

**NOUVELLE LOI
SUR LES PUBLICATIONS OFFICIELLES**

**APERÇU DES MODIFICATIONS CONSÉCUTIVES
À LA RÉVISION TOTALE DU DROIT DES
PUBLICATIONS OFFICIELLES**

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, SECTION DU DROIT

11 février 2005

TABLE DES MATIÈRES

<u>1</u>	<u>INTRODUCTION</u>	<u>2</u>
<u>2</u>	<u>PUBLICATION DE TEXTES DU DROIT INTERNE.....</u>	<u>3</u>
2.1	CONTENU.....	3
2.2	PUBLICATION DANS LES DÉLAIS	3
<u>3</u>	<u>PUBLICATION DE TEXTES DU DROIT INTERNATIONAL.....</u>	<u>4</u>
3.1	CONTENU.....	4
3.2	PUBLICATION DANS LES DÉLAIS	4
<u>4</u>	<u>EFFETS JURIDIQUES DE LA PUBLICATION.....</u>	<u>5</u>
<u>5</u>	<u>DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE LA PUBLICATION OBLIGATOIRE DANS LES LANGUES OFFICIELLES EN CAS DE PUBLICATION SOUS LA FORME D'UN RENVOI.....</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>ANONYMISATION DE DONNÉES PERSONNELLES DANS LE CAS DE LA PUBLICATION ÉLECTRONIQUE</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>REMISE GRATUITE DU RO, DU RS ET DE LA FEUILLE FÉDÉRALE.....</u>	<u>6</u>
<u>8</u>	<u>COMPÉTENCES RESPECTIVES DES SERVICES CONCERNÉS.....</u>	<u>7</u>
8.1	SERVICE COMPÉTENT QUANT AU FOND.....	7
8.1.1	DÉCISIONS RELATIVES À LA PUBLICATION	7
8.1.2	FOURNITURE DANS LES DÉLAIS DES TEXTES À PUBLIER	7
8.1.3	COLLABORATION À LA FINALISATION DES TEXTES À PUBLIER.....	7
8.1.4	COMMUNICATIONS.....	7
8.2	DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	8
8.3	CENTRE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES.....	8
8.4	SERVICES DE TRADUCTION / Secrétariat de la Chancellerie fédérale pour la Suisse italienne (SSI).....	9
8.5	OFFICE FÉDÉRAL DES CONSTRUCTIONS ET DE LA LOGISTIQUE	9
<u>9</u>	<u>DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE.....</u>	<u>9</u>

1 Introduction

La nouvelle loi sur les publications officielles (LPubl)¹ et la nouvelle ordonnance sur les publications officielles (OPubl)² sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elles ont remplacé la loi et l'ordonnance du même nom qui dataient respectivement du 21 mars 1986 et du 15 juin 1998 – lesquelles ont fait l'objet d'une révision totale – ainsi que l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques. Les dispositions qui avaient fait la preuve de leur bien-fondé ont été conservées dans le nouveau droit des publications officielles. Signalons encore qu'un des volets de la nouvelle réglementation est constitué par la codification d'une pratique développée sous le régime de l'ancien droit.

Les grands objectifs de la révision ont été de faire en sorte que les textes qui doivent être publiés en vertu de la loi sur les publications officielles le soient à temps, notamment les textes juridiques du droit international, de préciser les effets juridiques inhérents à la publication de textes juridiques dans le RO, de garantir une qualité optimale de la publication des textes juridiques qui sont publiés ailleurs que dans le RO en raison de leur caractère particulier (publication sous la forme d'un renvoi) et de déterminer avec plus de précision les textes qui doivent être publiés dans le RO et la Feuille fédérale. Plusieurs dispositions concernent le rapport entre la publication sous forme imprimée et la publication sous forme électronique – cette dernière étant désormais réglée dans la loi –, ce qui a toute son importance surtout lorsqu'il s'agit de déterminer la version qui fait foi en cas de divergences

¹ Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (RS 170.512; RO 2004 4929).

² Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (RS 170.512.1; RO 2004 4937).

entre les versions et de garantir la protection des données en cas de publication de textes contenant des données personnelles protégées ou en cas de remise de données juridiques à des tiers.

Dans les explications ci-dessous, nous nous bornons, sans prétendre à l'exhaustivité, à vous indiquer les principales nouveautés et à vous signaler les dispositions qui s'écartent de la pratique suivie jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit. Au cas où vous auriez des questions, n'hésitez pas à prendre contact avec nous (Chancellerie fédérale, Section du droit: tél. 23741).

2 Publication de textes du droit interne

2.1 Contenu

Recueil officiel du droit fédéral (RO) et Recueil systématique du droit fédéral (RS):

Les conventions intercantionales (concordats) n'y sont désormais plus publiées. En revanche, les conventions entre la Confédération et les cantons doivent y être publiées pour autant que les conditions fixées à l'art. 4 LPubl soient remplies.

Feuille fédérale:

La nouvelle OPubl détermine désormais plus précisément les textes qui doivent être publiés dans la Feuille fédérale (art. 17 ss), notamment les textes relevant de la compétence du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale qui déploient des effets externes considérables ou qui revêtent une importance générale considérable comme les instructions du Conseil fédéral revêtant la forme d'un acte, les conventions de prestations, les plans directeurs, les objectifs stratégiques et les conventions administratives importantes du Conseil fédéral (art. 18). La publication, sous la forme de tirés à part, de textes qui auraient dû figurer dans la Feuille fédérale doit être évitée dans toute la mesure du possible. C'est pourquoi le rapport de gestion du Conseil fédéral – publié jusque-là sous forme de tiré à part – sera publié dans la Feuille fédérale dès 2007 (art. 45). Seuls les messages sur le budget et sur le compte d'État continueront de ne pas être publiés dans la Feuille fédérale (art. 19).

2.2 Publication dans les délais

Le nouveau droit des publications officielles fixe plus en détail qu'auparavant les mesures que doit prendre le service compétent quant au fond pour que la publication dans le RO se fasse à temps (art. 30 et 31 OPubl). Les dispositions codifient pour l'essentiel la pratique suivie jusqu'à présent. Il s'agit en particulier de veiller à ce que les textes soient fournis à temps au service chargé des publications, à savoir au Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale (CPO), dans les langues officielles requises et dans une version aussi aboutie que possible. La fourniture au CPO de textes qui doivent être publiés selon la procédure ordinaire se fait à temps si elle a lieu au plus tard *après* la dernière consultation des offices et deux à trois semaines *avant* le début de la procédure de co-rapport, afin que les textes révisés par la Chancellerie fédérale soient soumis à la procédure de co-rapport et soient présentés au Conseil fédéral. Les actes relevant des degrés inférieurs à celui du Conseil fédéral doivent être fournis *avant* la décision de l'entité compétente (p. ex. la direction d'un département ou d'un office).

Comme il arrive souvent que des textes ne soient rédigés dans un premier que dans une langue officielle et que les traductions dans les autres langues officielles ne soient faites qu'« à la dernière minute », il n'est pas rare que le processus de publication s'en trouve retardé. L'art. 31 OPubl contient désormais des règles claires sur les délais dans lesquels les textes doivent être disponibles dans les différentes langues. (voir les schémas en annexe qui présentent le déroulement de la procédure).

3 Publication de textes du droit international

3.1 Contenu

Le nouveau droit des publications officielles restreint quelque peu le volume des textes qui doivent être publiés. Les modifications en la matière sont notamment les suivantes:

- Les traités internationaux de portée mineure (art. 7a, al. 2, LOGA, RS 172.010) ne sont en principe pas publiés dans le RO (art. 3, al. 3, LPubl). L'art. 2 OPubl régit les cas dans lesquels les traités de ce genre doivent être publiés à titre exceptionnel.
- Les traités internationaux dont la durée de validité ne dépasse pas six mois ne sont publiés dans le RO que si leur durée de validité est prolongée (art. 3, al. 3, LPubl et art. 3 OPubl).
- L'actualisation de la première publication du champ d'application accompagnant la publication d'un traité international multilatéral dans le RO (liste des États parties au traité) est publiée dans le RO quand cinq modifications ont été opérées (adhésions ou dénonciations), mais au plus tard trois ans après la première modification qui n'a pas été publiée dans le RO (art. 4, al. 1, OPubl). La Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères gère sur Internet une banque de données publique qui est actualisée chaque semaine en fonction de l'évolution des champs d'application (<http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/intagr/dabase.html>).
- Seules les réserves, les déclarations, les objections ou les communications formulées par la Suisse à propos d'un traité international sont publiées dans le RO (art. 4, al. 2, OPubl). Les réserves, les déclarations, les objections ou les communications formulées par d'autres États parties ne le sont plus. Les États qui figurent dans la liste des champs d'application et qui ont formulé une réserve, une déclaration, une objection ou une communication sont signalés par un astérisque (art. 4, al. 3, OPubl). Les informations en la matière figurant dans la banque de données de la DDIP mentionnée plus haut sont aussi à jour.
- Les textes qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ne sont pas publiés dans le RO (art. 6 LPubl). Il s'agit notamment d'actes de la Confédération, mais aussi, désormais, de certains traités internationaux. Ils doivent cependant être signalés à la Chancellerie fédérale afin qu'elle puisse s'acquitter de son devoir d'information vis-à-vis de la Délégation des Commissions de gestion (art. 53 LParl, RS 171.10) (art. 8 OPubl).
- Les décisions relevant du droit international qui ne contiennent pas de règles de droit, notamment les décisions prises par des comités mixtes, sont mentionnées dans le RO sous la forme d'une communication (art. 6, let. d, OPubl)³.

3.2 Publication dans les délais

Désormais, les textes du droit international doivent eux aussi être publiés dans le RO, en principe au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur (art. 7, al. 1, LPubl)⁴. Les dérogations à l'art. 7, al. 1, LPubl ne sont permises que dans le cas des traités internationaux dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore connue au moment de leur approbation. Ces traités doivent être publiés dès que cette date est connue (art. 7, al. 2, LPubl).

Travaux préparatoires à effectuer à temps

³ Il va de soi que l'annexe de la décision qui contient les règles de droit doit être publiée.

⁴ Auparavant, la publication de ces textes devait intervenir « autant que possible » cinq jours avant leur entrée en vigueur.

- Une version authentique des traités internationaux et des décisions relevant du droit international devrait être rédigée dans toute la mesure du possible dans une langue officielle de la Confédération (allemand, français ou italien). Les services compétents quant au fond pour les textes en question sont chargés de veiller au respect de cette obligation (art. 32, al. 1, OPubl).
- Les traductions requises (allemand, français, italien) des textes du droit international que le Conseil fédéral a la compétence de conclure seul (art. 7a LOGA) doivent désormais être disponibles non plus le jour de la séance du Conseil fédéral, mais dès l'ouverture de la procédure de co-rapport (art. 32, al. 2, let. a, OPubl), ce qui a des répercussions avant tout sur l'établissement de la traduction italienne, qui, jusque-là, ne devait être disponible que le jour de la séance du Conseil fédéral. Cette disposition s'applique aussi aux textes des traités internationaux et des décisions relevant du droit international à l'appui desquels un message doit être rédigé (art. 32, al. 2, let. b, OPubl).
- Les textes du droit international doivent être envoyés à temps à la DDIP, c'est-à-dire au moins sept semaines avant leur entrée en vigueur, dans la langue originale et, sous forme électronique, dans les langues officielles requises (art. 30, al. 3, OPubl). Il faut tenir compte de ces exigences pour mener à bien la procédure nécessaire à la mise en vigueur d'un traité (ratification) ou à la fixation de la date de sa signature. Parallèlement, il faut ouvrir un dossier dans le système CPO et charger les textes concernés.

4 Effets juridiques de la publication

La réglementation applicable aux effets juridiques des textes qui ne sont pas publiés à temps dans le RO a été durcie (voir art. 8 LPubl). Elle fixe désormais une date précise à partir de laquelle un acte qui n'a pas été publié à temps déploie pleinement ses effets juridiques: l'acte publié trop tard lie les personnes à qui il s'applique au plus tôt le jour qui suit sa publication dans le RO (art. 8, al. 2, LPubl). Seul un acte publié selon la procédure extraordinaire déploie pleinement ses effets juridiques *avant* la date de sa publication dans le RO – comme c'était le cas sous le régime de l'ancien droit – et devient donc contraignant; la personne concernée est toutefois en droit, comme auparavant, de prouver qu'elle n'avait pas connaissance de l'acte considéré et qu'elle ne pouvait pas en avoir connaissance malgré le devoir de diligence qui lui incombait (art. 8, al. 3, LPubl).

5 Dérogations au principe de la publication obligatoire dans les langues officielles en cas de publication sous la forme d'un renvoi

Il reste désormais possible, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, de renoncer à traduire les textes juridiques qui sont publiés sous la forme d'un renvoi (publication, dans le RO, de la mention de l'endroit où le texte est publié et de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu). Jusqu'à présent, cette manière de procéder était possible uniquement pour les textes du droit international. Désormais, il est aussi possible, à titre exceptionnel, dans le cas des textes du *droit interne* publiés sous la forme d'un renvoi, de ne les traduire que dans une langue officielle, voire de ne pas les traduire du tout. Dans ce cas de figure, les textes ne sont disponibles que dans une ou deux langues officielles. En ce qui concerne les textes du droit international, il est aussi possible de renoncer à les traduire dans une, dans deux ou dans les trois langues officielles. Il se peut donc, à titre exceptionnel, qu'un texte soit disponible uniquement dans la langue originale, qui ne doit pas forcément être une langue officielle. Pour pouvoir procéder de la sorte, il faut que les dispositions contenues dans les textes concernés n'imposent pas directement des obligations aux personnes concernées ou que les personnes concernées utilisent ces textes uniquement dans la langue originale (art. 14, al. 2, LPubl). Les textes en question sont avant tout les ordonnances ou les annexes d'ordonnances qui ont un caractère avant tout technique et dont le cercle des destinataires est restreint. Le dispositif de la décision du Conseil fédéral doit mentionner expressément la ou les langues officielles dans lesquelles on a renoncé à traduire le texte.

Dans le cas des textes juridiques qui ne sont pas soumis au Conseil fédéral (p. ex. les ordonnances départementales), la Chancellerie fédérale décide, en accord avec le département compétent quant au fond, si les conditions fixées à l'art. 14, al. 2, LPubl sont remplies (art. 28 OPubl).

6 Anonymisation de données personnelles dans le cas de la publication électronique

Désormais, les données personnelles protégées au sens de la loi sur la protection des données qui sont contenues dans les textes sous forme électronique (en ligne) doivent être anonymes (art. 16, al. 3, LPubl). Cette règle concerne avant tout les textes publiés dans la Feuille fédérale (notifications telles que les citations à comparaître devant un tribunal militaire, décisions). Les passages concernés de la version électronique de la Feuille fédérale contiennent un renvoi au recueil imprimé dans lequel figure le texte (intégral) concerné. Il n'est permis de publier sous forme électronique un texte contenant des données personnelles protégées que si une loi formelle le prévoit. Si les conditions d'anonymisation sont remplies, le service compétent quant au fond indique au CPO quelles sont les données qui doivent être anonymisées. Par ailleurs, le CPO vérifie lui aussi, de son propre chef, si un texte qui doit être publié remplit les conditions d'anonymisation.

7 Remise gratuite du RO, du RS et de la Feuille fédérale

Le cercle des ayants droit à la remise gratuite du RO, du RS et de la Feuille fédérale n'a, dans l'ensemble, pas été modifié (art. 42 OPubl). Il a été complété par les services de l'administration du Parlement étant donné qu'ils ne font plus partie de l'administration fédérale depuis l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1999. Par contre, la remise gratuite a été légèrement limitée en ce sens que les ayants droit (avant tout les unités administratives et les services visés à l'art. 42, al. 1 et 2, OPubl) ne reçoivent en principe plus qu'un exemplaire du RO, du RS et de la Feuille fédérale. La Chancellerie fédérale autorise des exceptions si les circonstances le justifient. Dans le cas du RS, les ayants droit ont en outre la possibilité de choisir entre la version imprimée et la version électronique (pour l'instant sur CD-ROM).

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) établit et gère une liste des bénéficiaires d'une remise gratuite, liste qui doit être actualisée périodiquement. Il tire au clair les droits de remise gratuite, le cas échéant avec la Chancellerie fédérale (CPO) et avec les unités administratives concernées.

Enfin – autre nouveauté –, les textes auxquels on renvoie dans le cadre d'une publication sous la forme d'un renvoi ne peuvent plus être obtenus gratuitement.

8 Compétences respectives des services concernés

8.1 Service compétent quant au fond

8.1.1 Décisions relatives à la publication

Les services compétents quant au fond demandent aux autorités décisionnaires:

- la publication du texte dans le RO ou la Feuille fédérale (voir ch. 2.1/3.1 ci-dessus);
- la non-publication du texte (à titre exceptionnel) en raison du maintien du secret dans l'intérêt de la défense du pays (art. 6 LPubl);
- la publication du texte (à titre exceptionnel) sous la forme d'un renvoi (art. 9, al. 1 et 2, OPubl);
- la renonciation (à titre exceptionnel) aux traductions dans les langues officielles dans le cas des textes publiés sous la forme d'un renvoi (voir ch. 5 ci-dessus);
- la publication extraordinaire (à titre exceptionnel) (art. 13, al. 1, OPubl).

8.1.2 Fourniture dans les délais des textes à publier

Le service compétent quant au fond est responsable de la publication dans les délais des textes qui doivent être publiés conformément à la loi sur les publications officielles (pour le déroulement, voir l'annexe).

8.1.3 Collaboration à la finalisation des textes à publier

Sur injonction du CPO, il faut immédiatement:

- intégrer les éventuelles modifications découlant de la procédure de co-rapport aux documents dont la publication est prévue;
- opérer le contrôle final et valider le bon à tirer (en l'assortissant ou non d'une réserve).

8.1.4 Communications

Les services compétents quant au fond communiquent:

- à la DDIP les adhésions et les dénonciations portant sur des traités internationaux (art. 4, al. 1, OPubl);
- à la DDIP les réserves, les déclarations, les objections et les communications formulées par les parties contractantes à des traités internationaux ou à des décisions relevant du droit international (art. 4, al. 2 et 3, OPubl);
- au CPO les actes devenus sans objet qui ont été publiés dans le RS⁵ (art. 6, let. a, OPubl);
- au CPO la prorogation des actes qui n'ont pas été publiés dans les RO/RS en raison de leur courte durée de validité mais qui doivent désormais l'être parce que leur durée de validité a été prolongée (voir art. 3 OPubl);
- à la Chancellerie fédérale (CPO) et directement aux services chargés de l'exécution, les actes qui doivent être publiés selon la procédure extraordinaire mais qui n'ont pas été adoptés par l'Assemblée fédérale ou par le Conseil fédéral (art. 13, al. 3, OPubl);

⁵ Doivent en particulier être communiqués les actes devenus sans objet en raison du fait que leur application est limitée dans le temps ou que leur exécution est terminée.

- à la Chancellerie fédérale (Section du droit) les textes qui, en vertu de l'art. 6 LPubl, ne sont pas publiés pour des raisons inhérentes au maintien du secret, dans le cadre de l'information annuelle de la Délégation des Commissions de gestion (art. 6 LPubl et art. 8 OPubl) et, s'il s'agit de traités internationaux ou de décisions relevant du droit international, à la DDIP également;
- à l'OFCL les textes qui ne sont pas publiés dans le RO en raison de leur publication sous la forme d'un renvoi, mais aussi, sous forme électronique, au CPO si les textes doivent paraître sous la forme de tirés à part de la Chancellerie fédérale;
- à la Chancellerie fédérale (Section du droit ou CPO) les erreurs figurant dans des textes publiés qui peuvent être corrigées par le biais d'une correction formelle ou d'une correction sans procédure formelle, mais aussi les adaptations (art. 10 et 12 LPubl);
- au CPO les informations relatives à l'anonymisation de données personnelles dans l'optique de la publication sous forme électronique (concerne surtout les textes de la Feuille fédérale) (art. 16, al. 3, LPubl).

8.2 Direction du droit international public

La Direction du droit international public (DDIP) est chargée:

- en ce qui concerne les traités internationaux et les décisions relevant du droit international qui doivent être publiés, d'organiser leur examen quant à l'intégralité de leur contenu et de les compléter avec les données spécifiques du droit international (p. ex. l'entrée en vigueur) dans les trois semaines qui suivent leur fourniture, et de donner son aval en temps utile en vue de leur publication par le CPO;
- de mettre à jour la banque de données sur les traités internationaux (<http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/intagr/dabase.html>).

8.3 Centre des publications officielles

Le Centre des publications officielles (CPO):

- assure la révision, interne à la Chancellerie fédérale, des textes des messages et du droit interne (circuit impliquant le service juridique et les services linguistiques);
- soumet les textes des messages et du droit interne, finalisés et mis en forme, aux services compétents quant au fond pour le contrôle final;
- publie les textes aussi rapidement que possible dans le RO, dans la Feuille fédérale ou selon la procédure extraordinaire dès que le Conseil fédéral a rendu une décision positive (dans le cas des ordonnances départementales, une fois apposée la signature du chef de département concerné) et que le bon à tirer a été validé;
- veille à ce que les textes du droit interne et du droit international soient traités de la même manière lors de la publication;
- contrôle que les traductions requises sont disponibles en vue de la publication;
- fixe le rythme de la mise à jour du RS (version imprimée et version sur support électronique de données);
- assure la mise à jour permanente du RS en ligne;
- détermine quelle est la forme idoine du support électronique de données en fonction de l'évolution de la technique (art. 29, al. 2, OPubl);
- traite les demandes relatives à l'obtention et à l'exploitation de données du RO, du RS et de la Feuille fédérale (art. 35 ss OPubl);
- examine, dans le cadre de la publication de la Feuille fédérale sous forme électronique, la nécessité d'anonymiser des données personnelles (art. 16, al. 3, LPubl).

8.4 Services de traduction / Secrétariat de la Chancellerie fédérale pour la Suisse italienne (SSI)

Les services de traduction:

- veillent à garantir l'égalité de traitement entre les textes du droit interne et ceux du droit international consacrée par la nouvelle LPubl en ce qui concerne la publication dans les délais. Le droit interne n'est pas plus prioritaire depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit des publications officielles;
- font en sorte, dans les limites de leurs compétences, que les traductions des traités internationaux et des décisions relevant du droit international soient disponibles à l'ouverture de la procédure de co-rapport (art. 32, al. 2, OPubl);
- plus précisément le SSI, transmettent au CPO le bon à tirer pour les versions italiennes des textes à publier.

8.5 Office fédéral des constructions et de la logistique

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL):

- est l'interlocuteur des services pour toutes les questions liées à l'élaboration et à la diffusion des éditions sur support papier et sur support de données (CD-ROM);
- prend les commandes de tirés à part et d'abonnements et veille à ce que la livraison et la facturation se fassent correctement;
- tient à disposition les textes en vue de leur diffusion et fixe, de concert avec le CPO, les émoluments conformément à l'ordonnance sur les émoluments;
- décide des procédés de fabrication, mandate les fournisseurs et assure le financement en la matière.

9 Déroulement de la procédure

Loi assortie d'un message

Ordonnance du Conseil fédéral

Ordonnance départementale

Traité international que le Conseil fédéral peut conclure seul

Traité international assorti d'un message