



Modification de la loi sur les publications officielles

Rapport sur les résultats de la consultation

(21 novembre 2012 – 8 mars 2013)

Berne, le 22 avril 2013

Table des matières

MODIFICATION	1
DE LA LOI SUR LES PUBLICATIONS OFFICIELLES	1
RAPPORT SUR LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION	1
(21 NOVEMBRE 2012 – 8 MARS 2013)	1
TABLE DES MATIÈRES	2
LISTE DES PARTICIPANTS À LA CONSULTATION (Y COMPRIS LEURS ABRÉVIATIONS)	4
CANTONS	4
PARTIS POLITIQUES	5
TRIBUNAUX FÉDÉRAUX	5
AUTRES ORGANISATIONS, INSTITUTIONS OU PERSONNES PRIVÉES	5
1 CONTEXTE, CONTENU ET BUT DE L’AVANT-PROJET	6
2 PARTICIPANTS À LA CONSULTATION ET AVIS REÇUS	7
3 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	7
3.1 Concernant le but visé	7
3.2 Concernant le projet proposé.....	7
3.3 Principales observations émises.....	7
4 ACCUEIL RÉSERVÉ AUX DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DE L’AVANT-PROJET	8
4.1 Art. 1 Objet : al. 1, let. c, et 2 (nouveau)	8
4.2 Art. 3 Traités internationaux et décisions relevant du droit international : titre (ne concerne que le texte français) et al. 1 et 3	9
4.3 Art. 4 Conventions entre Confédération et cantons : titre et let. c (nouvelle).....	9
4.4 Art. 5 Publication sous la forme d'un renvoi.....	10
4.5 Art. 6 Dérogation au principe de la publication obligatoire.....	10
4.6 Art. 7 Publications ordinaires et publications extraordinaires.....	11
4.7 Art. 9 Version faisant foi.....	11
4.8 Art. 10 Corrections formelles	12
4.9 Art. 11 Contenu.....	12
4.10 Art. 12 Corrections et adaptations sans procédure formelle : al. 3	12
4.11 Art. 13 Feuille fédérale : al. 1, let. c et f ^{bis} (nouvelle), et 2.....	12

4.12	Titre précédant l'art. 13a (nouveau).....	13
4.13	Art. 13a (nouveau).....	13
4.14	Art. 14 Publication dans les langues officielles : al. 2, phrase introductive, et 4 (nouveau)	14
4.15	Art. 16 Version électronique et version papier.....	14
4.16	Art. 16a Version faisant foi (nouveau).....	15
4.17	Art. 16b Sécurité des publications électroniques (nouveau).....	16
4.18	Art. 16c Protection des données (nouveau).....	16
4.19	Art. 17 Étendue de la publication.....	17
4.20	Art. 18 Consultation.....	17
4.21	Art. 19 Émoluments.....	18
4.22	Art. 19a Exécution (nouveau).....	18
4.23	Loi sur le Parlement : art. 58, al. 4 (nouveau).....	18
4.24	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration : art. 48a, al. 2.....	18
4.25	Loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail : art. 14, al. 1.....	19
4.26	Procédure pénale militaire : art. 125a Publication officielle (nouveau).....	19
4.27	Loi sur la formation professionnelle : art. 19, al. 4.....	19
4.28	Loi sur les langues : art. 10, al. 1.....	19
4.29	Loi sur la radio et la télévision : art. 8, al. 1, let. b.....	20

5 AUTRES OBSERVATIONS FAITES PAR LES PARTICIPANTS À LA CONSULTATION 20

Liste des participants à la consultation (y compris leurs abréviations)

CANTONS

Conseil d'État de Zurich	ZH
Conseil d'État de Berne	BE
Conseil d'État de Lucerne	LU
Conseil d'État d'Uri	UR
Conseil d'État de Schwyz	SZ
Conseil d'État d'Obwald	OW
Conseil d'État de Nidwald	NW
Conseil d'État de Glaris	GL
Conseil d'État de Zoug	ZG
Conseil d'État de Fribourg	FR
Conseil d'État de Soleure	SO
Conseil d'État de Bâle-Ville	BS
Conseil d'État de Bâle-Campagne	BL
Conseil d'État de Schaffhouse	SH
Conseil d'État d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Conseil d'État d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Conseil d'État de Saint-Gall	SG
Conseil d'État des Grisons	GR
Conseil d'État d'Argovie	AG
Conseil d'État de Thurgovie	TG
Conseil d'État du Tessin	TI
Conseil d'État de Vaud	VD
Conseil d'État du Valais	VS
Conseil d'État de Neuchâtel	NE
Conseil d'État de Genève	GE
Gouvernement du Jura	JU

PARTIS POLITIQUES

Parti évangélique de la Suisse	PEV
PLR. Les libéraux-radicaux	PLR
Parti écologiste suisse	PES
Parti socialiste suisse	PSS
Union démocratique du centre	UDC

ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE ACTIVES AU NIVEAU NATIONAL

Union des villes suisses	UVS
--------------------------	-----

ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DE L'ÉCONOMIE ACTIVES AU NIVEAU NATIONAL

Fédération des entreprises suisses	economiesuisse
Union suisse des arts et métiers	USAM
Centre Patronal	CP
Société suisse des employés de commerce	SEC
Fédération des Entreprises Romandes	FER

TRIBUNAUX FÉDÉRAUX

Tribunal fédéral	TF
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunal pénal fédéral	TPF

AUTRES ORGANISATIONS, INSTITUTIONS OU PERSONNES PRIVÉES

Centre de l'information juridique	CIJ
les commissaires suisses à la protection des données	privatim
Beat Lehmann, avocat	particulier

1 Contexte, contenu et but de l'avant-projet

La loi du 18 juin 2004 sur les publications (LPubl RS 170.512) régit la publication du Recueil officiel (RO), du Recueil systématique (RS) et de la Feuille fédérale (FF). 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.

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 d'abord à inverser la primauté actuelle 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 de la primauté 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 de la primauté permet en outre sans grande difficulté d'abandonner le rythme légal de publication hebdomadaire au profit d'un assouplissement du calendrier. Sous réserve évidemment des indispensables contrôles de qualité et du feu vert des autorités responsables, il sera ainsi possible de procéder à une publication quotidienne des textes officiels. 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.

2 Participants à la consultation et avis reçus

La procédure de consultation a été ouverte le 21 novembre 2012, et close le 8 mars 2013. **55** autorités ou associations ont été consultées (les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne actives au niveau national, les 13 partis représentés à l'Assemblée fédérale, 8 associations faîtières de l'économie, les 3 tribunaux fédéraux, la Fédération suisse des avocats et la Société suisse des juristes.

34 des destinataires de la consultation se sont exprimés (les 26 cantons, le TF, 5 partis, 2 associations). Se sont en outre exprimés spontanément 5 participants qui n'avaient pas été consultés (le CP, le CIJ, privatim, la FER et un particulier). Enfin, 4 des destinataires (economiesuisse, le TPF, le TAF et la SEC) ont renoncé expressément à prendre position.

3 Appréciation générale

3.1 Concernant le but visé

Les 39 avis sont tous en faveur de l'inversion de la primauté actuelle du papier sur le numérique, qui instituera le caractère déterminant de la version électronique par rapport à la version imprimée, et sont pour la plupart d'entre eux, très nettement, en faveur de la mise en place d'une plate-forme de publication centralisée. De l'opinion générale, eu égard aux évolutions technologiques des dernières années et aux nouvelles habitudes qui en ont découlé, ce basculement numérique n'a que trop tardé : la baisse des tirages papier des publications officielles est manifeste, au profit de leur version en ligne, dont la consultation ne cesse d'augmenter, alors même que les usagers ont le plus souvent perdu de vue que ce n'est pas elle qui fait foi.

3.2 Concernant le projet proposé

Le projet en soi de révision partielle de la loi sur les publications a presque unanimement été jugé positif, les rares critiques se concentrant sur des points secondaires.

Le PEV, le PSS et le CP saluent expressément le maintien sur la plate-forme de publication des trois publications distinctes qui prévalent aujourd'hui, soit RO, RS et FF.

Si GE regrette l'absence de la précision "officielles" dans le titre court allemand, le PES voit dans cette omission l'occasion de demander que le champ d'application de la loi soit étendu à tous les documents émanant de la Confédération, au moyen d'un art. 18^{bis}.

3.3 Principales observations émises

Les principales observations auxquelles le projet a donné lieu sont les suivantes :

- le rôle de support officiel déterminant de la **plate-forme de publication** en ligne devrait être affirmé avec davantage de netteté (art. 1 et 16). Certains participants (BE, ZG, SO,

- BS et le CIJ) ont regretté que le projet se soit insuffisamment affranchi du modèle actuel qui entérine la coexistence de la publication papier et de la publication électronique.
- plusieurs participants romands (FR, VS, GE et JU) se disent préoccupés à l'idée que l'assouplissement des règles applicables en matière de traduction dans les **langues officielles** ne conduise à pénaliser les minorités linguistiques. Si l'orientation générale du projet est bonne, il convient ici de revoir la formulation du projet comme du commentaire.
 - certains participants (SO, BS, AG et GE) remettent en cause la décision prise en 2004 par la Confédération de ne plus assurer la publication du **droit intercantonal**.
 - concernant la mise à disposition de la **version papier**, certains participants (SH, SG et un particulier) saluent la limitation des obligations de l'Etat à la seule impression à la demande. Certains participants (UR, TI, GE, l'UDC, la FER, le TF et un particulier) se disent sceptiques quant à la compétence qui est donnée au Conseil fédéral de mettre fin aux éditions périodiques sous forme papier en cas de demande insuffisante.
 - des réserves sérieuses ont été émises au chapitre de la **sécurité des données** (BS, le PLR, le PES, l'UDC et le CIJ). Cet aspect devrait en tout cas faire l'objet d'un chapitre plus développé dans le message. Certains participants (ZH, GE) ont également demandé que le texte, au lieu de se borner à donner délégation de compétence au gouvernement, prévoie aussi des mesures concrètes.
 - pour ce qui est de la **protection des données**, les participants (TG, le TF, privatim, la FER et le CIJ) se sont surtout félicités qu'il lui ait été consacré un chapitre spécifique, à la mesure de l'importance que revêt cet aspect. Là aussi, cependant, certains (BS, TI, GE et le PLR) ont souhaité l'inscription dans la loi de mesures concrètes et non d'une simple délégation de compétences (notamment en ce qui concerne le caractère temporaire de la publication en ligne des notifications).

4 Accueil réservé aux différentes dispositions de l'avant-projet

4.1 Art. 1 Objet : al. 1, let. c, et 2 (nouveau)

¹ La présente loi régit la publication:

- c. d'autres textes présentant un lien étroit avec la législation, notamment:
 1. de textes publiés dans le RO uniquement par renvoi;
 2. de documents relatifs aux procédures de consultation ou d'audition.

² Elle institue une plate-forme accessible en ligne destinée à la publication (plate-forme de publication).

Selon ZH et AR, la catégorie des auditions étant vraisemblablement amenée à disparaître avec la nouvelle loi sur la consultation, il y a lieu d'adapter l'art. 1, al. 1, let. c, ch. 2, du projet de loi sur les publications officielles (P-LPubl).

La liste des documents à publier sur la plate-forme en vertu de l'art. 1, al. 1, let. c, en rel. avec l'art. 13a P-LPubl est incomplète : il convient d'y ajouter les textes de la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC) et d'autres prescriptions des services fédéraux (selon JU) ainsi que les rapports explicatifs accompagnant les ordonnances (selon ZH).

ZG, SO, BS et le CIJ souhaiteraient qu'il soit plus clairement précisé à l'art. 1, al. 2, P-LPubl que la plate-forme constituera désormais le lieu de publication officiel des textes dans leur version faisant foi, sous peine de pouvoir comprendre cette disposition uniquement à la lumière de l'art. 16, al. 1, P-LPubl. ZG, SO et le CIJ proposent des formulations tenant compte de cette préoccupation.

4.2 Art. 3 Traités internationaux et décisions relevant du droit international : titre (ne concerne que le texte français) et al. 1 et 3

¹ Sont publiés dans le RO, pour autant qu'ils lient la Suisse:

- a. les traités et décisions de droit international qui sont soumis au référendum en vertu de l'art. 140, al. 1, let. b, Cst. ou sujets au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.;
- b. les autres traités et décisions de droit international qui contiennent des règles de droit ou qui autorisent à en édicter.

³ Le Conseil fédéral détermine les conditions auxquelles les traités et décisions de portée mineure ou dont la durée de validité ne dépasse pas six mois ne sont pas publiés dans le RO.

TG salue la mention conjointe et systématique des traités et des décisions, considérant que la publication ne saurait dépendre de la dénomination retenue.

BS et GE souhaiteraient également que soient publiés sur la plate-forme les accords conclus par les cantons avec l'étranger, qui doivent de toute façon être portés à la connaissance de la Confédération (art. 3, al. 1, P-LPubl).

SO et AG se félicitent expressément du changement de paradigme proposé en matière de publication du droit international, selon lequel tous les traités contenant des règles de droit (sauf exceptions prévues dans l'ordonnance) devront désormais être publiés (art. 3, al. 3, P-LPubl).

4.3 Art. 4 Conventions entre Confédération et cantons : titre et let. c (nouvelle)

Conventions entre Confédération et cantons et conventions intercantionales

Sont publiées dans le RO:

- c. les conventions intercantionales auxquelles la Confédération a donné force obligatoire générale (art. 48a Cst.).

BE, AG, VS, GE et le PLR saluent expressément la publication dans le RO des concordats auxquels il a été donné force obligatoire générale (art. 4, let. c, P-LPubl).

BS, GE et, à un moindre degré, SO et AG, souhaitent que l'art. 4 s'étende à tous les concordats et non plus seulement à ceux auxquels il a été donné force obligatoire générale, puisqu'ils doivent de toute façon être portés à la connaissance de la Confédération.

Le CIJ, au contraire, se déclare opposé à la publication dans le RO des concordats auxquels

la Confédération ne serait pas partie, concédant tout au plus qu'il serait envisageable de publier dans le RO l'arrêté d'approbation.

SO demande également que soient publiées dans le RO, év. par renvoi, les décisions de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (art. 4 et 5 P-LPubl).

GE propose que soient publiés dans le RO tous les actes cantonaux qui requièrent l'approbation de la Confédération.

4.4 Art. 5 Publication sous la forme d'un renvoi

¹ Les textes visés aux art. 2 à 4 qui, en raison de leur caractère particulier, ne se prêtent pas à la publication dans le RO, y sont mentionnés uniquement par leur titre et par une référence à leur emplacement sur la plate-forme de publication, notamment:

- a. s'ils touchent un nombre restreint de personnes;
- b. s'ils ont un caractère technique et ne s'adressent qu'à des spécialistes;
- c. s'ils doivent être publiés dans un format qui n'est pas adapté pour une publication dans le RO; ou
- d. s'ils doivent être publiés ailleurs que dans le RO en vertu d'une loi fédérale ou d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

² Les textes qui sont publiés par un autre organe de publication accessible en Suisse sont mentionnés dans le RO uniquement par leur titre, par une référence à cet organe ou par le nom de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus.

³ Les art. 6 à 10 et 14 sont applicables.

GE se félicite expressément que la possibilité de la publication par renvoi ait été conservée, et le PEV salue les innovations retenues à cet égard.

Le CIJ souhaiterait au contraire que la publication par renvoi soit supprimée et que les textes concernés soient intégrés au RO. La publication par renvoi serait en effet contraire au principe de la transparence du droit et ne constituerait qu'une survivance de la publication papier. Le principal problème résiderait dans le renvoi aux normes privées : l'organisation responsable pouvant en effet modifier celles-ci à sa guise, il pourrait en résulter une insécurité sur le plan juridique.

SO estime que la phrase introductive de l'art. 5, al. 1, P-LPubl, est ambiguë quant à ce que l'utilisateur est censé trouver sur la plate-forme de publication : uniquement le renvoi, ou le texte auquel il est renvoyé ?

ZH et JU souhaiteraient qu'il soit précisé dans la loi elle-même qu'en ce qui concerne les textes publiés en vertu de l'al. 2, la plate-forme de publication ne se borne pas à mentionner leur titre, mais propose également des liens menant directement aux textes en question. Pour UR et SO, ces liens devraient être conçus logiquement, actualisés et actifs en permanence, et assortis de commandes intuitives.

ZH propose de reprendre à l'art. 5, al. 2, P-LPubl, l'adjectif "officiel" (sur le modèle de l'actuel art. 5, al. 2, let. b), sans lequel il pourrait être renvoyé à n'importe quel site internet.

4.5 Art. 6 Dérogation au principe de la publication obligatoire

¹ Ne sont pas publiés dans le RO les actes de la Confédération ainsi que les traités et décisions internationaux qui doivent être tenus secrets pour préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou en raison d'obligations internationales.

² Ils ne créent d'obligations que pour les personnes à qui ils ont été communiqués.

AG plaide en faveur d'une application restrictive de la dérogation prévue à l'art. 6, al. 1, P-LPubl.

Pour le CIJ, c'est le système des actes secrets dans son ensemble qui est mal conçu, ces textes étant dépourvus de portée normative et ayant tout au plus valeur de décision.

4.6 Art. 7 Publications ordinaires et publications extraordinaires

¹ Les textes visés aux art. 2 à 4 sont publiés dans le RO au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur.

² Les traités et décisions au sens des art. 3 et 4 dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore connue au moment de leur approbation, sont publiés dès que cette date est connue.

³ Exceptionnellement, un texte peut être publié au plus tard le jour de son entrée en vigueur (publication ordinaire urgente) si cela est nécessaire pour lui permettre de déployer pleinement ses effets.

⁴ Si la plate-forme de publication n'est pas disponible, la publication s'effectue par d'autres moyens (publication extraordinaire).

GL et TG saluent expressément l'assouplissement du rythme de publication - qui d'hebdomadaire devrait devenir quotidien - des textes du RO et de la FF, et par-là la quasi-disparition des publications extraordinaires.

Pour AR, au contraire, il n'est pas judicieux de prévoir un rythme de publication quotidien pour les textes du RO et de la FF, car cela contraindrait les usagers à consulter en permanence la plate-forme de publication.

TI demande que le système soit au moins complété par un flux RSS adapté aux besoins de l'utilisateur, et par une information hebdomadaire calquée sur le rythme actuel de parution hebdomadaire des cahiers du RO et de la FF.

VS, l'USAM et le CP mettent enfin en garde contre le risque de voir la publication quotidienne des textes du RO et de la FF s'accompagner d'une procédure législative menée dans la précipitation et avec un contrôle insuffisant de la qualité linguistique.

JU et GE estiment que la possibilité de la publication ordinaire urgente fait l'objet à l'art. 7, al. 3, P-LPubl, d'une définition par trop générale. Le principe de la prévisibilité du droit exige en effet qu'une non-observation du délai de cinq jours ne soit possible que dans des conditions définies de manière claire et restrictive.

Pour TG, il convient de faire figurer dans la loi (à l'art. 7, al. 4, P-LPubl) ou dans l'ordonnance les méthodes susceptibles de présider à la publication extraordinaire.

Le CIJ, au contraire, plaide pour la suppression de cette possibilité, arguant qu'elle affaiblit la confiance dans la plate-forme de publication et que de toute façon elle ne serait pas en mesure de répondre à tous les imprévus. En particulier, elle ne résout pas le problème de la preuve du droit en vigueur.

4.7 Art. 9 Version faisant foi

Abrogé

Texte de l'article en vigueur:

¹ Pour les actes et les conventions entre la Confédération et les cantons, la version publiée dans l'édition imprimée du RO fait foi. Si un texte n'y est mentionné que par son titre et par l'adjonction d'une référence ou de l'organisme auprès duquel il peut être obtenu, la version à laquelle il est renvoyé fait foi.

² Les traités internationaux et les décisions relevant du droit international précisent quelle version fait foi.

Pour des raisons de reconstituabilité ultérieure, le CIJ préférerait que la question de la version faisant foi continue d'être réglée à l'art. 9 plutôt que dans un nouvel art. 16a. Les modifications éventuellement nécessaires pourraient être effectuées dans le cadre de ce même article.

GE se déclare d'accord avec l'abrogation de l'article, mais rappelle que la version imprimée d'une publication officielle présente une plus grande sécurité.

4.8 Art. 10 Corrections formelles

¹ La Chancellerie fédérale corrige dans le RO les erreurs qui entraînent un changement de sens ainsi que les formulations qui ne correspondent pas aux décisions prises par l'autorité:

- a. lorsqu'elles concernent des actes de la Confédération, à l'exception des actes de l'Assemblée fédérale: sous sa propre responsabilité;
- b. lorsqu'elles concernent des traités ou décisions internationaux: avec l'accord des autres parties contractantes.

² La Chancellerie fédérale corrige dans le RO, avec l'accord de la Commission de rédaction, les erreurs qui entraînent un changement de sens dans les actes de l'Assemblée fédérale, lorsque celles-ci sont survenues durant le processus de publication. La correction des autres erreurs dans les actes édictés par l'Assemblée fédérale est régie par la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement.

SO et GE se félicitent des précisions qui sont faites en ce qui concerne les corrections à effectuer par la ChF (art. 10 P-LPubl).

4.9 Art. 11 Contenu

Le RS est une collection consolidée, classée par matières et mise à jour en permanence, comprenant:

- a. les textes publiés dans le RO, à l'exception des arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux et ne contenant pas de règles de droit;
- b. les constitutions cantonales.

TG salue l'ajout dans la phrase introductive de la précision "en permanence", qui est conforme à la pratique d'une mise à jour quotidienne.

Le CIJ indique qu'à ses yeux les usagers du RS ne bénéficient d'aucune protection de la confiance légitime.

4.10 Art. 12 Corrections et adaptations sans procédure formelle : al. 3

Abrogé

Texte de la disposition en vigueur:

³ La correction des erreurs figurant dans les actes édictés par l'Assemblée fédérale est régie par l'art. 58 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement.

GE souhaiterait que soit conservé l'art. 12, al. 3, LPubl, qui prévoit que la correction dans le RS des erreurs constatées dans une loi est régie par la loi sur le Parlement. La correction des erreurs contenues dans les actes de l'Assemblée fédérale devrait d'ailleurs relever de manière générale du droit parlementaire.

4.11 Art. 13 Feuille fédérale : al. 1, let. c et f^{bis} (nouvelle), et 2

¹ Sont publiés dans la Feuille fédérale:

c. *Abrogée (d'autres rapports ou des avis du Conseil fédéral, de commissions de l'Assemblée fédérale ou des tribunaux fédéraux);*

f^{bis}. les ordonnances administratives du Conseil fédéral;

² Peuvent en outre être publiés dans la Feuille fédérale:

a. les rapports, avis ou conventions du Conseil fédéral ou des tribunaux fédéraux, ainsi que ceux des commissions de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas visés à l'al. 1, let. b;

b. les décisions, instructions et communications du Conseil fédéral, de l'administration fédérale ainsi que d'organisations ou de personnes de droit public ou privé qui sont chargées de tâches administratives.

SO conteste qu'il soit nécessaire de rendre obligatoire la publication dans la FF des instructions du Conseil fédéral (art. 13, al. 1, let. f^{bis}, P-LPubl).

4.12 Titre précédant l'art. 13a (nouveau)

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

Aucun commentaire.

4.13 Art. 13a (nouveau)

¹ Sont également publiés sur la plate-forme de publication:

a. les textes visés à l'art. 5, al. 1 et 13, al. 3;

b. les documents relatifs aux procédures de consultation ou d'audition au sens de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation;

c. les versions antérieures du droit fédéral.

² Le Conseil fédéral peut prévoir la publication d'autres textes sur la plate-forme de publication.

L'élargissement de l'offre sur la plate-forme de publication est salué (de manière générale par ZH, BE, LU, FR, AR, SG, AG, TG, JU, le PES, l'USAM, le CIJ et la FER), qu'il concerne des versions du RS historiques (SO, VS, le PES, le TF ; le PEV et un particulier pour autant qu'il soit clairement distingué entre versions historiques et versions actuelles du RS) ou des versions du RS futures (un particulier, pour autant qu'il soit clair pour l'utilisateur à partir de quelle date l'acte devient applicable), les documents relatifs aux procédures de consultation (SO), la version in extenso des textes qui font l'objet d'une publication par renvoi (le PES), les rapports explicatifs concernant des ordonnances (SO, VS) ou les textes de la JAAC (TI, VS). GE rappelle ici en forme de mise en garde qu'il importe de ne pas perdre de vue les coûts afférents.

BS et GE souhaiteraient également que l'offre englobe aussi les traités que les cantons concluent avec l'étranger, qui doivent de toute façon être portés à la connaissance de la Confédération (év. aussi à l'art. 3).

GE déplore que l'art. 13a, al. 1, let. a, P-LPubl, n'indique pas de manière suffisamment claire si la plate-forme de publication devra proposer uniquement les renvois ou les textes auxquels il est renvoyé.

Certains participants estiment que la liste des textes à publier sur la plate-forme en vertu de l'art. 13a, al. 1, P-LPubl, est incomplète, la publication des textes énumérés dans le commentaire de l'al. 2 se réduisant à une option possible. Font ainsi défaut les textes de la JAAC et d'autres prescriptions de services fédéraux (selon JU), les commentaires

d'ordonnances (selon ZH) ou encore les textes en langues romanche (selon GR) ou anglaise (selon la FER).

Pour ZH, la catégorie des auditions étant probablement amenée à disparaître avec la nouvelle loi sur la consultation, il convient d'adapter l'art. 13a, al. 1, let. b, P-LPubl.

4.14 Art. 14 Publication dans les langues officielles : al. 2, phrase introductive, et 4 (nouveau)

² Le Conseil fédéral peut prévoir que les textes visés à l'art. 13a ne seront pas publiés ni même traduits dans les trois langues officielles, à condition que:

⁴ La traduction des documents relatifs aux procédures de consultation ou d'audition est régie par la législation sur la procédure de consultation.

FR, VS, GE et JU craignent que les nouvelles règles prévues à l'art. 14, al. 2 et 4, P-LPubl ne portent atteinte au principe de l'égalité des langues. Aussi conviendrait-il, soit de renoncer à modifier l'art. 14, al. 2 (selon GE), soit de dresser de manière claire et restrictive dans les dispositions d'exécution la liste des exceptions concernées. JU remet également en cause l'actuel art. 14, al. 2, let. a, qui prévoit qu'il est possible de renoncer à faire traduire un texte si les dispositions qu'il contient n'imposent pas directement des obligations aux personnes concernées.

Un particulier propose de tenir compte de la demande croissante de traductions en langue anglaise en définissant d'emblée à l'art. 14 P-LPubl les conditions présidant à leur établissement.

Pour ZH, la catégorie des auditions étant vraisemblablement amenée à disparaître avec la nouvelle loi sur la consultation, il convient d'adapter l'art. 14, al. 4, P-LPubl.

4.15 Art. 16 Version électronique et version papier

¹ La publication s'effectue principalement sur la plate-forme de publication.

² Les textes sont imprimés sur demande.

³ Le Conseil fédéral détermine s'il y a lieu d'établir des éditions périodiques sous forme électronique ou papier à des fins de commercialisation, et à quelles conditions.

BE et le CIJ souhaiteraient que l'adverbe "principalement" soit biffé à l'art. 16, al. 1, P-LPubl, car il donne l'impression trompeuse qu'une publication officielle peut également intervenir ailleurs que sur la plate-forme.

Pour des raisons de systématique de la loi, le CIJ préférerait cependant que l'art. 16 ne règle que la question de l'impression, et propose en conséquence de biffer l'adjectif "électronique" et l'al. 1.

SH, SG et un particulier se félicitent que tous les textes resteront disponibles sur demande sous forme papier au prix de revient (art. 16, al. 2, P-LPubl).

Le CIJ recommande à cet égard de parler, non pas de "textes", mais de "copies de textes sous forme imprimée", afin qu'il soit clair qu'il ne s'agit que d'extraits du contenu de la plate-forme de publication.

AR salue la proposition de poursuivre la production d'éditions sous forme papier tant qu'elle fera l'objet d'une demande (art. 16, al. 3, P-LPubl).

AG propose de supprimer sans attendre au niveau fédéral les éditions imprimées du RO, du RS et de la FF ainsi que le RS sur support électronique, estimant que les possibilités de consultation en ligne sont suffisantes (art. 16, al. 3, P-LPubl).

À l'inverse, TI, GE, le TF et la FER plaident pour le maintien des éditions imprimées. L'UDC propose de supprimer la conjonction "si" afin de garantir qu'un abandon des éditions papier ne sera possible qu'à condition de modifier la loi. UR et un particulier souhaitent que soit maintenue au moins à titre transitoire la possibilité d'obtenir les textes sous la forme de périodiques imprimés, à la fois pour tenir compte des habitudes des abonnés et pour disposer d'une solution de repli au cas où la plate-forme de publication serait victime d'une défaillance technique.

GE souhaiterait que soit mieux précisée la compétence qui est déléguée au Conseil fédéral de mettre fin à l'édition papier.

ZH demande que la loi prévoie une solution de remplacement pour le cas où il serait mis fin aux éditions périodiques imprimées (par ex. une lettre d'information hebdomadaire), et SO considère que la loi devrait alors spécifier expressément qu'il continuera d'être produit des versions papier des textes du droit fédéral en nombre suffisant pour pouvoir pallier un dysfonctionnement de la plate-forme de publication qui serait amené à se prolonger.

4.16 Art. 16a Version faisant foi (nouveau)

¹ Pour les actes de la Confédération, les conventions entre la Confédération et les cantons ainsi que les conventions intercantionales, la version publiée dans le RO fait foi. Si un texte y est publié sous la forme d'un renvoi, la version à laquelle il est renvoyé fait foi.

² Les traités et décisions de droit international précisent quelle version fait foi.

³ La version publiée sur la plate-forme de publication fait foi.

SZ, ZG, SG, TI, la FER et un particulier saluent expressément le maintien du caractère déterminant du RO par rapport au RS à l'art. 16a, al. 1, P-LPubl.

ZG et un particulier soulignent ici l'importance du principe de la confiance légitime. Le particulier plaide même pour la définition de conséquences en responsabilité suite à des dommages résultant de la publication d'un texte défectueux du RS.

Le CIJ préconise au contraire que le RO et le RS fassent foi l'un comme l'autre, sans quoi, contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif, le RS serait sans valeur juridique, même au regard du principe de la confiance légitime. Cela supposerait toutefois que soit abandonnée la consolidation a posteriori qui est pratiquée aujourd'hui, en raison des risques d'erreur qu'elle présente, et qu'elle soit remplacée par une consolidation effectuée par les auteurs dans le cadre même de la procédure législative.

Au cas où le RO serait comme par le passé le seul recueil à faire foi, il conviendrait du moins que cette précision continue à figurer à l'art. 9 LPubl.

AG plaidant pour que la loi elle-même prévoie la suppression des éditions imprimées du RO, du RS et de la FF, l'art. 16a, al. 3, P-LPubl est à ses yeux sans objet. Le CIJ se déclare lui aussi en faveur du biffage de l'al. 3, puisqu'il ressort déjà de l'art. 16, al. 2, P-LPubl, que les

versions papier ne sont que des copies des publications électroniques, ces dernières étant seules à faire foi. À cela s'ajoute, indique-t-il, que l'al. 3 donne l'impression que toutes les informations publiées sur la plate-forme possèdent un caractère contraignant.

SO souhaiterait en revanche qu'il soit question à l'al. 3 de "version électronique", pour éviter toute confusion avec l'al. 1, qui dispose que le RO fait foi par rapport au RS.

4.17 Art. 16b Sécurité des publications électroniques (nouveau)

Le Conseil fédéral arrête les mesures garantissant l'authenticité et l'intégrité des publications électroniques.

Plusieurs participants se félicitent expressément des exigences d'authenticité et d'intégrité qui sont appliquées aux publications électroniques, notamment au moyen de la signature électronique (selon SH et TG), y compris après le téléchargement depuis la plate-forme (selon TI).

Pour le PLR, le PES et l'UDC, l'inversion de la primauté présuppose que la sécurité des données soit garantie. À cet égard, le commentaire de l'art. 16b P-LPubl serait insuffisant, et il conviendrait d'établir un rapport sur les mesures prévues, leur faisabilité et leur coût. BS demande dans ce contexte l'utilisation obligatoire de la signature électronique.

VS considère que la plate-forme de publication devra répondre aux standards de sécurité les plus élevés.

Le CIJ craint que les signatures utilisées pour la FOOSC et la Feuille officielle du canton de Zurich ne soient pas suffisantes. Chacun devrait être en mesure de procéder à une vérification de l'authenticité et de l'intégrité avec une fiabilité absolue et sans devoir recourir à des moyens tiers.

ZH souhaiterait que l'article soit complété par des mesures sur l'archivabilité et sur la mise en place de registres et de tables des matières.

GE estime qu'il ne saurait être question de se contenter d'une simple délégation de compétences donnée au Conseil fédéral, et doute qu'il soit seulement possible de garantir l'intégrité des données.

4.18 Art. 16c Protection des données (nouveau)

¹ Les publications au sens de la présente loi peuvent contenir des données personnelles, en particulier des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, et des profils de personnalité au sens de l'art. 3, let. d, de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données, lorsque cela est nécessaire en vertu d'une obligation de publication prévue par la loi.

² Le Conseil fédéral arrête les mesures qui sont nécessaires pour garantir la protection des données sensibles qui font l'objet d'une publication électronique.

TG, le TF, privatim et la FER saluent les nouvelles modalités de la protection des données prévues à l'art. 16c P-LPubl, plus claires et plus proches de la pratique.

Le PLR se demande si l'art. 16c P-LPubl tient vraiment suffisamment compte des impératifs de la protection des données. L'al. 1, avec la réserve qui fait référence à la loi, serait cependant acceptable en tant que minimum absolu (BS l'estimant au contraire inutile).

Pour *privatim*, si la réserve prévue est judicieuse, il conviendrait toutefois de passer au crible et le cas échéant de revoir l'ensemble des dispositions fédérales pertinentes en matière de publications afin de s'assurer que les contenus concernés sont bien adaptés à une publication en ligne, car elles ont été adoptées dans la perspective d'une publication qui serait avant tout sous forme papier.

Plusieurs participants considèrent que l'al. 2, qui prévoit une simple délégation de compétences au Conseil fédéral, ne permettra pas de prendre des mesures de protection supplémentaires. Pour TI, un critère permettant d'apprécier la proportionnalité d'une publication en ligne de données sensibles fait défaut ; il souhaiterait par ailleurs qu'il ne soit pas simplement délégué au Conseil fédéral une compétence, mais qu'il lui soit fait obligation d'adapter régulièrement les mesures à l'état de la technique.

GE préférerait que soit conservé l'actuel art. 16, al. 3, LPubl, estimant que la délégation prévue à l'art. 16c, al. 2, P-LPubl, va trop loin.

Le PLR souhaiterait que la loi sur la protection des données soit modifiée ou, à tout le moins (et comme BS), qu'il soit précisé brièvement dans la LPubl en quoi cette protection consiste. Pour *privatim*, il n'y a guère de chances pour que ces mesures soient suffisamment sûres. Les cantons, en effet, se contenteraient souvent de solutions en trompe-l'œil, alors qu'en réalité l'internet n'oublie jamais rien. Par ailleurs, il y aurait lieu à l'al. 2, comme c'est le cas à l'al. 1, de tenir compte également des profils de la personnalité.

Le CIJ, lui, se déclare d'accord avec l'orientation générale, mais souhaiterait que les notifications ne se fassent plus dans le cadre de la FF et qu'elles soient publiées à part sur la plate-forme, sous la forme d'une information temporaire.

4.19 Art. 17 Étendue de la publication

Abrogé

Texte de l'article en vigueur:

La Confédération publie les textes uniquement sous la forme arrêtée par les organes compétents.

Le CIJ salue l'abandon de la distinction entre offre de base et produits dérivés, impossible à mettre en œuvre.

À l'inverse, SG semble plutôt plaider en faveur du maintien du cadre actuel prévoyant la fourniture d'une offre de base par l'État.

4.20 Art. 18 Consultation

Les textes suivants peuvent être consultés dans les bureaux de la Chancellerie fédérale et dans ceux des services désignés par les cantons:

- a. le contenu de la plate-forme de publication; et
- b. les textes publiés selon la procédure extraordinaire qui ne sont pas encore publiés dans le RO (art. 7 al. 4).

Les services de consultation pourront désormais se borner à fournir un accès à la plate-forme de publication : ZH, BE, UR et AG saluent la liberté qui leur est ainsi laissée de facto de renoncer aux abonnements papier.

Un particulier propose que l'art. 18 P-LPubl, ou à défaut le droit d'exécution, prévoient des possibilités d'accès au niveau local (par. dans les offices de poste).

Le CIJ, qui plaide pour supprimer la possibilité de la publication extraordinaire (voir commentaire ad art. 7, al. 4, P-LPubl), ne voit pas par conséquent d'utilité à la tâche qui est confiée à cet égard aux services de consultation.

4.21 Art. 19 Émoluments

¹ La consultation du portail juridique et des textes selon l'art. 5, al. 2, ainsi que la consultation selon l'art. 18 sont gratuites.

² Le Conseil fédéral fixe les émoluments exigibles pour la remise des publications visées dans la présente loi.

³ Il peut fixer des conditions spéciales applicables aux tiers diffuseurs, en particulier des obligations liées à l'utilisation des données.

ZH, l'USAM et le CP se félicitent qu'il sera possible de consulter gratuitement les textes publiés sur la plate-forme.

Pour le PES et le CIJ, l'art. 19 P-LPubl devrait prévoir la même gratuité s'agissant de la publication des normes privées que la Confédération a déclarées d'application obligatoire, s'il le faut, précise le PES, moyennant une indemnisation forfaitaire des associations privées de normalisation.

BS propose que les normes privées concernées soient consultables sur la plate-forme de publication sous la forme d'images non téléchargeables.

Pour le CIJ, l'al. 3 est en contradiction avec l'art. 5 de la loi sur le droit d'auteur, qui dispose que les actes officiels ne sont pas protégés par le droit d'auteur. Cette règle devrait du reste s'appliquer également aux normes privées qui sont incorporées au droit national.

ZH demande pour sa part que ces normes privées soient au moins consultables gratuitement.

4.22 Art. 19a Exécution (nouveau)

¹ La Chancellerie fédérale gère la plate-forme de publication.

² Elle exécute les autres tâches prévues par la présente loi, dans la mesure où elles ne relèvent pas d'une autre unité administrative.

Aucun commentaire.

4.23 Loi sur le Parlement : art. 58, al. 4 (nouveau)

⁴ La correction des erreurs qui entraînent un changement de sens et qui sont survenues pendant le processus de publication, et la correction des erreurs qui n'entraînent pas de changement de sens, sont régies par les art. 10 et 12 respectivement de la loi du 18 juin 2004 sur les publications.

Aucun commentaire.

4.24 Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration : art. 48a, al. 2

² Il rend compte chaque année à l'Assemblée fédérale des traités conclus par lui-même, par les départements, par les groupements ou par les offices. Seule la Délégation des Commissions de gestion est informée des titres et du contenu des

traités internationaux qui, en vertu de l'art. 6 de la loi sur les publications du 18 juin 2004, ne sont pas publiés.

Aucun commentaire.

4.25 Loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail : art. 14, al. 1

¹ La décision d'extension et les clauses sur lesquelles elle porte doivent être publiées dans les langues officielles des régions concernées. Les décisions de la Confédération sont publiées dans la Feuille fédérale et celles d'un canton dans la feuille officielle de ce canton; ces publications sont annoncées dans la Feuille officielle suisse du commerce.

Le CP et la FER saluent la décision de publier in extenso les conventions collectives de travail dans la FF.

Le CIJ préférerait que ces conventions soient publiées dans le RO et le RS plutôt que dans la FF.

4.26 Procédure pénale militaire : art. 125a Publication officielle (nouveau)

¹ La notification de la citation a lieu dans la Feuille officielle désignée par le canton ou la Confédération:

- a. lorsque le lieu de séjour de l'accusé est inconnu et n'a pas pu être déterminé en dépit des recherches qui peuvent raisonnablement être exigées;
- b. lorsqu'une notification est impossible ou ne serait possible que moyennant des démarches disproportionnées;
- c. lorsqu'une partie ou son conseil n'a pas désigné un domicile de notification en Suisse, alors qu'ils ont leur domicile, leur résidence habituelle ou leur siège à l'étranger.

² La citation est réputée avoir eu lieu le jour de sa publication.

Le CIJ considère que les publications telles qu'elles sont prévues par cette disposition posent des problèmes importants, et il souhaiterait par conséquent qu'elles n'aient plus lieu dans le cadre de la FF et prennent simplement la forme d'une information publiée temporairement sur la plate-forme (voir aussi l'art. 16c P-LPubl). Il s'interroge également sur l'utilité de notifier des citations à des personnes parties sans laisser d'adresse en recourant à une publication dans la FF, alors qu'il est peu probable qu'elles seront portées à la connaissance des intéressés par ce moyen.

4.27 Loi sur la formation professionnelle : art. 19, al. 4

Abrogé

Texte de la disposition en vigueur:

⁴ Les ordonnances sur la formation sont publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral sous la forme d'un renvoi au sens de l'art. 5, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles.

Le CP, la FER et le CIJ saluent la décision de publier in extenso les ordonnances sur la formation dans le RO lui-même.

4.28 Loi sur les langues : art. 10, al. 1

¹ Les actes législatifs fédéraux et les autres textes qui doivent faire l'objet d'une publication dans le Recueil officiel ou la Feuille fédérale en vertu de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles ou d'autres dispositions du droit fédéral sont publiés en allemand, en français et en italien, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Aucun commentaire.

4.29 Loi sur la radio et la télévision : art. 8, al. 1, let. b

¹ S Les diffuseurs suisses doivent:

- b. informer le public des actes législatifs de la Confédération soumis à la publication extraordinaire au sens de l'art. 7, al. 4, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles.

Le CIJ plaidant pour supprimer la possibilité de la publication extraordinaire (voir art. 7, al. 4, P-LPubl), il ne voit pas non plus de raison d'imposer aux diffuseurs l'obligation qui en est le corollaire.

5 Autres observations faites par les participants à la consultation

Les participants ont également émis les **observations suivantes** :

- il importe que l'usager soit en mesure d'identifier la date de mise en ligne des différents textes publiés sur la plate-forme (selon le TF).
Le CIJ considère à cet égard qu'il conviendrait de signaler dans le RS toutes les corrections qui sont effectuées sans procédure formelle (par ex. en les regroupant dans une catégorie propre sur la plate-forme), afin de pouvoir reconstituer ultérieurement toutes les versions historiques dans leur intégralité.
- les dépenses informatiques ne devront pas excéder la limite du raisonnable (selon le PEV).
- le système de recherche en ligne doit être amélioré (selon LU, FR, le PES, le TF et un particulier).
- la pratique qui veut que les textes sujets à référendum ne soient publiés que dix jours après le vote final doit être conservée, afin de permettre le plein exercice des droits politiques (selon l'USAM et le CP).
- la mise en ligne sur la plate-forme de nouvelles publications devrait être signalée sur internet ou par courriel au moyen d'une lettre d'information ou d'un flux RSS (selon UR, AI, l'USAM, le CP et un particulier).
- la publication des actes normatifs devrait comprendre des liens hypertexte permettant d'accéder aux travaux préparatoires et à des éléments textuels publiés par renvoi ailleurs que dans l'un des organes officiels (selon le PSS et un particulier).
- les normes européennes actuellement applicables en Suisse devraient être rendues plus aisément accessibles (selon l'USAM).
- il conviendrait de résoudre le problème de l'archivage afin d'assurer à long terme la disponibilité des données (selon BS et le PLR).
- dans la FF en ligne, les messages et les projets d'acte devraient être traités comme constituant un seul objet (selon le PES).

- l'interface de la plate-forme devrait être aisément compréhensible (selon le PSS et un particulier).