

Rapport explicatif pour la procédure de consultation: Modification de la loi sur les publications

Condensé

La présente modification vise principalement à faire en sorte qu'à l'avenir, ce ne soit plus la version imprimée, mais la version électronique du RO et de la FF qui fasse foi. Dans la foulée, l'accès aux textes normatifs sera facilité, et il sera procédé à certaines adaptations mineures dictées par la pratique.

Contexte

La loi sur les publications régit la publication du Recueil officiel (RO), du Recueil systématique (RS) et de la Feuille fédérale (FF), et le système qui a ainsi été mis en place pour les publications officielles de la Confédération a fait pour l'essentiel la preuve de son efficacité. En particulier, l'établissement par l'administration de textes normatifs consolidés et leur publication dans le RS sont vus aujourd'hui comme des acquis indispensables. Il en va de même pour le rôle du RO en tant qu'organe rendant compte des textes normatifs adoptés par les autorités, ou encore de sa primauté sur le RS, puisqu'il avait été décidé, dans un souci de sécurité du droit, que c'est le RO qui seul ferait foi.

Contenu du projet

Le progrès technique et les habitudes sociales nouvelles qu'il a fait naître exigent aujourd'hui de revoir le système des publications officielles, dans l'esprit de l'objectif 7 de la ligne directrice 1 du Programme de la législature 2011 à 2015, qui affirme que « la Suisse saisit les chances offertes par les technologies de l'information et de la communication ». En effet, les textes publiés dans le RO, le RS et la FF – textes dont la portée juridique et politique est, rappelons-le, majeure – sont désormais consultés principalement en ligne. Cette évolution a eu au cours des dernières années pour corollaire une forte diminution des tirages papier. Or, à ce jour, et beaucoup l'ignorent, seule l'édition imprimée fait foi.

Aussi le projet vise-t-il notamment à inverser le primat actuel du papier sur le numérique, de façon qu'à l'avenir ce soit la version électronique, et non plus la version imprimée, qui fasse foi. Ce changement s'impose aujourd'hui, car le statut prééminent accordé à l'imprimé ne reflète plus les habitudes, et donc les attentes, de la plupart des usagers. Au demeurant, les autorités qui ont déjà franchi le pas de l'inversion du primat ne l'ont pas regretté, tant en Suisse (soit le Secrétariat d'État à l'économie [SECO] pour ce qui est de la Feuille officielle suisse du commerce [FOSC] et le canton d'Argovie pour ce qui est et des recueils des lois et de la feuille officielle) qu'à l'étranger (soit dix pays de l'Union européenne).

Cette inversion du primat permet en outre sans grande difficulté d'abandonner le rythme légal de publication hebdomadaire au profit d'un assouplissement des échéances. Sous réserve évidemment des indispensables contrôles de qualité et du feu vert des autorités responsables, il sera ainsi possible de publier un texte officiel quotidiennement. Dans un contexte où l'on assiste à une accélération de l'activité normative, cette faculté nouvelle simplifiera aussi bien la publication des actes dans

les délais légaux que la publication rapide d'autres textes qui produisent des effets juridiques (comme certaines décisions).

Enfin, la présente révision devra permettre de faciliter l'accès des usagers aux textes normatifs applicables. Ainsi, les textes qui dans le RO ou la FF ne font l'objet que d'un renvoi seront-ils publiés à un emplacement unique, et a-t-il été prévu de proposer à la consultation les différentes versions antérieures de certains textes du RS. Pour terminer, il est proposé, à la lumière de l'expérience acquise dans l'application de la loi, de procéder à certaines adaptations techniques mineures.

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

La loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl¹) régit la publication :

1. du Recueil officiel du droit fédéral (RO), qui comprend les textes normatifs dans la forme où ils ont été adoptés ;
2. du Recueil systématique du droit fédéral (RS), qui comprend les textes normatifs en vigueur après consolidation par la Chancellerie fédérale (ChF) ; et
3. de la Feuille fédérale (FF), qui comprend les travaux préparatoires de la législation (messages et rapports) et différentes décisions.

Si la LPubl prévoit expressément une version électronique de ces trois publications, elle n'en dispose pas moins que c'est l'édition imprimée qui fait foi (art. 9 LPubl). Pourtant, d'un côté, les abonnements à la version imprimée n'ont cessé de chuter pour s'établir aujourd'hui à 2000 env. (les trois langues confondues), alors que de l'autre, sont enregistrées tous les mois quelque 20 millions de connexions aux versions en ligne (dont 82% au RS, 5% à la FF, 3% au RO et 10% à des services divers).

Année	FF + RO	dont Con-fédération	RS	dont Con-fédération	DVD	dont Con-fédération
2007	3 790	37 %	3 789	23 %	538	43 %
2008	2 812	39 %	3 520	24 %	506	50 %
2009	2 496	40 %	3 180	25 %	457	51 %
2010	2 462	48 %	2 434	26 %	340	55 %
2011	1 818	49%	2 196	23 %	301	47 %

Comme un même texte normatif est publié dans plusieurs recueils (RO et RS) et sous plusieurs formes (imprimée et en ligne), il existe le risque d'en voir coexister plusieurs versions divergentes. C'est la raison pour laquelle la LPubl précise quel est le document qui fait foi – soit, à l'heure actuelle : la version imprimée du RO –, et donc quelle est la version qui doit primer sur les autres au cas où elles ne seraient pas toutes identiques.

Ce caractère déterminant de l'édition imprimée répond de moins en moins aux habitudes et aux attentes des destinataires des normes et décisions qui émanent des pouvoirs publics. Or, en Suisse comme à l'étranger, nombreux sont les acteurs de la publication qui ont d'ores et déjà tenu compte de ces besoins nouveaux de l'utilisateur, ainsi la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), qui a décidé dès le 1^{er} mars 2006 que c'est la version électronique qui ferait foi². À quoi s'ajoute qu'au cours des dernières années, la question du caractère déterminant de la version électronique

¹ RS 170.512

² Voir l'ordonnance FOSC du 15 février 2006 (RS 221.415).

a été au centre de plusieurs travaux scientifiques³. Au vu de ces évolutions, il apparaît qu'il est temps d'envisager pour le RO, le RS et la FF une « inversion du primat » actuel du papier sur le numérique, et de saisir cette occasion pour élargir et améliorer la palette des services proposés dans le domaine des publications officielles.

Rappelons enfin à cet égard qu'une intervention parlementaire (la motion Noser 07.3338 intitulée « Caractère contraignant des textes de loi publiés sous forme électronique », classée le 12 juin 2009) avait déjà chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de modification de la LPubl « afin de conférer à la publication sous forme électronique des recueils du droit fédéral (Recueil officiel et Recueil systématique) et de la Feuille fédérale la même portée juridique qu'à la publication sous forme imprimée ».

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Passer du primat de la version imprimée au primat de la version électronique

Il est prévu que la version électronique des publications officielles de la Confédération acquière le statut de version faisant foi, primant la version imprimée : c'est l'« inversion du primat ». Si elle est adoptée, la modification de la LPubl qui est proposée ici créera les bases légales nécessaires, en vue notamment de mettre en place une plate-forme de publication électronique qui permettra à tous d'accéder en toute simplicité, en toute liberté et en toute confiance au droit fédéral et, accessoirement, d'offrir à celui-ci une meilleure visibilité internationale.

Cette inversion du primat s'accompagnera de diverses améliorations en ce qui concerne le RO, le RS et la FF, dont l'existence n'est pas remise en cause. L'ordonnance sur les publications officielles (OPubl⁴) déterminera s'il y a lieu, et dans quelle mesure, de poursuivre l'établissement d'éditions imprimées, en fonction de l'évolution technique et des besoins. En tout état de cause, les versions papier ne disparaîtront pas tant qu'elles répondront à une demande suffisante.

Le champ d'application de la loi ne changera pas. En particulier, sera conservé le RO, principal organe de publication du droit fédéral et subsidiairement témoin historique de l'évolution du droit car permettant de replacer une modification dans le contexte de l'époque. Le RO continuera ainsi d'accueillir les textes normatifs dans la forme où ils ont été adoptés par l'autorité compétente, la mise en forme consolidée étant effectuée uniquement dans la perspective de l'établissement du RS et d'une publication contextualisée. Par ailleurs, et comme en 2004, lors de la dernière révision en date⁵, il a été décidé après mûre réflexion de ne pas étendre le champ

³ S'appuyant sur les évolutions aujourd'hui observables aux niveaux national et international, une récente thèse de doctorat estime que la publication électronique authentifiée de normes législatives ou réglementaires sera bientôt la règle, les questions techniques touchant la sécurité des données ayant été résolues (ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zürich/St.Gallen 2011, p. 312 [La publication des normes de droit en Suisse ; disponible en langue allemande uniquement]).

⁴ **RS 170.512.1**

⁵ Voir le ch. 1.2.2 du message du 22 octobre 2003 concernant la révision totale de la LPubl intervenue en 2004 (FF **2003** 7047)

d'application de la LPubl à des domaines proches mais cependant distincts (publication d'arrêtés judiciaires ou de données de registres).

La sécurité informatique a été au cœur des réflexions qui ont entouré le présent projet. La loi permettra de prendre toutes mesures propres à assurer durablement l'authenticité et l'intégrité des versions électroniques puisque celles-ci feront désormais foi. Les aspects techniques seront traités dans l'OPubl, même s'il est d'ores et déjà possible de préciser ici que l'on s'achemine sans doute vers la généralisation de la signature électronique.

Le RO et la FF constituent les deux sources principales pour retracer l'évolution du droit fédéral : il est donc indispensable, même après une inversion du primat qui pourrait à terme se traduire par la disparition des éditions imprimées, de préserver et d'alimenter ces sources en recourant aux moyens archivistiques. Les mesures que cela impliquerait sont d'ores et déjà examinées avec le concours des Archives fédérales dans la perspective de la future révision de l'OPubl.

En matière de publications officielles, les conséquences directes de l'inversion du primat seront notamment les suivantes :

En ce qui concerne les publications *ordinaires*, il sera substitué aux éditions hebdomadaires imprimées du RO et de la FF une publication électronique des textes qui sera quotidienne, sous réserve toutefois du feu vert de l'autorité responsable et des indispensables contrôles de qualité. La procédure législative et les processus internes de la Chancellerie fédérale (ChF) seront revus de manière à préserver dans les trois langues officielles le niveau de qualité qui prévaut aujourd'hui. Il devra toutefois rester possible pour certaines catégories de textes de les publier plus tard, soit à une date donnée suivant leur adoption et l'agrément de l'autorité chargée du dossier. On songe notamment à la pratique qui veut que les textes sujets à référendum ne soient généralement publiés que dix jours après le vote final des Chambres qui clôt une session parlementaire. L'ordonnance précisera ces différents aspects.

En ce qui concerne les publications *extraordinaires*, cette appellation sera réservée désormais aux publications urgentes qu'il n'est pas possible de publier sur la plate-forme de publication parce que celle-ci est durablement hors service et qui sont alors publiées par d'autres moyens (par ex. sur un autre site internet ou par l'intermédiaire de la presse).

Le RS étant de facto consulté bien plus souvent que le RO, on aurait pu imaginer revaloriser son statut pour lui conférer un caractère officiel : pour des raisons pratiques, cependant, cela n'a pas été souhaité. Si le RS devait faire foi, en effet, cela supposerait non seulement de procéder à une révision totale de la LPubl, mais aussi de refondre toute la procédure législative, car les autorités compétentes (notamment le Parlement, mais, s'agissant des projets sujets à référendum, aussi les électeurs) devraient approuver non plus seulement les modifications d'un texte, mais, à chaque fois, le texte lui-même dans son intégralité. Conséquence : toute révision partielle donnerait lieu à une procédure aussi lourde que celle qui s'applique à une révision totale, ce qui n'est évidemment pas concevable. Il n'en demeure pas moins, en vertu du principe de la confiance, que les citoyens pourront continuer de s'en remettre au RS de la même façon qu'ils s'appuient sur le RO.

1.2.2 Autres améliorations en matière de droit des publications

Mettre en œuvre l'inversion du primat proposée ici constituerait par ailleurs l'occasion de *modifier ponctuellement* dans la foulée la loi sur les publications officielles à la lumière de l'expérience acquise en matière de droit des publications.

Il est aujourd'hui possible de publier un texte *par renvoi*, en mentionnant uniquement son titre, une référence et le nom de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, le texte lui-même étant publié ailleurs que dans le RO : or, cette liberté se traduit et par une multiplication des sources de publication externes et par une grande hétérogénéité dans la mise en forme des textes concernés. Aussi est-il proposé d'encadrer cette possibilité de façon à regrouper autant que possible à un emplacement unique – soit sur la plate-forme de publication de la Confédération – les textes publiés uniquement par renvoi. Les exigences en termes de présentation formelle et de traduction resteraient toutefois sans commune mesure avec celles qui s'appliquent aux textes publiés dans le RO, le RS ou la FF.

D'autre part, il est prévu de faire en sorte que le Conseil fédéral puisse modifier l'OPubl de façon à allonger la liste des types de document susceptibles d'être publiés sur la plate-forme de publication et mis en ligne. Seraient ainsi publiés nouvellement des documents émanant de l'administration et pouvant présenter un intérêt pour la bonne application du droit, ce qui servirait la sécurité juridique, notamment la cohérence de l'exécution. Il s'agirait plus particulièrement des avis publiés dans le cadre de la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC) et des commentaires qui accompagnent les projets d'ordonnance qui font l'objet d'une proposition au Conseil fédéral. L'OPubl précisera également les conditions de publication et les obligations en matière de traduction. Il est à noter que cette publication centralisée se traduira par une visibilité nouvelle des textes concernés, qui exigera un contrôle minimal de la qualité, à quoi s'ajoute que certains d'entre eux devront le cas échéant être proposés en trois langues. Eu égard aux contraintes qu'il en résultera en termes de traduction et d'accompagnement législatif, on veillera à ce que cette offre nouvelle soit circonscrite aux seuls commentaires d'ordonnances de portée majeure.

1.2.3 Appréciation de la solution retenue

La solution proposée, qui combine inversion du primat et améliorations diverses en matière de droit des publications, permettrait de répondre aux attentes des destinataires et plus généralement des usagers, sans porter atteinte au système éprouvé autour duquel sont organisées les publications officielles. Les noms de ces publications – RO, RS et FF – seront conservés, même si les termes de « recueil » et de « feuille » ressortissent à l'imprimé et ne désigneront plus que des catégories de textes parmi d'autres au sein d'une plate-forme strictement numérique. Cette solution permet ainsi de tenir compte des progrès techniques les plus récents sans pour autant bouleverser les habitudes de l'utilisateur.

1.3 Autres options examinées

Deux autres solutions ont été examinées dans le cadre des travaux consacrés au présent projet, mais elles ont été rejetées au bénéfice de celle qui a été décrite plus haut. Elles sont rappelées ci-après.

1.3.1 Abandon de la distinction entre RO, RS et FF

Le système actuel, qui repose sur la distinction entre le RO, le RS et la FF, serait tout bonnement abandonné. La loi prévoirait simplement la mise en place et la gestion d'une plate-forme de publication sur laquelle seraient publiées en ligne différentes catégories de textes (textes normatifs, décisions, commentaires). Il n'y aurait plus non plus d'éditions hebdomadaires, et les versions imprimées seraient disponibles sur demande uniquement.

- Avantages : le droit des publications s'en trouverait simplifié dans une certaine mesure. Ainsi, les critères qui président à la répartition des textes entre le RO et la FF seraient supprimés.
- Inconvénients : il ne serait plus distingué clairement entre 1) les textes normatifs dans la forme où ils ont été adoptés par l'autorité compétente (RO) 2) les textes normatifs régulièrement consolidés par la ChF (RS) 3) les travaux préparatoires et décisions (FF). Or, et même si elle implique un travail considérable en amont, la distinction qui est faite actuellement entre ces trois catégories garantit limpidité et sécurité du droit. D'autant que cette distinction entre RO, RS et FF est un facteur de clarté supplémentaire lorsqu'il est fait référence à un texte, dans la mesure où elle permet de savoir immédiatement à quelle catégorie il ressortit.

1.3.2 Statu quo avec inversion du primat

Le système actuel serait conservé en l'état, à ceci près que ferait foi non plus la version imprimée, mais la version électronique des textes publiés dans le RO ou dans la FF. Il serait donc renoncé aux autres améliorations proposées.

- Avantages : moins de dispositions à adapter en matière de droit des publications.
- Inconvénients : alors même que la portée de cette modification serait essentiellement symbolique puisqu'elle n'apporterait pas à l'utilisateur de vrai plus en termes d'accessibilité du droit, les dépenses liées à la mise en œuvre des indispensables mesures de sécurité informatiques n'en seraient pas moins importantes.

1.3.3 Appréciation des deux options rejetées

Les inconvénients de ces deux variantes pèsent plus lourd que leurs avantages. Pour ce qui est du statu quo avec inversion du primat, la variante serait d'abord symbolique. Quant à l'abandon de la distinction entre RO, RS et FF, le présent projet en conserve les avantages, soit la plate-forme unique, sans toutefois aller jusqu'à l'abandon d'une tradition vieille de 160 ans.

1.4 Adéquation des moyens requis

Parallèlement aux travaux qu'elle mène en matière de droit des publications et qui font l'objet du présent rapport, la ChF, en sa qualité d'unité administrative chargée d'assurer la publication du droit fédéral, a mis en chantier une modernisation du système de publication géré par le Centre des publications officielles (CPO). Il s'agira ainsi, d'ici à la fin 2016, de procéder progressivement à la fois au remplacement des différentes composantes du système et de rendre techniquement possible l'inversion du primat actuel du papier sur le numérique.

Les moyens nécessaires à cette modernisation du système CPO sont actuellement inscrits au budget 2013 et dans le plan financier de la ChF. Il est à noter que ces dépenses devront être consenties en tout état de cause pour renouveler un système dont certains éléments sont vieux de 14 ans, quelle que soit l'issue du projet législatif dont il est question ici.

La réalisation de l'inversion du primat proprement dite aura un faible coût lié à la modernisation du système CPO dans la mesure où celle-ci porte sur des projets informatiques en rapport avec la présence internet de ce même CPO. On peut donc affirmer que le présent projet n'entraînera pas de dépenses directes, puisque tous les moyens nécessaires au changement de primat et aux améliorations visées en matière de droit des publications ont déjà été budgétés.

Les efforts à fournir pour mettre en œuvre l'inversion du primat et l'élargissement consécutif de l'offre en ligne trouveront leur contrepartie dans une diminution des frais d'impression des publications officielles qui devrait se poursuivre sans interruption. Rappelons qu'à l'heure actuelle, les frais liés à la production d'éditions imprimées s'élèvent à quelque 4,2 millions de francs par an.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre des aménagements techniques, il s'agira de faire en sorte que l'archivage ne devienne pas un facteur de coûts supplémentaires.

1.5 Comparaison avec la situation qui prévaut dans certains cantons et certains pays européens

Au cours des dernières années, une dizaine de pays européens (dont l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas) ont expérimenté avec succès le basculement vers la primauté de la version électronique des publications officielles. Pour la Suisse, le canton d'Argovie a abandonné entièrement la version papier depuis le 1^{er} janvier 2012, après avoir pris les mesures techniques propres à garantir l'intégrité et l'authenticité de la version en ligne. De leur côté, les cantons de Vaud, d'Obwald et plus récemment des Grisons ont renoncé à proposer une version imprimée de leurs recueils systématiques. Depuis le 1^{er} juillet 2012, dans le canton de Zurich, c'est la version électronique de la feuille officielle qui fait foi⁶. Enfin, Bâle-Ville, Soleure, la Principauté de Liechtenstein et l'Union européenne⁷ envisagent eux aussi d'instituer à terme la primauté de la version électronique.

⁶ Publiée à l'adresse suivante : www.zh.ch/internet/fr/aktuell/amtsblatt.html

⁷ Voir la proposition de règlement du Conseil relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne (COM/2011/0162 final du 04.04.2011), sur le site www.eur-lex.europa.eu/

Pour ce qui est du passage de la publication ordinaire hebdomadaire à une publication ordinaire à la demande (éventuellement quotidienne), il résulte d'un alignement sur une pratique d'ores et déjà devenue courante dans certains pays voisins et adoptée également par la FOOSC.

1.6 Mise en œuvre

La modification législative proposée se traduira à son tour par plusieurs modifications à l'échelon réglementaire. À ce jour, tout laisse à penser qu'il faudra procéder à une révision totale de l'ordonnance du 17 novembre 2004 sur les publications officielles (OPubl). L'exécution pourra se faire au moyen d'une adaptation des processus et des infrastructures informatiques à l'intérieur même de l'administration fédérale. En ce qui concerne les cantons et les communes, le projet n'entraînera pour eux ni obligation de modifier leur législation, ni charge administrative supplémentaire.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi sur les publications

Titre de l'acte

Le titre ne reflète plus l'entier du champ d'application de la loi depuis que celui-ci a été élargi aux « autres textes » visés à l'art. 1, al. 1, let. c, et à la plate-forme de publication. Il n'en dit pas moins l'essentiel puisqu'il cite les principales publications concernées (RS, RO, FF), ce qui dispense de le modifier.

Art. 1, al. 1, let. c, et al. 2

À ce jour, la LPubl régit uniquement la publication des recueils du droit fédéral (RO et RS) et de la Feuille fédérale (FF). Pourtant, le CPO procède d'ores et déjà à des publications en ligne qui débordent le strict cadre de ces trois produits : en particulier, il publie les documents qui touchent aux consultations et aux auditions. D'autre part, la prochaine version du système qui assure la mise en ligne du RS permettra de proposer aussi bien les versions antérieures que les versions non encore entrées en vigueur des textes normatifs. La nouvelle *let. c de l'al. 1* permettra de tenir compte de ces évolutions et d'élargir le champ d'application de la LPubl à des informations supplémentaires (relevant notamment de la procédure législative).

Le principe de l'institution d'une plate-forme de publication, avec définition du terme, est posé d'emblée à l'*al. 2*, ce qui permet ultérieurement, par ex. à l'art. 13a, de s'y référer sans autres explications. D'autre part, il est consacré à cette plate-forme un alinéa distinct afin d'établir sans ambiguïté qu'elle accueillera tous les textes visés à l'al. 1.

Al. 1

Le droit international connaît plusieurs types de textes contraignants. Mais si le « traité » (également dénommé, selon le cas : accord, convention, pacte, protocole...) est un contrat conclu entre deux parties ou plus qui exprime leur volonté commune, la « décision » émane d'un organe ou d'une organisation qui a été mis en place en vertu d'un tel traité. Pour la publication, cette différence importe peu : seul compte le caractère normatif du texte, et introduire ici une distinction est sans intérêt. Compte tenu toutefois de ce qu'il n'existe pas de terme générique recouvrant les deux notions de traité et de décision, à l'image du terme d'« acte » qui embrasse tous les textes normatifs du droit national, il s'impose logiquement de ne jamais parler de « traités » sans parler aussi de « décisions » lorsqu'il est question de textes de droit international qui engagent la Suisse et qui à ce titre sont censés être publiés au RO.

Al. 3

Le droit actuel prévoit que les traités de portée mineure et les traités dont la durée de validité ne dépasse pas six mois ne sont pas publiés, sauf s'ils répondent à l'une des exceptions prévues par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur les publications officielles. Ainsi, selon qu'il sera de portée majeure ou mineure ou que sa durée de validité sera inférieure ou supérieure à six mois, un traité contenant des règles de droit sera obligatoirement publié, ou pourra au mieux l'être à titre exceptionnel. Cette démarcation obéit moins à un critère matériel qu'elle ne répond à la délimitation des compétences respectives du Parlement et du Gouvernement, ou, dans le droit fil de l'art. 48a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA⁸), du Conseil fédéral d'une part, des départements et offices d'autre part, en matière de conclusion de traités internationaux. En l'occurrence, pour répondre à la question de savoir si un traité doit ou non être qualifié de portée mineure au sens de l'art. 3 LPubl, il est appliqué par analogie les critères de l'art. 7a, al. 2, LOGA. Toutefois, ce n'est pas parce qu'un traité est d'une portée trop limitée pour devoir être soumis à l'Assemblée fédérale qu'il ne doit pas non plus être publié : ce serait contraire aux principes de publicité et d'accessibilité dans lesquels s'enracine le droit fédéral des publications.

Dans la pratique, le Conseil fédéral se montre plutôt libéral en matière de publication de traités de portée mineure, puisqu'il publie la plupart des traités qu'il est habilité à conclure seul. Il est vrai que d'un autre côté, seuls sont publiés une petite partie des traités conclus directement par les départements et les offices. Cela n'est pas dû uniquement à leur contenu, mais s'explique aussi par l'interprétation restrictive qui est faite des exceptions apportées au principe de non-publication des traités de portée mineure, et par la compétence qui est dévolue aux départements et aux offices de prendre eux-mêmes la décision de publier ou non.

Dans plusieurs domaines, le droit international, qui il est vrai a considérablement gagné en importance, a été revalorisé et mis sur pied d'égalité avec le droit national. Cela est observable notamment en matière de droits politiques (art. 140 et 141 de la Constitution, Cst. ⁹) et de procédure de consultation (art. 3, al. 1, de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation, LCo¹⁰). Il serait logique que cet alignement

⁸ RS 172.010

⁹ RS 101

¹⁰ RS 172.061

fût également réalisé dans le domaine des publications officielles, en élargissant aux textes du droit international le principe qui aujourd'hui veut que tout acte normatif du droit national revête la forme d'une loi ou d'une ordonnance pour être a priori publié au RO et au RS : ainsi, tout texte normatif devra faire l'objet d'une publication, qu'il ressortisse au droit national ou au droit international, et quelle que soit sa portée matérielle. Ce qui n'entraînerait pas pour autant l'obligation de publier désormais tous les traités de portée mineure : seuls seraient concernés ceux qui contiennent des règles de droit ou qui autorisent à en édicter (art. 3, let. b, du nouveau projet de LPubl [P-LPubl]), étant entendu, d'une part, que « sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences » (art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement, LParl¹¹), et d'autre part, que les traités internationaux qui concernent les droits et les obligations de personnes privées doivent de toute façon déjà être publiés en vertu du droit actuel (art. 2, let. a, OPubl). En conséquence, le changement de paradigme concernerait principalement les traités de portée mineure attributifs de compétences, plus particulièrement les traités qui confèrent à une autorité une compétence dont elle n'a pas été préalablement investie en vertu du droit national dont elle relève.

Pour ce qui est de la quantité, ce changement de paradigme ne devrait pas se traduire par une augmentation sensible du nombre des traités de portée mineure à publier au RO. D'une façon générale, en effet, les accords conclus dans les domaines de l'aide au développement ou de la coopération économique, loin de présenter un caractère général et abstrait, portent sur un ou plusieurs projets clairement définis. À cela s'ajoute que l'art. 3, al. 3, P-LPubl donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir des dérogations à l'obligation de publier, et donc de désigner au besoin certains domaines dans lesquels les traités de portée mineure ne seront pas publiés, ce qui permettra d'éviter de devoir passer au crible chaque accord afin de vérifier s'il présente ou non un caractère normatif. Le texte précise à cet égard que le Conseil fédéral « détermine les conditions auxquelles » les traités concernés ne sont pas publiés : il appert donc sans ambiguïté que le Conseil fédéral réglera la question, non pas cas par cas, mais de manière « générale et abstraite » par voie d'ordonnance. Il est prévu de soumettre au Conseil fédéral des dispositions en ce sens dans le cadre d'une révision de l'ordonnance sur les publications, en vue de reprendre dans une première phase les dérogations actuelles à la publication obligatoire (art. 3, al. 3, LPubl en rel. avec l'art. 2 OPubl).

Il faut enfin rappeler que le Conseil fédéral a proposé un aménagement restrictif de ses compétences qui se traduira par une réduction du nombre des traités réputés de portée mineure (voir le message du 4 juillet 2012 concernant la loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux¹²) : ainsi, le nombre des traités soumis à publication obligatoire augmentera en tout état de cause. Le changement de paradigme proposé ici ne fait que rejoindre cette évolution, et de fait, il n'y a pas de raison que la compétence donnée au Conseil fédéral de conclure seul un accord entraîne automatiquement sa non-publication.

¹¹ RS 171.10

¹² FF 2012 6959

Art. 4, titre et let. c

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération peut donner force obligatoire générale aux conventions intercantionales conclues dans certains domaines (art. 48a Cst.). Elles sont alors applicables sur tout le territoire national, y compris sur le territoire des cantons qui n'y ont pas adhéré.

Cette possibilité n'existant pas lorsqu'a été édictée l'actuelle loi sur les publications, la catégorie des conventions intercantionales déclarées de force obligatoire générale n'avait pu être prise en compte. Eu égard à la portée nationale de ces accords et du rôle joué par la Confédération, leur publication au RO s'impose cependant, et est donc proposée au moyen d'une nouvelle *let. c*. Rappelons au passage que s'il avait été renoncé en 2004 à publier les concordats intercantonaux, c'est parce que la révision totale de la Constitution avait supprimé l'obligation de les faire approuver par la Confédération.

En l'occurrence, c'est le texte publié au RO qui devrait faire foi, pour deux raisons. D'abord, parce qu'il serait hasardeux de faire dépendre la validité d'une convention déclarée d'applicabilité générale de la publication du texte par les cantons, notamment ceux qui ne l'ont pas ratifié. Ensuite, parce que rien ne permet d'affirmer que la publication du texte dans 27 recueils différents sera à jamais exempte de toute divergence accidentelle. Il pourrait être opportun de préciser ce point dans l'ordonnance, de même que la question des responsabilités s'agissant de la disponibilité du texte dans les différentes langues officielles.

Enfin, le *titre* est augmenté de la précision « et conventions intercantionales » afin de tenir compte de la nouvelle *let. c*. Il est toutefois entendu que pour ce qui est du droit intercantonal qui est établi sans la participation ou l'intervention de la Confédération, sa publication continue de relever des cantons concernés, et le libellé de l'article est suffisamment clair pour ne laisser aucun doute à cet égard.

Art. 5

Al. 1

Une fois l'inversion du primat opérée, la publication des textes officiels devra impérativement intervenir sous forme électronique, donc en ligne, pour être réputée valide. Dans le cas d'une publication électronique sous la forme d'un renvoi, cela implique pour le texte concerné non seulement que soient mentionnés son titre et sa source, mais aussi que soit toujours indiqué où le trouver sur la plate-forme de publication (au moyen d'une référence ou d'un hyperlien menant vers le texte complet).

Le passage du primat de l'imprimé au primat du numérique n'enlève rien à la validité des critères qui conditionnent la publication sous forme de renvoi, à savoir le nombre restreint des personnes touchées (*let. a*), le caractère technique (*let. b*) et le caractère inadapté à la publication au RO (*let. c*). On peut par ex. songer ici à certains contenus normatifs qui ne se prêtent pas, ou qui ne se prêtent qu'en partie, à une publication sous forme classique de dispositions légales ou d'annexes, comme des banques de données couplées à des systèmes d'information.¹³

¹³ Voir par ex. les inventaires qui figurent dans les ordonnances sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.11 à 451.37).

La let. d correspond à l'al. 2, let. a, du droit en vigueur. De fait, l'al. 1 est consacré à la publication par renvoi telle qu'elle intervient d'ordinaire, qui consiste simplement à publier au RO le titre du texte et une référence (ou un hyperlien) permettant de retrouver celui-ci ailleurs sur la plate-forme de publication. Or, une publication par renvoi qui est exigée par une loi ou une ordonnance de l'Assemblée fédérale ne constitue rien d'autre qu'une modalité particulière de la publication ordinaire par renvoi, et ne fait pas appel à une technique de renvoi particulière.

Le maintien de l'adverbe « notamment » dans la phrase introductive garantit qu'il pourra être procédé à une publication par renvoi même si celle-ci est exigée du fait d'une situation imprévue ne répondant à aucun des critères énumérés aux let. a à d.

Al. 2

L'al. 2 régit ce qui constitue l'exception à la règle de l'al. 1 : outre le titre, le renvoi contient la référence à un organe cette fois extérieur à la plate-forme de publication.

Contrairement aux autres types de renvoi traités dans cet article, et conformément à la pratique déjà en vigueur, les renvois aux textes qui sont déjà publiés dans un organe officiel – suisse ou étranger – disponible en Suisse sont faits non pas sous la forme d'une page entière du RO, mais sous la forme de listes et de notes de bas de page figurant dans le corps même des actes. En cas de besoin, il est établi un répertoire particulier.

Les textes auxquels il est ainsi renvoyé constituent essentiellement des normes privées et des actes juridiques de l'Union européenne (UE) qui ont été déclarés applicables en droit suisse. Il convient de relever à cet égard qu'il existe de plus en plus de sites internet spécialisés qui proposent des compilations de normes à l'intention des professionnels, dont le profane a parfois du mal à déterminer s'ils sont officiels ou non. À quoi s'ajoute que les textes ne sont pas toujours proposés dans leur état le plus récent, et l'on voit bien les risques qu'il peut y avoir à s'appuyer sur une version obsolète. Avec le passage au primat du numérique en matière de publications officielles, il est plus important que jamais de pouvoir distinguer les sources d'information fiables de celles qui ne le sont pas. C'est pourquoi le législateur doit indiquer dans le renvoi quel est l'organe qui a publié officiellement le texte auquel il est renvoyé. Du reste, il est d'ores et déjà prévu à l'art. 9, al. 4, let. c, OPubl, que le renvoi doit mentionner l'adresse internet à laquelle le texte peut être consulté ou commandé sous forme imprimée, sauf s'il s'agit d'un organe bien connu, comme en particulier le Journal officiel de l'UE.

Al. 3

Au contraire de l'actuel art. 5 LPubl, l'art. 5 P-LPubl ne vise plus qu'à préciser dans quelles conditions il est possible de publier un texte officiel par renvoi, donc ailleurs qu'au RO, au RS ou dans la FF. Pour ce qui est de l'emplacement lui-même où les textes sont accessibles, ce point est nouvellement traité à l'art. 13a P-LPubl, consacré aux autres textes publiés sur la plate-forme de publication.

Art. 6

Les actes et les traités internationaux qui doivent être tenus secrets parce que la préservation de la sécurité intérieure ou extérieure¹⁴ de la Suisse l'exige, ne sont pas publiés. La non-publication pour raisons de sécurité s'inscrit d'ores et déjà dans la pratique actuelle en matière de non-publication, telle qu'elle s'applique à certains traités internationaux ou aux normes de l'UE qui ont été déclarées applicables en Suisse. Il est à noter que les traités internationaux prévoient généralement eux-mêmes leur non-publication, ce qui lie la Suisse en sa qualité de partie (le maintien du secret n'étant évidemment possible qu'à la condition que toutes les parties se tiennent à cet engagement). Mais actuellement, et c'est une erreur, la non-publication est assimilée à une publication faite par renvoi parce que le texte ne toucherait qu'un nombre restreint de personnes (art. 5, al. 1, let. a, LPubl).

Le droit en vigueur lie le secret à la défense nationale, donc au domaine militaire stricto sensu, mais cela ne répond plus aux réalités de l'époque actuelle qui voit s'estomper les frontières entre les différentes formes de menaces qui pèsent sur la sécurité. Rappelons du reste que la loi sur les publications de 1986¹⁵ allait plus loin que le droit actuel puisqu'elle parlait de « défense générale », terme aujourd'hui tombé en désuétude. Il existe par ailleurs un décalage entre la formulation actuelle et celle qui est utilisée à l'art. 7, al. 1, let. c, de la loi sur la transparence (Ltrans¹⁶) pour restreindre l'accès à un document officiel, et qui fait clairement mention de « la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ». Toutefois, il n'est pas prévu de mettre à profit ce changement pour augmenter notablement le nombre des textes non publiés pour raison de sécurité, et de toute façon l'ordonnance devra préciser les critères applicables. Enfin, rappelons pour être complet qu'un texte qui n'aurait pas fait l'objet d'une publication pourrait le cas échéant entrer dans le champ d'application de la LTrans.

Un nouvel *al. 2* précise qu'un texte normatif non publié ne s'applique à l'égard des personnes directement concernées qu'à la condition qu'il leur ait été directement notifié.

Art. 7

Le *titre* et l'*al. 1* ont été repris tels quels du droit actuel.

Pour assurer la cohérence terminologique et prendre en compte la nouvelle catégorie de textes visée à l'art. 4, let. c P-LPubl, le terme de « traités » est remplacé à l'al. 2 par l'expression « traités, décisions et conventions au sens des art. 3 et 4 ».

Al. 3

La LPubl prévoit aujourd'hui deux types de publication dans le RO, à savoir la publication ordinaire et la publication extraordinaire. Dans le cadre de la procédure ordinaire, les textes sont censés être publiés dans le RO au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur – un délai qui n'a rien perdu de son utilité.

¹⁴ Concernant les notions de sécurité intérieure et de sécurité extérieure, voir le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences » (FF 2012 4161, 4178 s.).

¹⁵ RO 1987 600

¹⁶ RS 152.3

Exceptionnellement, cependant, il est possible de prévoir un délai plus court, le texte pouvant même être publié le jour même de son entrée en vigueur. Cette mesure peut se révéler nécessaire pour qu'il puisse déployer pleinement ses effets, soit parce qu'il y a urgence (art. 165 Cst.), soit en raison de circonstances extraordinaires. Cette publication extraordinaire est régie par le chap. 1, section 5, de l'OPubl, qui en précise les formes possibles (communication sur une page internet de la ChF, communication à la radio et à la télévision, communiqués de presse, circulaires, etc.), le contenu et la procédure applicable (notamment l'envoi des textes aux services désignés par les cantons, où ils seront consultables).

Il convient de relever à cet égard qu'il a été recouru si souvent à la publication extraordinaire (30 fois en 2010, 82 fois en 2011) que le qualificatif d'« extraordinaire » tel qu'il est pris ici ne semble plus avoir grand-chose à voir avec son acception originelle. À cela s'ajoute qu'avec le changement de primat, la publication sur internet, loin de constituer simplement un moyen de plus parmi d'autres, ou une modalité de la publication extraordinaire, deviendra la forme normale de la publication ordinaire.

Ainsi, la possibilité de publier quotidiennement en ligne enlève toute signification à la plupart des publications extraordinaires qui sont faites aujourd'hui, puisque les 5,5 jours autrefois nécessaires pour produire et distribuer l'édition imprimée sont désormais inutiles pour procéder à une publication ordinaire.

Par ailleurs, à examiner de plus près les publications extraordinaires intervenues entre 2010 et 2012, il apparaît que si une partie d'entre elles répondaient effectivement au souci de permettre à l'acte de déployer pleinement ses effets, l'urgence invoquée pour motiver les autres était fort éloignée de celle dont il est question à l'art. 165 Cst. De fait, il s'agissait d'une part de sanctions publiées en vertu de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos¹⁷ (dont l'applicabilité exigeait manifestement qu'elles ne soient pas publiées dans le délai ordinaire), et d'autre part, de modifications apportées à l'ordonnance du DFF du 1^{er} juillet 2007 sur le contrôle de l'importation et du transit d'animaux et de produits animaux¹⁸. Cette ordonnance doit être adaptée dans les meilleurs délais pour tenir compte des décisions prises par l'UE, et lorsque celles-ci concernent notamment des mesures destinées à prévenir la propagation d'épizooties, les impératifs de santé publique interdisent de ménager un délai de cinq jours entre la publication et l'entrée en vigueur.

En conséquence, les publications de ce type seront qualifiées désormais de publications ordinaires urgentes. Celles-ci ne devront pas nécessairement être couvertes par le champ d'application de l'art. 165 Cst. Pour autant, il ne sera pas admissible de baptiser « urgente » une publication pour la seule raison que l'affaire a été mal planifiée ou organisée : le caractère d'urgence dépendra du contenu de l'acte et des effets juridiques qu'il produira, et en aucun cas de l'avancement du processus de publication.

La ChF n'a pas à envoyer aux services désignés par les cantons les actes qui font l'objet d'une publication urgente mais ordinaire (art. 13, al. 2, OPubl). Eu égard toutefois à leur entrée en vigueur rapide, il s'agira de les mettre en évidence sur la plate-forme de publication de façon qu'il soit possible de les distinguer de la grande masse des publications ordinaires non urgentes.

¹⁷ RS 946.231

¹⁸ RS 916.443.106

Al. 4

Au vu de ce qui précède, le qualificatif d'« extraordinaire » sera réservé aux cas où, en raison de circonstances précisément extraordinaires, la publication devra intervenir autrement que par la voie normale. Celle-ci étant la publication électronique, les circonstances extraordinaires précitées peuvent consister en une panne généralisée affectant les serveurs web ou à une perturbation durable des réseaux (par ex. d'une durée supérieure à une journée), elles-mêmes dues à une catastrophe naturelle, à un acte de guerre ou à un attentat terroriste – tous événements peu fréquents. Dans un tel cas, la ChF devrait se rabattre sur les moyens prévus à l'art. 11, al. 1, let. b à f, OPubl pour assurer malgré tout la publication des actes.

Pour ce qui est des textes d'effet juridique réduit au sens de l'art. 8, al. 3, LPubl et des textes à faire parvenir aux services désignés par les cantons (c.-à-d. aux chancelleries cantonales) au sens de l'art. 18, let. b, LPubl, ils entrent désormais exclusivement dans la catégorie des textes faisant l'objet d'une publication extraordinaire au sens où l'entend la modification de la LPubl.

Art. 9

Tout ce qui touche à la question de la version faisant foi est désormais réglé à l'art. 16a, qu'il s'agisse des rapports entre RO et RS ou entre version électronique et version imprimée. L'art. 9 peut par conséquent être abrogé.

Art. 10

L'al. 1 prévoit déjà que les corrections des erreurs qui entachent un acte juridique relevant du droit national et qui entraînent un changement de sens doivent obligatoirement être publiées dans le RO. Mais rien n'est dit au sujet des erreurs qui pourraient affecter un texte relevant du droit international et entraîner un changement de sens. Cette lacune est désormais comblée : pour autant que les autres parties expriment leur accord (sous la forme d'une décision de l'organe compétent ou d'un échange de notes), un tel texte pourra en effet faire l'objet d'une correction formelle.

L'al. 2 vise lui aussi à combler une lacune : en effet, lorsqu'une loi fédérale ou un arrêté fédéral publié dans le RO ou dans la FF contient une erreur entraînant un changement de sens alors même que cette erreur ne figurait pas dans le texte soumis au vote final des Chambres, la Commission parlementaire de rédaction (CPR) ne peut à ce jour ordonner de correction au sens de l'art. 58 LParl, puisque le texte « original » était correct. Toutefois, si la ChF devait être amenée – les cas seront rares – à procéder à une telle correction, elle en informerait préalablement la CPR ou plus précisément son secrétariat, de façon à marquer la prééminence normative du législatif sur l'exécutif. Comme c'est le cas pour les corrections décidées par la CPR, la modification du texte sera signalée expressément dans le RS au moyen d'une note de bas de page : ce point va de soi et n'a donc pas à être mentionné dans la loi. De plus, la ChF précisera à chaque fois que la correction a été faite en accord avec la CPR.

Art. 11

Le RS permet au simple usager comme au professionnel du droit de disposer d'une version consolidée du droit en vigueur. Si, en vertu du principe de la confiance, ils sont fondés à se fier à cette publication, ce n'en est pas moins le RO qui fait foi en cas de divergence.

La version en ligne du RS est aujourd'hui actualisée en permanence (c.-à-d. quotidiennement), alors que les versions imprimée et sur DVD ne le sont que tous les trois mois, sous la forme de suppléments et de mises à jour respectivement, qui par nature sont rapidement périmés. La version papier doit en outre faire l'objet d'une mise à jour manuelle, à la fois astreignante et source possible d'erreurs. Ces raisons, ainsi que d'autres, strictement pratiques, expliquent pourquoi le RS est aujourd'hui principalement consulté en ligne.

La *let. a* confirme la pratique constante qui veut que les arrêtés d'approbation de portée non normative ne sont pas publiés dans le RS.

Pour ce qui est de la dérogation qui veut que dans certains cas les textes dont la durée de validité est courte ne sont pas publiés dans le RS, il y a bien longtemps déjà qu'elle est sans objet puisque la version en ligne du RS est actualisée quotidiennement. Aussi le Conseil fédéral, qui n'a que faire de cette compétence, propose-t-il d'abroger l'actuel *al. 2*.

Art. 12, al. 3

S'agissant des erreurs figurant dans les actes de l'Assemblée fédérale, l'al. 3 prévoit que même les corrections et adaptations sans procédure formelle sont régies par la LParl. Comme il s'agit là d'erreurs n'entraînant pas de changement de sens et souvent dues à la ChF elle-même, c'est faire preuve d'un formalisme sans doute excessif, d'autant que l'art. 8 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 sur la Commission de rédaction¹⁹ délègue déjà à la ChF – pour ainsi dire en retour – la compétence de procéder de son propre chef dans le RS à la correction d'erreurs qui ne touchent pas au fond. Aussi est-il proposé d'abroger cet alinéa.

Art. 13, al. 1, let. c, et 2

L'al. 1 dresse la liste des textes qui sont à publier obligatoirement dans la FF, tandis que l'al. 2 indique lesquels peuvent l'être. Dans un souci de stricte observance de la systématique de l'article, il est proposé de déplacer la *let. c* de l'al. 1, qui vise une catégorie de textes dont la publication est facultative, pour faire de son contenu la *let. a* de l'al. 2. La formulation choisie souligne que cette disposition est complémentaire de l'al. 1, *let. b*. L'ordonnance précisera plus avant les types de texte susceptibles d'être publiés dans la FF. Rappelons également à cet égard qu'en vertu de l'art. 158, al. 3, LParl, en rel. avec l'art. 13, al. 1, *let. g*, LPubl la publication des recommandations des commissions parlementaires de surveillance et des avis des autorités compétentes reste obligatoire.

¹⁹ RS 171.105

Section 4a : Autres textes publiés sur la plate-forme de publication

Art. 13a

L'inversion du primat implique que la publication sous forme électronique sera désormais la règle dans tous les cas de figure, et qu'une version sous forme imprimée sera produite uniquement pour répondre à un besoin ou une demande effectifs.

Il convient à cet égard de s'assurer que cette publication électronique se fera de manière centralisée et qu'elle ne sera pas éclatée sur les sites internet des départements et des offices. Aussi la publication électronique légale interviendra-t-elle sur la plate-forme de publication gérée par la ChF.

Sur cette plate-forme seront publiés en tout état de cause :

- le RO, le RS et la FF;
- les textes publiés dans ces organes de publication par renvoi uniquement en vertu des art. 5, al. 1, P-LPubl et 13, al. 3, LPubl (distincts des textes visés à l'art. 5, al. 2, P-LPubl, qui eux sont publiés sur un autre organe de publication accessible en Suisse) ;
- les documents relatifs aux procédures de consultation ou d'audition ;
- les versions antérieures du droit fédéral telles qu'elles ont été publiées sous une forme consolidée dans le RS ; cette disposition s'appliquera en tout cas aux textes publiés après la mise en service de la plate-forme de publication, et si possible à tous les textes publiés sous forme électronique depuis que cette forme de publication existe.

Al. 1

Let. a: lorsqu'un texte est publié dans le RO, le RS ou la FF uniquement sous forme de renvoi, il doit désormais impérativement être accessible en ligne. Avec le changement de primat, il ne sera plus possible de se borner à remettre des copies ou des versions imprimées. Dans ces conditions, il est souhaitable que les textes auxquels il est renvoyé soient autant que possible, et si possible dans le cadre d'une procédure simplifiée, publiés eux aussi sur la plate-forme de publication : d'abord, cela confirmera leur caractère officiel ; ensuite, ce sera plus pratique pour l'utilisateur, qui saura tout de suite où se rendre pour rechercher l'information qui l'intéresse ; enfin, cela permettra d'indexer les textes afin qu'il soit possible ensuite de les retrouver aisément au moyen d'un moteur de recherche central. L'ordonnance devra prévoir à cet égard un délai transitoire suffisant pour laisser le temps, d'une part, aux départements et aux offices de transférer sur la plate-forme et ainsi de centraliser l'hébergement des textes qu'ils proposent à ce jour de manière éparse sur leurs propres sites, et d'autre part, à la ChF d'adapter en conséquence les hyperliens contenus dans le RS.

La *let. b* affirme expressément que les documents relatifs aux procédures de consultation feront eux aussi partie du contenu de la plate-forme de publication, compte tenu de ce qu'ils constituent des travaux préparatoires susceptibles de fournir ultérieurement des éclairages précieux pour la compréhension ou l'exécution du droit, à l'instar des messages publiés dans la FF.

L'art. 29, al. 3, OPubl prévoit déjà la mise en ligne des versions antérieures du RS : la *let. c* confirme et même revalorise ce mandat en l'inscrivant dans la loi. La dispo-

sition est néanmoins placée à l'art. 13a afin de mettre en évidence le caractère secondaire de ce service par rapport à l'objet premier du RS, qui est de présenter l'état le plus récent du droit. À partir d'une date qui reste à définir, il devra donc être possible de consulter un acte dans la version qui était la sienne à une date donnée. La mise en œuvre de ce projet se fera par étapes, étant entendu que pour les versions publiées depuis 2000, la réalisation pourra être à la fois rapide et exhaustive, mais qu'elle ne pourra intervenir au mieux que progressivement pour les versions plus anciennes.

Al. 2: l'ordonnance définira les autres contenus de la plate-forme de publication. Parmi ceux-ci, les versions romanche et anglaise du RS, déjà disponibles, ainsi que des registres spécialement conçus pour faciliter à l'utilisateur la consultation de la plate-forme. Est également envisageable la publication des rapports explicatifs accompagnant les projets d'ordonnance de portée majeure, de la JAAC, de la banque de données « Traités internationaux » (ELIAS) de la Direction du droit international public du DFAE, de la banque de données « Droits politiques » (PORE) de la ChF, et même des versions à venir d'actes normatifs, c.-à-d. intégrant des modifications non encore entrées en vigueur.

Art. 14

L'obligation de publier dans les trois langues officielles ne concernait pas à ce jour les textes visés à l'art. 5 : l'art. 14, *al. 2* P-LPubl étend nouvellement cette exception à l'ensemble des « autres textes » qui seront publiés sur la plate-forme de publication. On peut par ex. citer à cet égard les textes qui ressortissent à la JAAC ou encore les rapports explicatifs qui accompagnent les ordonnances du Conseil fédéral. Il sera précisé dans l'ordonnance les éléments – types de texte, critères, compétences – qui détermineront la décision de ne pas faire traduire, ou de ne faire traduire qu'en partie, les « autres textes » qui seront publiés sur la plate-forme. La formulation « peut prévoir » autorise le Conseil fédéral aussi bien à prendre une décision applicable à un cas particulier qu'à édicter une norme générale et abstraite.

Un nouvel *al. 4* rappelle que tout ce qui touche aux consultations et aux auditions est régi par des règles propres qui priment celles du droit des publications. Ainsi, l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance sur la procédure de consultation (OC²⁰) dispose certes que le dossier envoyé en consultation doit être établi dans les trois langues officielles, mais il précise que cette règle n'est pas sans souffrir certaines dérogations (ainsi lorsqu'il s'agit d'un traité international et qu'il y a urgence). D'autre part, l'obligation de traduire ne s'étend pas aux auditions (art. 2 OCo).

Art. 16

À l'*al. 1*, l'adverbe « principalement » indique que les textes ne seront pas à l'avenir accessibles uniquement en ligne sur la plate-forme de publication, et qu'il continuera d'être possible de les obtenir également sous forme imprimée (du moins sur demande)

Al. 2

Nul n'est obligé de s'équiper d'un ordinateur disposant d'une connexion internet ou même d'une imprimante pour prendre connaissance des publications officielles qui

²⁰ RS 172.061.1

pourraient le concerner. Aussi doit-il subsister la possibilité de s'en procurer des versions papier, contre émolument (service d'impression à la demande).

Pour ce qui est de la question de savoir s'il y aura lieu de poursuivre la diffusion de périodiques servis sur abonnement (sous forme imprimée ou sur support numérique), l'*al. 3* laisse au Conseil fédéral le soin de la trancher. Si l'écart entre la demande effective et les frais d'impression devait être par trop important, il aura la possibilité de mettre fin à cette diffusion. En ce qui concerne les éditions hebdomadaires, cependant, si la version papier devait être arrêtée, il s'agira de faire en sorte que les informations qu'elle contenait soient diffusées par d'autres canaux (par ex. au moyen d'une infolettre hebdomadaire présentant en ligne les derniers développements du droit).

Art. 16a

La question de la version faisant foi – RO ou RS ? Version électronique ou version imprimée ? – fait désormais l'objet d'un article unique qui lui est entièrement consacré.

S'agissant des statuts respectifs du RO et du RS, l'*al. 1* ne change rien à la situation qui prévaut actuellement (art. 9, al. 1, LPubl). Il est vrai que des deux, c'est le RS qui est aujourd'hui le plus souvent consulté et cité, tandis que le RO, initialement conçu pour être la source d'information officielle par excellence de l'utilisateur, ne joue presque plus ce rôle. De même, une fois qu'auront été mises en ligne les versions antérieures du RS, la signification du RO pour la constatation de la naissance d'une obligation juridique ne pourra que décroître. De fait, le principe de la confiance autorise à se fonder autant sur l'un que sur l'autre, le caractère déterminant du RO ne se manifestant que dans le cas où il y aurait une divergence entre les versions publiée au RO et publiée au RS d'un même texte, due par ex. à une correction qui n'aurait pas été effectuée. Rappelons qu'il serait problématique que ce soit le RS qui fasse foi, car il contient les textes consolidés, qui n'ont pas été adoptés sous cette forme. Enfin, la disposition tient compte de la nouvelle let. c de l'art. 4 P-LPubl.

L'*al. 2* a matériellement été repris tel quel de l'art. 9, al. 2, LPubl.

L'*al. 3* consacre l'inversion du primat : désormais, la version électronique, et plus précisément celle qui est publiée sur la plate-forme de publication, prime sur la version imprimée. L'utilisateur, et notamment les autorités et les tribunaux, peut s'en remettre en toute confiance à la version publiée en ligne, et n'a donc plus à se procurer en plus une version papier afin d'avoir la certitude d'être en possession du texte qui fait foi.

Art. 16b

Le changement de primat suppose une entière confiance dans la version électronique : aussi devra-t-il s'accompagner d'un certain nombre de mesures qui vont au-delà des moyens déjà mis en place (tels que pare-feu et services de sauvegarde). L'utilisateur doit pouvoir être absolument certain qu'une publication électronique émane bien du service officiellement chargé de sa publication, donc de la ChF (authenticité), et qu'elle n'a pas été altérée entre sa mise en ligne et sa consultation (intégrité).

Parmi ces mesures figureront notamment l'horodatage électronique et la signature électronique certifiée. Plus particulièrement, il s'agira de vérifier la possibilité de

mettre en œuvre la « signature électronique réglementée » et le « certificat réglementé » tels qu'ils sont prévus dans le projet de loi sur la signature électronique (SCSE²¹). Pour autant que cela soit techniquement possible, il sera fait en sorte que les textes soient protégés non seulement dans la mesure où ils se trouvent sur la plate-forme de publication, mais également après qu'ils ont été téléchargés. Les modalités techniques seront arrêtées dans l'ordonnance.

Art. 16c

Eu égard à l'importance que revêt la question, il est consacré un article entier à la protection des données, qui n'est donc plus simplement assimilée à un élément parmi d'autres de la problématique plutôt technique de la délimitation entre publication sous forme électronique et publication sous forme imprimée.

Plusieurs lois de procédure²² et l'art. 5 de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos²³ prévoient la publication dans le RO (ordonnances portant institution de sanctions) ou dans la FF (notification de jugements ou de décisions et citations adressées à des personnes dont le domicile n'est pas connu) de textes qui contiennent des données personnelles ou même des données sensibles. Eu égard à la fois à l'objet de ces textes et au changement de primat, il n'est plus envisageable désormais que lesdites données ne soient pas accessibles en ligne. C'est pourquoi il est créé à l'al. 1 une base légale formelle qui autorise expressément la publication en ligne de ces données, comme le demande l'art. 19, al. 3, de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD²⁴). Comme il n'est pas à exclure que soient également publiés des profils de la personnalité (par ex. dans le cadre d'une notification), il en a été expressément tenu compte dans un souci d'exhaustivité ; un tel profil consiste en un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique (art. 3, let. d, LPD).

Simultanément, il s'agira de prendre les mesures propres à prévenir autant que possible les abus (à savoir l'établissement de profils de la personnalité à des fins sans rapport avec l'objet de la publication). Plutôt que de prescrire ici une méthode particulière, comme c'était le cas précédemment, la loi se borne à une formulation ouverte qui ne ferme la porte à aucune possibilité ni à aucun développement techniques. On songe notamment aujourd'hui à des solutions consistant à empêcher l'indexation automatique de textes contenant des données sensibles par des moteurs de recherche externes, ou à proposer un accès limité dans le temps comme c'est déjà le cas pour certaines feuilles officielles cantonales ou la FOSEC²⁵.

Art. 17

L'actuel art. 17, intitulé « Étendue de la publication », visait en matière de publications officielles à distinguer entre l'offre de base, incombant à l'État, et les produits

²¹ www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2141/FR_projet_SCSE.pdf

²² Notamment l'art. 36 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021), l'art. 88 du code de procédure pénale (RS 312.0) ou l'art. 64, al. 3, de la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0).

²³ RS 946.231

²⁴ RS 235.1

²⁵ Pour le canton de Zurich, voir sous www.amtsblatt.zh.ch > support > Häufige Fragen > Recherchieren nach Einzelmeldungen

dérivés, dont la production est réservée au secteur privé. Par « produits dérivés », on entend des textes qui mettent en relation les textes normatifs et la jurisprudence et les commentent. Mais vouloir limiter ici l'action de la Confédération à la simple publication des décisions des autorités n'est pas sans introduire comme une contradiction avec l'établissement de versions anglaises ou romanches tel qu'il est prévu ailleurs dans la loi, ou encore de versions consolidées publiées ensuite dans le RS. Conserver la disposition empêcherait même de générer des produits de publication au moyen de banques de données gérées en propre. Bien entendu, l'administration ne saurait concurrencer le secteur privé en proposant ses propres éditions commentées, mais une telle interdiction découle déjà de l'art. 41 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances²⁶, et aucune précision supplémentaire n'est donc ici nécessaire. Par ailleurs, si les éditions commentées seront bannies de la plate-forme de publication, il n'en devrait pas moins être possible de proposer des outils permettant de procéder sans grandes difficultés à des mises en relation entre différents textes officiels. Enfin, les éditions commentées réalisées par des services fédéraux en dehors du cadre des publications officielles visées par la LPubl restent autorisées (comme celles qui résultent de partenariats public-privé conclus avec des maisons d'édition).

Art. 18

La possibilité actuellement donnée à l'usager ne disposant pas d'une connexion internet de consulter dans les bureaux des autorités les publications officielles de la Confédération et plus particulièrement les publications extraordinaires est maintenue. Comme précédemment, il appartient aux cantons de désigner par voie de loi ou d'arrêt du Conseil d'État les services où cette consultation est possible. Les cantons peuvent également ordonner à ces services de continuer de se procurer des versions papier mais ceux-ci doivent au minimum prendre les dispositions propres à permettre une consultation en ligne non seulement de la FF, du RO et du RS dans leur état le plus récent, mais aussi des autres textes publiés sur la plate-forme de publication.

Art. 19

Al. 1 : l'art. 46a LOGA donne à l'administration fédérale la compétence de percevoir des émoluments et il n'y a pas lieu de réaffirmer celle-ci ici. Le souci de clarté commande néanmoins de préciser ce qui sera soumis au versement d'un émolument et ce qui ne le sera pas. La consultation en ligne du RO, du RS et de la FF est aujourd'hui gratuite : cette gratuité sera étendue à la consultation de tous les textes publiés sur la plate-forme de publication. Sera également gratuite la consultation des textes publiés ailleurs que sur la plate-forme par un autre organe : il s'agit là, d'une part, des normes de l'UE applicables en droit suisse (accessibles gratuitement sur le site internet EUR-Lex), et d'autre part, des normes d'organisations privées qui en droit fédéral ont été déclarées obligatoires. En ce qui concerne ces dernières, l'ordonnance devra indiquer comment le principe de la gratuité de leur consultation pourra être traduit dans les faits. On peut par ex. imaginer que la Confédération désignera à cet effet des services où il sera possible de consulter les textes en ques-

²⁶ RS 611.0

tion et d'en faire des copies pour son usage personnel²⁷. Enfin, rappelons que les textes publiés sur la plate-forme de publication peuvent également être consultés gratuitement dans les bureaux de la ChF et dans ceux des services désignés par les cantons.

Al. 2 : la remise de publications imprimées, de même que la remise de données électroniques à des tiers en vue d'une valorisation sous la forme de produits dérivés, a toujours pour contrepartie le versement d'émoluments destinés à couvrir les frais.

Al. 3 : l'ordonnance pourra soumettre à des conditions particulières la réutilisation par un tiers des données électroniques des publications officielles. Il s'agit notamment de s'assurer que les conditions et obligations auxquelles les services fédéraux sont assujettis en matière de traitement des données s'appliqueront également aux tiers qui voudront valoriser de telles données. Ces contraintes devront plus particulièrement concerner les données sensibles, quitte à limiter le cas échéant la durée de leur accessibilité en ligne : il faut absolument prévenir le risque que des profils de la personnalité puissent être établis ou diffusés hors du cadre de ce que la loi autorise pour les publications officielles (art. 16c P-LPubl).

Art. 19a

À ce jour, seules quelques dispositions éparses de la LPubl et de l'OPubl permettent de conclure à la compétence de la ChF et du Centre des publications officielles (CPO) en matière de publications officielles (ainsi l'art. 10 LPubl relatif aux corrections formelles). La clarté commande donc d'affirmer expressément cette compétence de la ChF et plus précisément du CPO. Les compétences particulières qui pourraient être ou avoir été conférées à d'autres services ou organes demeurent réservées²⁸.

2.2 Modification du droit en vigueur

Ch. 1 : l'art. 58 LParl est complété de façon qu'il soit précisé dès l'échelon de la loi quelle loi s'applique lorsqu'a été commise une erreur dans la publication d'un acte de l'Assemblée fédérale, selon la nature de l'erreur considérée.

Ch. 2 : il est nécessaire de coordonner l'art. 48a LOGA avec le nouvel art. 6 P-LPubl. En effet, les traités internationaux qui seraient interdits de publication parce que la préservation de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse l'exige, ne doivent pas non plus apparaître dans le rapport annuel sur les traités internationaux. Il faut donc se conformer autrement à l'obligation d'informer le Parlement. Aussi les traités en question seront-ils portés de manière adéquate à la connaissance de la Délégation des Commissions de gestion.

Ch. 3 : aux termes de l'art. 14, al. 1, de la loi du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail²⁹, les décisions de la Confédération visant à étendre un tel champ d'application et les clauses

²⁷ Un comité de normalisation (« Normungsgruppe Bund ») présidé par le SECO s'attache actuellement à étudier les différents problèmes juridiques et pratiques que pose en droit le renvoi – direct ou indirect – à des normes privées.

²⁸ Voir la compétence dévolue au SECO pour la publication de la FOSC par l'art. 5 de l'ordonnance FOSC (RS 221.415).

²⁹ RS 221.215.311

sur lesquelles elles portent sont certes publiées dans la FF, mais uniquement avec mention du titre et indication de l'organisme auprès duquel elles peuvent être obtenues. Aucune des conditions prévues à l'art. 5, al. 1, P-LPubl pour autoriser une publication par renvoi n'étant remplie, et eu égard au nombre important d'intéressés, il est proposé de publier désormais dans la FF le texte intégral de ces décisions et clauses.

Ch. 4: à ce jour, la procédure pénale militaire (PPM) n'aborde pas la question de la publication des décisions. En pratique, toutefois, les règles du code de procédure pénale (CPP) sont appliquées par analogie. Ainsi, 80 citations à comparaître devant un tribunal militaire ont été publiées en 2011 dans la version imprimée de la FF. Or, pour des raisons de protection des données, l'art. 16c, al. 1, P-LPubl n'autorise la publication de données sensibles – dont la version électronique sera désormais la seule à faire foi – que si cette publication est prévue par une loi : il est donc indispensable de compléter la PPM en ce sens. Il a été choisi à cet égard une formulation qui répond à celle de l'art. 88 CPP.

Ch. 5: aux termes de l'art. 19, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle³⁰, les ordonnances sur la formation sont publiées dans le RO uniquement sous la forme d'un renvoi. Aucune des conditions prévues à l'art. 5, al. 1, P-LPubl pour autoriser une publication par renvoi n'étant remplie, et eu égard au nombre important d'intéressés, il est proposé de publier désormais dans le RO le texte intégral de ces ordonnances. Il est du reste à noter que, pour permettre l'impression de tirés à part, les quelque 200 textes concernés font d'ores et déjà l'objet d'une mise en page identique à celle qui est utilisée pour les textes normatifs, et ils sont traduits dans les langues officielles.

Ch. 6: l'art. 10, al. 1, de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues³¹ s'applique aujourd'hui à tous les textes devant faire l'objet d'une publication officielle. Avec la mise en place de la plate-forme de publication et l'augmentation conséquente du nombre des textes publiés (art. 13a P-LPubl), il faut impérativement, pour prévenir le risque d'une inflation galopante des frais de traduction, limiter l'obligation de publier en trois langues aux textes qui sont publiés dans le RO et dans la FF.

Ch. 7: l'art. 8, al. 1, let. b, de la loi du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)³² fait obligation aux diffuseurs suisses d'informer le public des actes de la Confédération qui font l'objet d'une publication extraordinaire. Eu égard à la nouvelle structure de l'art. 7 P-LPubl, il y a lieu de modifier le renvoi à l'alinéa qui est consacré aux publications extraordinaires. Il est à noter que la nouvelle publication ordinaire urgente reprend une partie du contenu de l'ancienne publication extraordinaire : par conséquent, le nombre des cas visés par la disposition précitée de la LRTV diminuera d'autant.

³⁰ RS 412.10

³¹ RS 441.1

³² RS 784.40

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le projet n'entraînera aucuns coûts supplémentaires directs (voir ch. 1.4). Il devrait même à terme se traduire par un recul des coûts d'impression, mais les économies ainsi réalisées seraient partiellement annulées par la disparition des recettes produites par la vente des éditions papier.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'aura pas de conséquences directes sur les besoins en ressources humaines. Plus particulièrement, il ne devrait se traduire par des besoins supplémentaires en moyens humains ni dans les services affectés à la publication stricto sensu, ni dans ceux qui sont chargés d'établir (traduction comprise) les textes destinés à publication. Il n'est pas possible à ce jour de répondre à la question de savoir si la diminution attendue du volume des éditions papier se traduira dans ce domaine par des économies.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'affectera qu'à la marge la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, et uniquement dans la mesure où, s'agissant des conventions intercantionales ayant été déclarées de force obligatoire générale, c'est le texte publié dans le RO qui fera foi.

Au reste, à l'instar de la loi actuelle, le projet n'aura d'incidences sur aucune autre collectivité.

3.3 Conséquences économiques

Si la publication électronique des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale existe depuis plusieurs années déjà, la modification proposée permettra de la revaloriser, conjointement avec la base légale sur laquelle elle est assise. Les acteurs économiques pourront accéder plus aisément et plus rapidement à un grand nombre d'informations officielles, et consulter notamment les états successifs d'un même texte du droit fédéral, ce qui leur permettra de choisir et d'agir en meilleure connaissance de cause. Cela est particulièrement vrai pour les PME, qui pourront cette fois tirer pleinement parti de l'information officielle. L'utilisateur moyen comme le professionnel du droit pourront désormais se fier entièrement aux textes officiels publiés en ligne, et par là d'économiser le temps et l'argent que leur aurait coûtés la consultation des éditions papier.

4 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³³ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁴.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La Constitution ne contient pas de disposition prévoyant expressément la publication de données juridiques par la Confédération. La publication de ces données (et notamment des actes) constitue cependant le corollaire du principe fondamental de la publicité du droit. Cette réalité explique que l'on ait vu apparaître dès les débuts de l'Etat fédéral des actes destinés à codifier la publication, l'entrée en vigueur et les effets de dispositions normatives³⁵.

La pratique constante veut que dans un tel cas, le texte soit assis sur l'art. 173, al. 2, Cst., qui dispose que l'Assemblée fédérale traite tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le présent projet est sans incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit : aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., celles-ci doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Pour ce qui est de la compétence de l'Assemblée fédérale d'édicter la loi qui fait l'objet du présent rapport, elle découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Enfin, l'acte en question est sujet au référendum.

La technique législative commanderait a priori de soumettre la présente loi à une révision totale puisque plus de la moitié des articles qui la composent sont touchés. Toutefois, une telle opération ne se justifierait guère sous l'angle matériel : la structure du texte reste grosso modo la même, et son champ d'application ne s'élargit que légèrement. Aussi a-t-il été préféré de s'en tenir à une révision partielle, d'autant que celle-ci permet peut-être parfois de mieux appréhender les enjeux d'une modification proposée que ne le ferait une révision totale.

³³ FF 2012 349, ici 413

³⁴ FF 2012 6667

³⁵ Kettiger/Sägesser, in: Kommentar PublG, Vorwort [Commentaire LPubl, avant-propos ; disponible en langue allemande uniquement]

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet délègue au Conseil fédéral les compétences législatives suivantes :

Art. 3, al. 3, P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les conditions dans lesquelles ne sont pas publiés dans le RO les traités internationaux de portée mineure ou dont la durée de validité ne dépasse pas six mois.

Art. 13a, al. 2, P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les textes autres que ceux visés à l'al. 1 (soit le RO, le RS, la FF, les textes auxquels ils renvoient et les documents relatifs aux procédures de consultation) qui seront publiés sur la plate-forme de publication.

Art. 14, al. 2, P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les éléments – types de texte, critères, compétences – qui déterminent la décision de ne pas traduire, ou de ne traduire qu'en partie, les « autres textes » qui seront publiés sur la plate-forme.

Art. 16, al. 3, P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance s'il y a lieu d'établir des éditions périodiques (notamment sur papier) du RO, du RS et de la FF et si oui, sous quelle forme et en fonction de quels critères.

Art. 16b P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les mesures techniques qui permettront de protéger l'authenticité et l'intégrité des textes légaux publiés sous forme électronique.

Art. 16c P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les mesures techniques qui permettront de garantir la protection des données sensibles publiées sous forme électronique contre tout risque d'utilisation abusive.

Art. 19 P-LPubl :

Il sera précisé dans l'ordonnance les émoluments exigibles pour la remise des publications visées dans la LPubl ainsi que les conditions applicables aux tiers diffuseurs.

5.5 Conformité à la législation sur la protection des données

L'art. 16, al. 3, LPubl n'a pu s'imposer dans la pratique. Il est vrai qu'en demandant l'anonymisation systématique des données personnelles avant leur publication sous forme électronique, il allait plus loin que ne le demandait généralement la LPD. Pour des raisons pratiques, mais aussi à la demande des tribunaux, la ChF a déjà assoupli l'application de cette disposition pour ce qui est de la mise en ligne de certains textes contenant des données sensibles (concernant notamment des personnes mises en cause dans des procédures pénales). L'inversion du primat ne fera qu'aggraver le problème, puisqu'il ne sera même plus possible de renvoyer à une version imprimée susceptible de faire foi.

Le nouvel art. 16c P-LPubl devra permettre d'accorder à nouveau avec les principes généraux de la LPD la protection des données qui doit s'appliquer en matière de publications officielles électroniques. La mise en accessibilité de données sur internet, dont la publication électronique est une modalité, sera ainsi assise sur une base légale claire répondant à l'art. 19, al. 3 et 3^{bis}, LPD.

Des mesures d'ordre technique³⁶ devront toutefois empêcher que des données personnelles accessibles en ligne puissent faire l'objet de recherches ou de traitements automatisés.

³⁶ Voir plus haut le commentaire concernant l'art. 16c P-LPubl.