la publication électronique

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

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

Étant donné que l'on a de plus en plus tendance, aujourd'hui, à se tourner vers Internet quand il s'agit de rechercher des informations juridiques et politiques, il importe de revaloriser la forme électronique des organes de publication à la faveur de cette révision en inscrivant dans la loi une disposition sur la forme de la publication, et donc en y posant le principe selon lequel les organes de publication sont édités tant sous forme traditionnelle que sous forme électronique. On inscrit ainsi dans la loi un principe fondamental qui avait été introduit au niveau fédéral à l'occasion, d'une part, de l'approbation du nouveau système de diffusion et de consultation du droit par voie informatique, et, d'autre part, de l'édition de l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques. Aux termes de l'art. 15 du projet de loi, le RO, le RS et la Feuille fédérale sont publiés tant sous forme traditionnelle que sous forme électronique, les deux formes se voyant ainsi conférer le même statut. Les prescriptions figurant dans la loi (p. ex. la publication dans les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien) sont applicables à ces deux formes de publication. Les citoyens peuvent dès lors se référer indistinctement à l'une ou à l'autre forme (principe de confiance).

L'instauration d'une publication électronique distincte implique qu'il faut déterminer quelle est la version qui fait foi s'il y a des différences entre la version électronique et la version imprimée. Il faut savoir que la législation actuelle contient une disposition sur les textes qui font foi. En effet, il ressort de l'art. 9 LPubl que le texte qui fait foi est celui qui est publié dans le RO, et non pas celui qui est publié dans le RS ou ailleurs. Pour déterminer la version qui ferait foi dans les cas où, à titre exceptionnel, on constaterait une différence entre la version imprimée et la version électronique du RO, on a inscrit, à l'art. 9 du projet de loi, la règle selon laquelle c'est la version imprimée qui fait foi.

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

1.3.3 Contenu du Recueil officiel

1.3.3.1 Abandon de la publication du droit intercantonal

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

En vertu de l'art. 48 Cst., les conventions intercantionales doivent être simplement portées à la connaissance de la Confédération, et non plus être approuvées par elle. Dans ces conditions, le statut de ces conventions change, et leur publication par la Confédération devient moins pertinente. Tous les cantons publient les conventions intercantionales qu'ils ont ratifiées, que ce soit dans leurs recueils législatifs respectifs ou, dans une certaine mesure, sur Internet, dans les rubriques régionales. Par ailleurs, l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg prévoit de créer une banque de données qui permettra de consulter le droit intercantonal par voie électronique.

Le message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2002 2155) prévoit de nouveaux instruments relevant du droit intercantonal dans le cadre des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, proposées par le Conseil fédéral: il est prévu de compléter l'art. 48 Cst. de façon à permettre au Conseil fédéral, dans certains domaines, de donner force obligatoire générale à une convention intercantonale ou d'obliger des cantons à adhérer à une convention intercantonale. Les art. 13 et 14 du projet de loi fédérale sur la péréquation financière, présenté avec le message en question, sont consacrés respectivement à la « déclaration de force obligatoire générale » et à l'« obligation d'adhérer ». La Confédération étant ainsi partie prenante au destin de ces conventions, il est indiqué de publier ces dernières dans le RO (voir également, au ch. 1.3.3.3, la nouveauté consistant à publier les conventions entre la Confédération et des cantons). Nous nous réservons le droit, suivant le tour que prendront les délibérations relatives au projet susmentionné, d'intégrer dans la loi sur les publications officielles une disposition permettant à la Confédération de publier les conventions conclues en vertu des dispositions précitées.

1.3.3.2 Abandon de la publication des constitutions cantonales

En vertu de l'art. 11 LPubl, les constitutions cantonales sont publiées dans le RS. Elles sont publiées dans la langue originale, dans chacune des trois éditions du RS. Le projet de loi consacre l'abandon de la publication des constitutions cantonales. Comme chaque canton publie sa constitution dans son recueil législatif, il n'est plus nécessaire que la Confédération procède elle aussi à cette publication, et ce d'autant moins que toutes les constitutions en question peuvent aussi être consultées sur Internet.¹ Signalons, à ce propos, que la page d'accueil « Les cantons en ligne » (<http://www.admin.ch/ch/f/schweiz/kantone/index.html>) permet d'accéder facilement aux recueils législatifs souhaités. Cette solution permet ainsi de tenir compte du principe en vertu duquel l'accès au droit constitutionnel des cantons, source du droit importante dans un pays fédéraliste comme la Suisse, doit être aisé. Il est à noter que, comme le Parlement doit accorder sa garantie aux constitutions cantonales (art. 51, al. 2, Cst.), les modifications apportées à ces constitutions ou les nouvelles constitutions continueront d'être publiées dans la Feuille fédérale, plus précisément dans les messages consacrés aux garanties à accorder.

1.3.3.3 Publication de conventions entre la Confédération et des cantons

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

1.3.3.4 Publication d'arrêtés fédéraux dans le Recueil officiel

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

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

¹ Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures prévoit de publier prochainement son recueil législatif sous forme électronique, alors que le canton du Jura, qui a publié sa Constitution sur Internet, ne publie le reste de sa législation, au gré de son évolution, que dans son Journal officiel.

dans la Feuille fédérale – si l'Assemblée fédérale le décide expressément. De cette manière, d'une part on tient compte du nouveau système des actes, lequel a notamment contribué à asseoir l'arrêté fédéral simple comme type d'acte d'une valeur égale à la loi fédérale, à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale et à l'arrêté fédéral, d'autre part on en revient à la pratique qui avait cours avant l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur les publications officielles.

1.3.4 Renvoi à des textes publiés ailleurs que dans le Recueil officiel

Introduite à la faveur de l'adoption de la loi sur les publications officielles, la possibilité de publier valablement des textes ailleurs que dans le RO, sous certaines conditions et moyennant la publication d'un renvoi dans le RO, s'est révélée très positive; il faut donc la conserver, moyennant certaines adaptations: il faut notamment inscrire dans la disposition en la matière la pratique en vigueur depuis quelques années qui consiste à faire un renvoi aux textes relevant du droit européen publiés dans le Journal officiel des Communautés européennes qui lie la Suisse en vertu de traités internationaux ou suite à leur intégration dans la législation fédérale. Le droit communautaire européen est publié dans le Journal officiel des Communautés européennes, qui est aussi disponible en Suisse. On pourra d'ailleurs bientôt le consulter directement sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, ce qui permettra d'utiliser la solution des renvois.² Parle aussi en faveur de la solution proposée le fait que, en raison de la conception particulière de la législation européenne, il ne serait pas possible d'en établir une version consolidée, mise à jour périodiquement, comme on le fait pour le droit interne, et donc qu'il ne serait pas judicieux de publier le droit communautaire dans le RS.

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

Les expériences faites jusqu'ici en relation avec la publication de textes relevant du droit international révèlent que, dans bien des cas, les textes en question n'ont pas été publiés à temps dans le RO. La formulation relativement peu précise figurant à l'art. 6, al. 2, LPubl a donné lieu, à plusieurs reprises, à des incertitudes quant à la licéité des publications opérées avec du retard. C'est la raison pour laquelle une version plus claire et plus stricte a été élaborée, qui pose le principe selon lequel les textes relevant du droit international doivent aussi être publiés *avant* leur entrée en vigueur. Une dérogation à ce principe n'est autorisée que dans les cas où la date de l'entrée en vigueur d'un traité ne peut pas être fixée à l'avance étant donné qu'elle est fonction de la ratification dudit traité par un certain nombre d'États.

1.3.6 Renforcement des dispositions sur le caractère contraignant

Le principe selon lequel les actes et les autres textes juridiques qui sont édictés selon la procédure ordinaire doivent être publiés dans le RO *avant* leur entrée en vigueur, n'a pas toujours été respecté. L'une des raisons en est que les dates d'entrée en vigueur sont souvent fixées dans les textes mêmes ou requises de façon urgente, si bien qu'un report de l'entrée en vigueur uniquement pour des raisons relevant de la législation sur les publications n'est pas toujours possible. Une autre raison en est que des retards imprévisibles peuvent venir perturber la rédaction des textes, notamment lors de la révision des traductions et des adaptations du projet aux décisions de l'organe chargé d'adopter les textes en question. Par ailleurs, il ne s'agit pas, en règle générale, dans ces cas, d'actes pouvant être traités selon

² On pourra ainsi se passer d'une solution coûteuse telle que celle qui avait été prévue dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'EEE (publication – par la Chancellerie fédérale – de l'ensemble du droit communautaire liant la Suisse).

la procédure de la publication extraordinaire, car il n'y a ni urgence particulière à caractère extraordinaire, ni risque d'empêchement. Il ne faut cependant pas exclure non plus que la disposition régissant le caractère contraignant (art. 10, al. 1, LPubl), laquelle est quelque peu relativisée dans le droit en vigueur par rapport à la réglementation qui figurait auparavant dans la loi relative à la force obligatoire, ait contribué à instaurer cette pratique insatisfaisante. Cependant, on ne pourra pas éviter, à l'avenir, les cas dans lesquels on ne pourra pas appliquer le principe qui veut que les textes soient publiés dans les délais impartis.

La législation sur les publications officielles ne contient cependant aucune réglementation très claire pour de tels cas en ce qui concerne le caractère contraignant – à l'égard des personnes concernées – du texte juridique publié. Aussi le projet de loi prévoit-il que les actes qui sont édictés selon la procédure ordinaire mais qui sont publiés trop tard dans le RO ne déploient pleinement leurs effets juridiques à l'égard des personnes concernées qu'à partir du moment où ils sont publiés dans le RO. En d'autres termes, la nouvelle réglementation est plus sévère en ce sens qu'elle dispose que les actes publiés trop tard dans le RO ne déploient leurs effets juridiques à l'égard des personnes concernées que le cinquième jour qui suit leur publication, malgré le fait que la date de leur entrée en vigueur précède celle de leur publication. Une telle réglementation va par ailleurs faciliter la tâche de la Chancellerie fédérale, qui est chargée de l'exécution de la loi sur les publications officielles, quand elle devra faire en sorte que les textes juridiques qui vont avoir force de loi soient publiés dans les délais.

1.3.7 Abandon de la publication dans toutes les langues officielles

Aux termes du droit en vigueur, il est déjà possible, dans certains cas, de renoncer à publier un texte dans chacune des trois langues officielles, voire de renoncer carrément à le faire traduire. Jusqu'à présent, cette exception concernait uniquement les textes relevant du droit international ou intercantonal qui étaient publiés ailleurs que dans le RO, textes visés à l'art. 4 LPubl. Il s'est révélé, à l'usage, que cette réglementation dérogatoire, qui ne s'applique nullement aux actes du droit interne, était trop restrictive et qu'elle n'était pas adaptée aux besoins réels. C'est pourquoi cette exception s'appliquera désormais aussi aux actes du droit interne qui sont publiés dans le RO sous la forme d'un renvoi. En règle générale, il devrait s'agir de textes qui n'intéressent qu'un nombre restreint de spécialistes et qui sont utilisés dans la langue originale. Enfin, les textes concernés ne seront pas, d'une manière générale, des textes entiers, mais seulement des parties de textes, notamment des annexes.

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

L'art. 4 de l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques règle très clairement la répartition des compétences entre l'État et le secteur privé en matière de publication électronique de données juridiques: la Confédération se borne, en ce qui concerne ses propres données juridiques, à assurer la desserte de base. Cette disposition vise, par cette répartition très claire des compétences, à stimuler le commerce privé de données et à susciter des investissements d'ordre privé. Étant donné que l'État se borne à assurer la desserte de base, laissant au secteur privé le soin d'élaborer des produits dérivés issus des données fournies dans le cadre de la desserte de base (p. ex. des ouvrages combinant législation et jurisprudence, des commentaires d'actes et des programmes éducatifs), une grande partie du marché des publications juridiques sous forme électronique est à l'abri de toute ingérence de l'État. Un autre élément important du nouveau système réside dans le fait que les données juridiques qui doivent faire partie de celles qui relèvent de la desserte de base seront remises aux tiers diffuseurs du secteur privé à des conditions avantageuses et comparables. En outre, le système part du principe que l'utilisation électronique des données juridiques fournies par l'État devra être aussi sim-

ple et aussi bon marché que possible, notamment en raison du fait que nul n'est censé ignorer la loi. Les expériences réalisées au cours des années passées montrent que le nouveau système a fait ses preuves, plus particulièrement la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé en matière de publication des textes juridiques, sans parler du fait qu'il a éveillé l'intérêt à l'étranger (p. ex. en Autriche).

Il s'agit d'inscrire dans la loi sur les publications officielles – outre la mention expresse de la publication électronique – le principe majeur en vertu duquel l'État doit se borner à assurer la desserte de base.

1.3.9 Traduction en romanche d'actes de la Confédération

L'art. 14, al. 3, LPubl prescrit que les actes législatifs d'une certaine importance, qui sont déterminés par le Conseil fédéral après consultation du gouvernement du canton des Grisons, sont publiés en romanche. Les actes législatifs qui sont traduits en Rumantsch Grischun par la Chancellerie d'État du canton des Grisons sont publiés par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM) sous la forme de tirés à part; l'intention première qui figure à l'art. 14, al. 3, LPubl – à savoir publier les actes législatifs dans un supplément à la Feuille fédérale – a été abandonnée suite à l'édiction de l'ordonnance sur les publications officielles (art. 12). Le projet de loi sur les langues prescrit, à l'art. 10, la traduction en romanche des textes et des actes qui ont une portée politique ou qui ont un rapport direct avec la langue romanche. Cette disposition permet de maintenir la pratique suivie jusque-là, fondée sur la loi sur les publications officielles. Par ailleurs, il est judicieux de régler dans la loi sur les langues la question de la traduction en romanche d'actes de la Confédération, notamment pour des raisons liées à la systématique: en effet, les actes traduits en romanche ne sont pas des publications officielles ou contraignantes au sens de la loi sur les publications officielles, lesquelles ne concernent que les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien (art. 14, al. 1, du projet de loi). Il convient de replacer la traduction d'actes en romanche dans le contexte des autres textes officiels de la Confédération qui sont traduits en romanche (p. ex. explications de vote, affiches et avis importants). Renonçant par conséquent à faire figurer une disposition en la matière, le présent projet de loi sur les publications officielles renvoie à la loi sur les langues (actuellement à l'état de projet).

2 Commentaire des dispositions du projet de loi

Titre

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

Préambule

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

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

Section 1 Objet

Art. 1

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

Section 2 Recueil officiel

Art. 2 Actes de la Confédération

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

Les actes sont publiés dans la forme authentique décidée par l'autorité qui les a adoptés, c'est-à-dire sous la forme d'un acte nouveau, sous la forme d'un acte révisé dans son intégralité ou sous la forme d'un acte révisé partiellement. La date de l'adoption de l'acte et le nom des membres des autorités représentant l'organe de décision font donc aussi partie intégrante des actes publiés dans le RO. Par ailleurs, le principe de l'équivalence normative veut que les abrogations d'actes soient publiées de la même manière que les nouveaux actes ou leurs modifications.

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

Let. c: Aux termes de l'art. 163, al. 1, Cst., les ordonnances de l'Assemblée fédérale sont des actes fixant des règles de droit. L'« ordonnance de l'Assemblée fédérale » a remplacé l'arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum (ancien art. 7 de la loi sur les rapports entre les conseils, LREC, RS 171.11).

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

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

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

Let. f: Les arrêtés fédéraux sujets au référendum seront désormais publiés dans le RO. En vertu du droit en vigueur, seuls les actes qui contiennent des règles de droit, c'est-à-dire les lois fédérales ainsi que les ordonnances de l'Assemblée fédérale et celles du Conseil fédéral, sont, en règle générale, publiés. Or, le nouveau système des actes édictés par l'Assemblée fédérale (art. 163, al. 2, Cst.) contient une nouvelle catégorie: celle des arrêtés fédéraux qui ne contiennent pas de règles de droit et qui sont sujets au référendum. Cette catégorie d'actes doit être prévue expressément par la Constitution ou par la loi (art. 141, al. 1, let. c, Cst.). Aussi la loi sur les publications officielles doit-elle déterminer l'organe de publication dans lequel les arrêtés fédéraux de ce type doivent être publiés (voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.3.4).

Compte tenu de l'importance politique du contenu des arrêtés fédéraux, il est tout à fait justifié de ne plus retenir le caractère « normatif » comme seul et unique critère de publication des actes dans le RO. Certes, une publication dans la Feuille fédérale garantirait l'information immédiate des citoyens, mais elle compliquerait toute recherche ultérieure concernant le texte considéré ou sa validité, car la Feuille fédérale ne permet pas une consultation aussi aisée que le RS, pas plus qu'elle ne constitue une version consolidée comme ce dernier. Relevons à ce propos que, aujourd'hui déjà, le droit en vigueur ne se fonde pas uniquement sur le critère « normatif » pour déterminer si le texte sera publié ou non dans le RO. En effet, aux termes des art. 2, let. c, et 3, al. 1, let. b, LPubl, les textes relevant du droit interna-

tional ou du droit cantonal qui ne contiennent pas de règles de droit peuvent être publiés dans le RO si un intérêt particulier le justifie.

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

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

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

Art. 3 *Traités internationaux et décisions internationales*

Al. 1

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

Let. b: Cette disposition s'applique, d'une part, aux traités internationaux – approuvés par les Chambres fédérales – qui ne sont pas sujets au référendum, d'autre part, aux traités conclus par le Conseil fédéral en vertu d'une compétence exclusive dont il dispose (art. 166, al. 2, Cst., art. 7a, al. 1, LOGA (version selon l'annexe de la loi sur le Parlement du 13.12.2002 (LParl)). C'est surtout dans le cas de cette seconde catégorie de traités que le caractère « normatif » joue un rôle déterminant dans le choix des traités qui seront publiés. N'entrent pas dans cette catégorie les accords bilatéraux sur les aides financières ou les accords relatifs au remboursement ou à la consolidation de dettes – pour ne prendre que ces exemples. De tels accords, qui relèvent plutôt de la gestion financière, lient exclusivement les autorités, sans présenter un caractère véritablement public. Les traités qui lient exclusivement les autorités ne sont donc pas publiés dans le RO. Les décisions internationales, quant à elles, regroupent les décisions prises par des organisations internationales ou par des comités mixtes tels que ceux prévus dans les accords sectoriels conclus avec les Communautés européennes.

Let. c: Cette catégorie comprend les traités internationaux et les décisions internationales visés à l'al. 1, let. b, qui n'ont aucun caractère normatif mais qui présentent un intérêt certain pour le public. Il s'agit notamment des traités qui lient exclusivement les autorités et des textes d'organisations internationales régissant des procédures internes (p. ex. la Convention du 23 mai 1958 entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la construction et à l'exploitation d'un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard [RS 0.725.151] et les Statuts du 27 septembre 1970 de l'Organisation mondiale du tourisme, [RS 0.935.21]). Contrairement à la réglementation en vigueur, qui prévoit la publication dans les cas où l'on est en présence d'un « intérêt particulier » – d'ailleurs difficile à définir avec précision –, la nouvelle réglementation confère au Conseil fédéral, dans le souci de faciliter la mise en oeuvre, la compétence de décider au cas par cas, à titre exceptionnel, si tel ou tel texte doit être publié dans l'intérêt général. Il s'agit là d'une disposition analogue à celle qui régit la publication dans le RO, à titre exceptionnel, des arrêtés fédéraux simples (art. 2, let. h).

Al. 2

Let. a: Les traités ayant une durée de validité courte ne seront dorénavant plus publiés dans le RO. Il est très rare qu'un traité ait une durée de validité inférieure à six mois. En règle générale, il devrait s'agir de traités qui lient exclusivement les autorités ou qui tombent dans la catégorie visée à l'al. 2, let. b. Les traités dont la durée de validité est prolongée pour la première fois devront être publiés dans le RO. Si ces traités fixent directement des droits et des obligations pour les individus, ou s'ils présentent un intérêt général qui justifie leur publication, le Conseil pourra décider cette dernière, d'une manière analogue au cas prévu à l'al. 1, let. c.

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

À titre exceptionnel, le Conseil fédéral doit pouvoir, par analogie avec le cas prévu à l'al. 1, let. c, décider de publier le traité considéré si ce dernier contient des dispositions qui imposent directement des obligations aux individus ou si la publication est de nature à servir l'intérêt général.

La let. b ne s'applique pas aux traités de portée mineure qui sont conclus par le Conseil fédéral en vertu d'une norme particulière (p. ex. une délégation expresse de compétence dans un acte spécial) et pour lesquels les critères susmentionnés ne sont pas pertinents. La publication de ces traités est régie par l'al. 1, let. b ou c.

Art. 4 Conventions entre la Confédération et des cantons

La Confédération peut, en vertu de l'art. 48, al. 2, Cst., participer aux conventions intercantionales. Ces conventions jouissent d'un regain d'intérêt depuis quelque temps. Cependant, seules doivent être publiées dans le RO celles qui contiennent des règles de droit ou qui obligent à en créer. Les autres

conventions sont publiées dans le RO uniquement si le Conseil fédéral le décide expressément. Voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.3.3.

Art. 5 Publication sous la forme d'un renvoi

Aux termes du droit en vigueur (art. 4 LPubl), il est déjà possible, à certaines conditions, de publier un texte sous la forme d'un renvoi, moyennant l'indication de la référence ou de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, au lieu de le publier dans son intégralité dans le RO et dans le RS. La liste des textes publiés sous cette forme figure dans le répertoire consacré aux RO/RS, lequel paraît chaque année. Dans les cas où les textes en question sont publiés uniquement sous forme électronique (art. 15, al. 2, du projet de loi), la référence à indiquer est l'adresse Internet. En vertu de la pratique en vigueur, il convient de signaler très clairement, dans le libellé du renvoi, que le texte de l'acte considéré n'est pas publié dans le Recueil officiel du droit fédéral, mais aussi d'indiquer l'adresse de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu (la plupart du temps, il s'agit de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM). La publication du renvoi prend en général la forme d'une page entière du RO.

Al. 1

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

Al. 2

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

La *let. b* ne fait qu'inscrire dans la loi la pratique en vigueur selon laquelle les textes qui sont déjà publiés dans un organe officiel disponible en Suisse sont publiés dans le RO uniquement sous la forme d'un renvoi. Il s'agit avant tout des textes du droit communautaire européen qui lient la Suisse, dont la version contraignante est publiée dans le Journal officiel des Communautés européennes. Mais des textes contraignants émanant d'organisations internationales, par exemple des décisions de l'ONU, peuvent aussi être publiés sous la forme d'un renvoi. Il est à noter à ce propos que, contrairement aux autres renvois traités par cet article, qui sont faits sous la forme d'une page du RO distincte, ces renvois le sont sous la forme de listes et de notes de bas de page dans le corps même des textes. En cas de besoin, un répertoire particulier est établi.

Al. 3

Les textes publiés dans le RO sous la forme d'un renvoi devaient, jusqu'à présent, être publiés dans un autre organe officiel ou sous la forme de tirés à part (ce terme est remplacé, dans le projet de loi, par celui de « tirage spécial »). Ils devront désormais aussi pouvoir être délivrés, sur demande, par le service administratif compétent.

L'actuelle législation sur les publications officielles ne traite pas en détail les questions relatives aux compétences en matière de respect des normes relevant du droit des publications officielles qui sont applicables aux textes publiés sous la forme d'un renvoi (garantie de la mise à jour régulière et indication des modifications, fourniture des traductions, disponibilité en permanence). Devant l'augmentation du nombre de transferts de tâches administratives à des particuliers et à des organisations de droit public, notamment l'édition de textes relevant du droit des publications officielles (p. ex. l'édition de la Pharmacopée par l'Institut suisse des produits thérapeutiques [Swissmedic] en vertu de

l'art. 52 de la loi sur les produits thérapeutiques, RS 812.21), mais aussi en raison de la séparation qui est intervenue, sur le plan organisationnel, entre la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL; anciennement l'OCFIM), on éprouve le besoin de clarifier, d'une part, les compétences en matière de publication des textes publiés sous la forme d'un renvoi, et, d'autre part, d'autres questions connexes, notamment la prise en charge des coûts et la surveillance du respect des principes régissant la publication. Comme ces questions sont liées surtout à des aspects relatifs à la manière d'organiser au mieux les tâches administratives, il appartiendra au Conseil fédéral, en vertu du régime des compétences défini à l'art. 178 Cst. et à l'art. 8 LOGA, d'édicter au besoin les réglementations nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 6 *Dérogation au principe de la publication obligatoire*

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

Art. 7 *Publication ordinaire et publication extraordinaire*

Al. 1

Le droit en vigueur prescrit que les actes législatifs de la Confédération doivent être publiés dans le RO au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur (art. 6, al. 1, LPubl). L'obligation de publier les actes en question suffisamment tôt avant leur entrée en vigueur permet de respecter le principe de la prévisibilité des nouvelles réglementations (publication ordinaire). Cette obligation s'applique en principe à tous les textes dont la publication dans le RO est prescrite. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les textes qui, pour des raisons particulières, ne peuvent pas être publiés selon la procédure ordinaire (art. 7 LPubl; art. 7, al. 3, du projet de loi). Le laps de temps compris entre la date de la publication et celle de l'entrée en vigueur se calcule à partir de la date de parution du numéro du RO contenant le texte considéré, et non pas à partir de la date de la publication sur Internet. Ce calcul découle de l'art. 9, al. 1, du projet de loi, en vertu duquel seul le texte publié dans la version imprimée du RO fait foi. Cet état de fait est tout bénéfique pour les personnes qui consultent la législation sous forme électronique, car le numéro correspondant du RO publié sur Internet est disponible quelques jours auparavant sur le réseau, ce qui, dans les faits, prolonge le délai minimal précité. La suppression de l'expression « en règle générale » va donc renforcer le caractère contraignant de la publication dans les délais, ce qui n'est pas le cas aux termes du droit en vigueur, qui autorise, à titre exceptionnel, la publication moins de cinq jours avant l'entrée en vigueur.

Al. 2

En vertu du droit en vigueur, cette disposition de principe doit s'appliquer *autant que possible* aux traités internationaux (art. 6, al. 2, LPubl). Cette formulation a permis de tenir compte du fait que, pour

des raisons de nature technique, il n'est absolument pas possible – surtout dans le cas des traités multilatéraux – de procéder à une publication dans les délais, car la date de l'entrée en vigueur ne peut pas, dans bien des cas, être fixée à l'avance, l'entrée en vigueur dépendant de la ratification du traité par un certain nombre d'États. La formulation utilisée, relativement peu précise, a donné lieu, à plusieurs reprises, à des incertitudes quant à la licéité des publications opérées avec du retard; c'est la raison pour laquelle nous proposons une formulation plus claire et plus stricte: les traités dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue au moment de leur approbation (par le Conseil fédéral ou par l'Assemblée fédérale) devront désormais être publiés dès que la date de leur entrée en vigueur sera connue. Voir aussi, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.5.

Al. 3

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

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

Art. 8 *Effets juridiques de la publication*

Al. 1

Les actes et les autres textes publiés en vertu de la présente loi sont censés être connus (principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi). La disposition correspond dans ses grandes lignes à la disposition en vigueur (art. 10 LPubl).

Al. 2

Cet alinéa durcit la pratique en matière d'effets juridiques d'un texte dans les cas où la publication de ce dernier dans le RO, selon la procédure ordinaire, n'a lieu qu'après la date de son entrée en vigueur. Il s'applique aux actes énumérés à l'art. 2 dont la publication a eu lieu selon la procédure ordinaire (art. 7, al. 1, du projet de loi). Il ne s'applique pas aux modifications constitutionnelles, qui entrent en vigueur – pour autant que le projet n'en dispose pas autrement – dès leur acceptation par le peuple et les cantons (art. 15, al. 3, de la loi fédérale sur les droits politiques, LDP, RS 161.1).

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

La nouvelle réglementation proposée à l'al. 2 entraîne toutefois un renversement du fardeau de la preuve: jusqu'à présent, la personne lésée par la publication hors délais qui n'était pas disposée à appliquer ou à se voir appliquer une disposition lui imposant une obligation devait invoquer le vice de publication en question et invoquer éventuellement le fait que la disposition concernée ne pouvait s'appliquer au plus tôt qu'à partir de la date de la publication de l'acte considéré. Désormais, il faudra présumer que, d'une part, la personne concernée est habilitée à ne pas appliquer ou à ne pas accepter qu'on applique à son égard – tant que la publication dans le RO n'a pas eu lieu – une disposition qui lui impose une obligation, et que, d'autre part, les autorités compétentes sont tenues d'attendre jusqu'à la publication dans le RO pour appliquer la disposition en question à la personne concernée.

Par ailleurs, l'al. 2 contient une nouveauté par rapport au droit en vigueur: pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, il renferme une disposition claire sur la date à partir de laquelle les actes qui n'ont pas pu être publiés à temps selon la procédure ordinaire déploient pleinement leurs effets juridiques. En dépit de son entrée en vigueur formelle à une date donnée, un tel acte ne commence à déployer pleinement ses effets juridiques que le cinquième jour qui suit sa publication dans le RO. Cette réglementation découle du délai de cinq jours fixé à l'art. 7, al. 1.

Art. 9 *Textes faisant foi*

Le texte publié dans l'édition imprimée du RO restera le texte qui fait foi (art. 9 LPubl). Cette règle s'appliquera aux actes de la Confédération (art. 2 du projet de loi) et aux conventions entre la Confédération et des cantons (art. 4 du projet de loi), mais pas aux traités internationaux et aux décisions internationales. Dans ces cas, le texte qui fera foi sera le texte indiqué dans le traité international ou la décision internationale en question (les traités internationaux indiquent dans leurs dispositions finales la version qui constitue le texte original). La disposition concernant le statut équivalent des langues officielles, qui se trouvait dans l'article consacré aux textes faisant foi, figurera désormais dans un article distinct (art. 14, al. 1, du projet de loi).

Art. 10 *Corrections*

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

Al. 1

Contrairement au droit en vigueur (art. 4 OPubl), l'al. 1, à l'instar notamment des dispositions dans la loi sur le Parlement pour les actes de l'Assemblée fédérale, énumère les principales erreurs qui doivent être corrigées.

Les erreurs peuvent être corrigées à condition qu'elles soient « manifestes ». Cette disposition ne s'applique cependant pas aux erreurs telles que les simples fautes de grammaire ou les erreurs dans la manière d'écrire un mot (p. ex. emploi d'une minuscule à la place d'une majuscule), qui ne modifient pas ou ne faussent pas le sens de la disposition considérée, ou qui ne soulèvent pas un doute sur le libellé correct (ambiguïté). La correction de telles erreurs se fait sans passer par une procédure formelle (art. 12 du projet de loi) ou dans le cadre de la révision formelle suivante de l'acte considéré.

Pour savoir si, dans le cas d'espèce, il est possible de corriger une erreur « manifeste », il faut notamment déterminer la gravité de cette erreur. Pour ce faire, il faut comparer le texte comportant l'erreur avec le texte présenté par l'autorité qui l'a édicté (texte original). Si le texte original comporte déjà cette erreur et s'il faut la considérer comme grave au vu de la portée de la disposition concernée, il vaut mieux procéder à la correction de l'erreur à la faveur de la modification formelle suivante de l'acte dans lequel figure l'erreur. Il convient par ailleurs de préciser que la procédure de correction est conçue pour s'appliquer à des erreurs isolées. Si les erreurs concernent des parties entières d'un acte, voire l'acte tout entier, (p. ex. version d'un avant-projet), il faudra que l'autorité compétente prenne une nouvelle décision.

Formellement, la correction est opérée par la Chancellerie fédérale dans le RO (dans la Feuille fédérale si la correction concerne un texte publié dans cette dernière) par la publication d'un erratum.

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

Al. 2

À l'instar du droit en vigueur (art. 4, al. 1, OPubl), le projet de loi prescrit que la correction des erreurs figurant dans les actes édictés par l'Assemblée fédérale – laquelle est opérée non pas par la Chancellerie fédérale, mais par la Commission de rédaction des Chambres fédérales – est réservée.

Section 3 *Recueil systématique*

Art. 11 *Contenu*

Al. 1

Désormais, les constitutions cantonales ne seront plus publiées dans le RS (voir ch. 1.3.3.2). Par ailleurs, la publication électronique rendant possible la mise à jour du RS à des fréquences très rapprochées (chaque semaine), il a été décidé de remplacer l'expression « mise à jour à des dates déterminées » par « mise à jour périodique », plus adaptée à la publication électronique.

Al. 2

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

Art. 12 *Adaptations sans procédure formelle*

Utilisée dans le présent article, la notion d'« adaptation sans procédure formelle » se distingue, à deux égards, de la correction (formelle) définie à l'art. 10 du projet de loi: d'une part, elle ne requiert aucune publication préalable de la correction dans le RO; d'autre part, elle n'implique aucune indication particulière de la correction par le biais d'une communication expresse.

Al. 1

La let. a concerne toutes les erreurs commises lors de l'intégration dans le RS des textes publiés dans le RO. Il s'agit notamment des erreurs commises à la suite de la mauvaise interprétation d'indications relevant de la technique législative qui figurent dans un acte modificateur, mais aussi des oublis involontaires de parties de phrases ou d'articles. Une adaptation sans procédure formelle ne peut être opérée que si l'erreur considérée ne figurait pas dans le texte publié dans le RO. Sont corrigés de la sorte les textes publiés tant sous forme traditionnelle que sous forme électronique. Comme les textes publiés sous cette dernière forme sont mis à jour périodiquement, il va de soi que les erreurs sont corrigées sitôt qu'elles sont découvertes.

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

Al. 2

L'al. 2 reprend la réglementation contenue dans l'art. 4a OPubl, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2000. C'est à la faveur de la révision de l'art. 8, al. 1, LOGA³ que l'on a créé la base légale permettant de modifier, en fonction de décisions prises par le Conseil fédéral qui dérogent à des dispositions en matière d'organisation, les dispositions sur les compétences que contiennent des lois fédérales. Le présent al. 2 consacre la mise en œuvre de cette compétence dans la législation sur les publications officielles.

Section 4 Feuille fédérale

Art. 13*Al. 1*

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

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

Let. c: Tous les rapports du Conseil fédéral et des commissions ne doivent pas être publiés dans la Feuille fédérale. Sont publiés, en règle générale, les rapports qui sont inscrits à l'ordre du jour des Chambres fédérales ou dont la publication est exigée expressément par l'autorité dont ils émanent. Les rapports qui ne sont pas publiés dans la Feuille fédérale, à commencer par les rapports du Conseil fé-

³ La révision, qui a été opérée dans le cadre de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation (FF 2002 2584), entrera en vigueur le 1.2.2003.

déral demandés par un postulat, peuvent en général être obtenus par l'intermédiaire du centre de documentation de l'Assemblée fédérale. Conformément à la pratique applicable aux messages sur le budget et sur le compte d'État, le rapport annuel du Conseil fédéral, du fait de son format plus grand, est publié séparément.

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

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

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

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

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

Plusieurs dispositions de la législation fédérale prescrivent expressément la publication – dans la Feuille fédérale – de textes comme des notifications, des décisions du Conseil fédéral, des communications et des décisions d'autorités administratives ou judiciaires. Compte tenu de l'art. 14 du projet de loi, il faut admettre que les publications prescrites par des dispositions figurant dans des lois spéciales doivent avoir lieu en allemand, en français et en italien, et donc dans les trois éditions correspondantes de la Feuille fédérale. Il est permis de déroger à la publication dans ces trois langues dans les cas prévus par les dispositions spéciales en matière de publication. Par ailleurs, il est à noter que – comme c'est déjà le cas actuellement – il est possible de renoncer à traduire et à publier un texte dans les éditions correspondantes de la Feuille fédérale si le texte en question a une portée exclusivement régionale ou s'il est de nature purement personnelle (p. ex. dans le cas d'une notification).

Al. 2

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

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

Al. 3

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

Section 5 *Dispositions communes***Art. 14 *Langues officielles****Al. 1*

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

Al. 2

Contrairement au droit en vigueur (art. 14, al. 3, LPubl), le projet de loi se borne, s'agissant de la publication de textes en romanche, à faire un renvoi à la loi sur les langues. Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.9.

Al. 3

À l'instar de l'art. 8, al. 2, LPubl, le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral peut décider dans certains cas d'espèce, à titre exceptionnel, de renoncer à publier un texte dans les trois langues officielles. Cette disposition dérogatoire ne s'appliquait jusqu'à présent qu'à des textes relevant du droit international ou intercantonal, s'ils étaient publiés sous la forme d'un renvoi au sens de l'art. 4 LPubl. Désormais, il sera aussi possible de renoncer à publier des textes du droit interne dans chacune des trois langues officielles, voire de ne les publier dans aucune langue officielle. Cette dernière possibilité concerne avant tout les annexes d'actes de nature technique qui sont rédigées dans une langue – l'anglais, la plupart du temps – qui est usuelle pour le cercle des utilisateurs concernés. Le fait de laisser ces textes dans la langue originale correspond à un besoin pratique. La traduction des textes en question ne rimerait à rien du fait que les personnes qui utilisent ces textes ne connaissent que la terminologie dans la langue originale. Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.7.

Art. 15 *Publication traditionnelle et publication électronique**Al. 1*

Voir, à ce propos, les explications figurant au ch. 1.3.2.

La Confédération sera désormais tenue de concevoir la publication électronique de données juridiques de telle sorte que les personnes handicapées de la vue puissent avoir accès à ces données. La disposition en question consacre une obligation générale inscrite à l'art. 14 de la loi du 13 décembre 2002 sur

l'égalité pour les handicapées du 13.12.2002 (LHand): l'obligation, pour la Confédération, de faire en sorte que l'accès aux prestations qu'elle offre sur Internet ne soit pas rendu difficile aux handicapés de la vue.

Al. 2

Cette disposition atténue le principe de la publication tant sous forme traditionnelle que sous forme électronique pour les textes visés à l'art. 5, lesquels sont publiés ailleurs que dans le RO ou la Feuille fédérale. Les textes en question doivent être publiés au moins dans l'une de ces deux formes. On tient ainsi compte des besoins exprimés, car tous les textes de ce type ne se prêtent pas à une publication sous forme électronique.

Al. 3

En dépit de tous les avantages qu'elle présente, la publication électronique a le désavantage de permettre de trouver à tout moment, grâce aux moteurs de recherche disponibles, des données personnelles dans des textes comme les notifications, les décisions ou les citations à comparaître. Pour des raisons relevant de la protection des données, il faut faire disparaître ces publications ou les rendre anonymes dès qu'elles ont atteint leur but. La disposition figurant à l'al. 3 constitue la base légale pour ce faire.

Art. 16 ***Étendue de la publication***

Cette disposition correspond pour l'essentiel à la réglementation figurant à l'art. 4 de l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques, à la différence près qu'elle s'applique désormais aussi aux publications sous forme traditionnelle. Ainsi, l'État doit en principe se borner, lors de la publication des textes régis par la loi sur les publications officielles, à publier les textes sous la forme arrêtée par les organes compétents, donc à assurer simplement la desserte de base et à abandonner au secteur privé le marché des autres publications (produits dérivés). Le secteur privé (maisons d'édition, éditeurs de publications juridiques) doit – comme c'est le cas aujourd'hui – assumer la tâche consistant à associer législation et jurisprudence, et à les commenter. L'administration fédérale doit avoir de bonnes raisons si elle entend commercialiser ses propres produits ou concurrencer des fournisseurs du secteur privé avec ses propres produits en dehors de la sphère de la desserte de base.

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

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

Art. 17 ***Consultation***

Cette disposition a été fortement allégée par rapport à celle qui figure dans le droit en vigueur (art. 12, al. 1, LPubl). Le principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, qui découle de la notion de publication officielle, exige que les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (cette dernière en particulier du fait que les objets soumis ou sujets au référendum y sont publiés) puissent être consultés librement. Les textes publiés selon la procédure extraordinaire – définie à l'art. 7, al. 3, du projet de loi –

doivent eux aussi pouvoir être consultés avant leur publication ordinaire dans le RO. La Chancellerie fédérale les envoie aux services désignés par les cantons immédiatement après leur adoption (envoi par fax aux chancelleries d'État, et par courrier postal aux autres services). Il est prévu d'envoyer à l'avenir les textes exclusivement par voie électronique, de sorte qu'ils puissent être consultés pratiquement instantanément.

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

Art. 18 **Émoluments**

Al. 1

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

Al. 2

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

Section 6 **Dispositions finales**

Art. 20 **Modification du droit en vigueur**

Ch. 1: la première modification concerne la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (RS 784.40). Il s'agit en l'occurrence d'adapter, dans la disposition sur l'obligation qu'ont les diffuseurs de participer à la diffusion des actes publiés selon la procédure extraordinaire, tant le renvoi à la loi sur les publications officielles que – en ce qui concerne le texte allemand – la terminologie utilisée.

Ch. 2: la seconde modification concerne la loi sur la formation professionnelle. La loi en vigueur prescrit que les règlements d'apprentissage (qui s'appelleront « ordonnances sur la formation professionnelle » dans la nouvelle loi) doivent être publiés dans la Feuille fédérale. La disposition en question va être abandonnée à la faveur de la révision de la loi. Or, comme les ordonnances sur la formation professionnelle font partie des actes normatifs visés à l'art. 2, let. e, du projet de loi, elles devraient théoriquement être publiées dans le RO. Mais comme il n'est pas indiqué de publier dans leur intégralité les quelque 200 ordonnances en question, il faut prescrire leur publication sous la forme d'un renvoi.

Et c'est dans une loi spéciale – en l'occurrence dans la loi sur la formation professionnelle – qu'il faut le faire, car les conditions fixées à l'art. 5, al. 1, du projet de loi ne sont pas réunies.

À l'heure actuelle, les règlements d'examen, qui sont approuvés par la Confédération, ne sont pas publiés. Il est cependant indiqué, dans l'intérêt général, de les publier désormais dans la Feuille fédérale sous la forme d'un renvoi. Pour ce faire, il convient, dans le souci d'assurer l'uniformité de la pratique en matière de publication, de prescrire – là aussi dans la loi sur la formation professionnelle – cette publication sous la forme d'un renvoi.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Loin d'entraîner des charges financières supplémentaires, la nouvelle loi concourra à diminuer les coûts que doit supporter la Confédération. En effet, comme la tendance à utiliser davantage les publications officielles sous forme électronique – tendance constatée depuis quelques années – va se renforcer sous l'effet de l'inscription de la publication électronique dans la loi, cet engouement pour les publications électroniques va se traduire par une baisse des coûts de production des versions imprimées tant des recueils du droit fédéral que de la Feuille fédérale, mais aussi des tirés à part. Il est à noter que, depuis l'instauration du système d'élaboration des textes par des moyens électroniques, il y a quelques années, les frais d'impression ont fortement baissé, sans parler du fait que le recours accru aux publications électroniques, qui a eu pour corollaire une baisse de l'utilisation des versions imprimées des recueils du droit fédéral, a permis, notamment dans l'administration fédérale, de faire baisser les coûts inhérents aux mises à jour régulières (notamment du RS). La mise à jour – en continu – des publications électroniques et les moteurs de recherche disponibles permettent aux utilisateurs, qu'ils fassent partie ou non de l'administration fédérale, de gagner un temps précieux. Signalons enfin que l'amélioration du service à la clientèle, rendue possible grâce à l'offre électronique d'informations, fait diminuer aussi le nombre des appels téléphoniques.

En dépit du recul du nombre d'abonnés aux différentes publications sous forme imprimée, la production et la distribution du RS, dans sa version imprimée, permettent encore de couvrir les coûts. Si, un jour, cela devait ne plus être le cas en raison d'une forte baisse de la demande, il faudrait étudier la question de l'abandon de l'édition imprimée du RS. Quoi qu'il en soit, la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral des constructions et de la logistique vont suivre conjointement l'évolution des coûts. Même la production des tirés à part par l'Office fédéral des constructions et de la logistique est meilleur marché depuis la mise en place du système d'élaboration électronique des textes, en particulier du système d'impression sur demande (réduction des coûts de production, simplification de la gestion des stocks).

La disparition de l'obligation de publier les conventions intercantionales dans le RO et les constitutions cantonales dans le RS va elle aussi entraîner une diminution des coûts à la charge de la Confédération.

Il se peut que le durcissement proposé de la disposition sur les effets juridiques de la publication (art. 8 du projet de loi) fasse perdre de l'argent à la Confédération en raison du report de l'application des dispositions imposant des obligations – par exemple des obligations financières comme le relèvement de droits de douanes – dans les cas où les textes dans lesquels elles figurent n'auront pas été pu-

bliés dans les délais dans le RO. Il s'agira donc de prendre les mesures administratives et organisationnelles appropriées pour limiter au maximum les cas de publication hors délais.

3.2 Conséquences pour le personnel

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

3.3 Conséquences pour les cantons

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

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

4 Programme de la législature

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

Table des matières

1	Les grandes lignes du projet de loi.....	2
1.1	Contexte	2
1.2	Nécessité de la révision	3
1.3	Les nouveautés proposées	4
1.3.1	Généralités.....	4
1.3.2	Statut de la publication électronique	5
1.3.3	Contenu du Recueil officiel.....	6
1.3.4	Renvoi à des textes publiés ailleurs que dans le Recueil officiel	8
1.3.5	Renforcement des dispositions sur l'entrée en vigueur de textes relevant du droit international.....	8
1.3.6	Renforcement des dispositions sur le caractère contraignant.....	8
1.3.7	Abandon de la publication dans toutes les langues officielles	9
1.3.8	Activité de publication de l'État visant uniquement à assurer la desserte de base.....	9
1.3.9	Traduction en romanche d'actes de la Confédération	10
2	Commentaire des dispositions du projet de loi	10
3	Conséquences.....	25
3.1	Conséquences financières	25
3.2	Conséquences pour le personnel	26
3.3	Conséquences pour les cantons	26
4	Programme de la législature.....	26