



22.12.2015

Révision totale de l'ordonnance sur les publications

Rapport explicatif

1. Présentation de la révision

1.1 Contexte

Une importante révision de la **loi sur les publications** (LPubl) a été décidée le 26 septembre 2014. Le délai référendaire a expiré le 15 janvier 2015 sans avoir été utilisé.

Cette modification vise principalement à ce qu'à l'avenir, ce ne soit plus la version imprimée, mais la version électronique du Recueil officiel (RO) et de la Feuille fédérale (FF) qui fasse foi (changement de primauté). Dans la foulée, l'accès aux textes normatifs sera facilité. Enfin, il sera procédé à certaines adaptations mineures dictées par la pratique.

La modification de la LPubl entraîne des adaptations dans son ordonnance. Ces **adaptations**, lorsqu'elles concernent des domaines nouveaux, ont été explicitement mentionnées dans la modification de la LPubl.

La révision du droit des publications se fait en coordination avec les étapes du projet informatique "CPO Moderne". Celui-ci permet de concrétiser le changement de primauté au 1^{er} janvier 2016 par l'introduction de la signature électronique des PDF du RO et de la FF ainsi que par la mise en place des mesures organisationnelles liées au changement de rythme de publication du RO. D'autres mesures techniques, en particulier la conversion des textes au format XML, la création de liens permettant de relier exhaustivement les publications officielles entre elles ainsi que les publications officielles et les publications externes ne pourront être réalisées qu'ultérieurement.

Ces modifications du droit des publications initialement prévues auraient nécessité des développements techniques supplémentaires et ne peuvent pas encore être mises en vigueur. Elles ne sont de ce fait pas reprises dans l'ordonnance. Ces dispositions entreront en vigueur dans un **deuxième temps**, au plus tôt au durant l'année 2017 dans le cadre d'une dernière entrée en vigueur partielle de la loi sur les publications et d'une révision partielle de l'ordonnance (P-OPubl). Voir ch. 1.4.

Dans le cadre 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»¹, le changement de primauté, élément essentiel, peut être réalisé au 1^{er} janvier 2016 déjà. Cette évolution est également discutée et attendue pour cette date par les différents acteurs juridiques, selon les informations recueillies auprès d'eux². Les adaptations mineures des catégories de textes à publier ainsi que l'organe de publication auxquels ils sont attribués peuvent être réalisées sans difficulté.

1.2 Etendue de la révision

La **densité normative** de l'actuelle O-Publ est pour l'essentiel conservée. En particulier, la qualité des textes publiés, leur attribution aux différents organes de publication ainsi que les devoirs des différents services impliqués dans la publication et son processus, demeurent inchangés. Un nivellement par le bas de ces règles par leur intégration dans une directive ou en choisissant de s'en remettre à la pratique aurait mis en péril la publication dans les temps et la qualité des publications officielles. Certaines normes ont d'ailleurs été intégrées à la nouvelle loi en raison de leur importance et disparaissent de l'ordonnance (p. ex. la disposition concernant la publication en langue anglaise, voir l'actuel art. 16a OPubl). Plusieurs compléments ont par ailleurs été apportés:

- la loi régleme des domaines nouveaux requérant des dispositions d'application (p. ex. les mesures techniques visant à la protection des publications électroniques faisant foi, art. 16a LPubl);
- la pratique a démontré la nécessité de préciser et clarifier certains éléments au niveau de l'ordonnance.

Matériellement, l'ordonnance révisée devrait conserver une étendue similaire à l'ordonnance actuelle. Les études menées par un groupe de travail interdépartemental sur la base du concept de l'acte normatif et son projet ont cependant démontré que les modifications, abrogations et introductions de nouveaux articles concernent formellement plus de la moitié des dispositions de l'ordonnance. Selon la pratique établie par les Directives sur la technique législative³, une **révision totale** de l'ordonnance est donc proposée.

1.3 Buts de la révision

Les buts de la révision totale de l'OPubl sont:

- la transposition dans l'ordonnance du changement de primauté en faveur de la version électronique;
- le maintien d'une structure parallèle entre la loi révisée et l'ordonnance;
- la mise en œuvre par le Conseil fédéral des dispositions dont l'exécution lui est déléguée par la loi;
- des modifications ponctuelles de dispositions concernant le contenu du RO, de la FF et du Recueil systématique (RS), ainsi que la procédure et les délais relevant de la fin du processus législatif, en fonction des expériences faites depuis la dernière révision.

1.4 Dispositions provisoirement non reprises par le nouvelle OPubl

Le changement de primauté sera dans un premier temps soutenu par le système de publication actuel pour une période minimale d'une année. Cette technologie introduite dans les années 90 se base sur la préparation des publications officielles au moyen de documents Word et de banques de données dynamiques. Une analyse risques/bénéfices a démontré que si seuls les éléments essentiels

¹ FF 2012 349, p. 412

² Voir aussi Pierre Tercier et Christian Roten dans RSJ 111/2015, p. 113

³ Directives sur la technique législative, Edition 2013, ch. 276

doivent être adaptés, il est en revanche vital qu'ils le soient. Les ressources en personnel sont insuffisantes pour permettre un traitement manuel (au moyen d'un CMS) assurant le niveau de qualité devant impérativement être atteint (exhaustivité et exactitude des données).

Les dispositions concernant les domaines suivants ne sont en revanche pas ancrées dans l'ordonnance, les moyens techniques n'étant pas encore disponibles:

- Garantie d'une **accessibilité** totale pour les malvoyants par la création de légendes pour les éléments difficilement lisibles par les appareils de lecture ou difficilement interprétables par les lignes brailles (telles les images, formules et tableaux complexes).
- **La mise en évidence** des publications tardives selon l'art. 7 al. 1 LPubl.
- La centralisation des textes mentionnés dans le RO et la FF au moyen d'un simple renvoi selon l'art. 5 al. 1 LPubl (**publications par renvoi**).
- Le **contenu nouveau** devant intégrer la plateforme de publication, tels les rapports explicatifs des ordonnances revêtant une certaine importance ainsi que les textes législatifs qui ne sont pas encore entrés en vigueur alors que leur publication (ou la publication de leurs modifications) a été effectuée dans le RO.
- Un **registre chronologique** contenant les métadonnées des textes publiés dans le RO depuis le 1^{er} janvier 1948 et complétant le volume 15 du RS. Les données chronologiques sont d'ores et déjà disponibles en ligne individuellement dans la rubrique chronologie de chaque texte de loi.
- Un **centre de téléchargement** permettant aux tiers diffuseurs un téléchargement facilité des données électroniques.
- Des **formats électroniques supplémentaires** pour le RO, la FF et le RS, en particulier Word, XML mais également le format HTML pour le RO et la FF.
- Un **service de notifications** basé sur l'offre actuelle et permettant notamment aux nombreux utilisateurs de s'abonner par thème aux seules nouvelles concernant leur domaine d'intérêt ou de compétence.
- Une **publication quotidienne** des éditions du RO et de la FF, lorsqu'il ne s'agit pas de publications urgentes.
- Un **identificateur unique** dans toutes les langues des publications de la FF, composé de l'année de publication et d'une référence.
- Un **éditeur de texte** basé sur une banque de données, proposé par la Chancellerie fédérale (ChF) afin d'apporter un soutien extensif aux offices responsables lors de la préparation des textes, à l'instar des modèles Word d'aujourd'hui.
- Des mesures complémentaires permettant une amélioration supplémentaire de la **protection des données** (rendre indisponible pour le téléchargement dès leur publication les textes contenant des données sensibles et non-indexation par les moteurs de recherche tiers).

Une révision partielle de l'OPubl contenant ces offres et mesures est d'ores et déjà prévue durant l'année 2017, sous réserve de la réalisation, d'ici cette date, des développements techniques requis.

2. Commentaire des dispositions

Titre

Le titre de l'OPubl actuellement en vigueur est repris sans changement. Seule l'abréviation en italien est adaptée selon la nouvelle abréviation de la LPubl.

Préambule

Le préambule est repris sans changement de l'actuelle OPubl.

Chapitre 1 Recueil officiel du droit fédéral

Section 1 Contenu

Art. 1 Traités de droit international contenant des règles de droit et traités de droit international n'en contenant pas

A titre préliminaire, il convient toujours d'examiner si un texte contient des règles de droit ou non. Si la réponse est positive, il faut alors déterminer si sa durée de validité est inférieure à 6 mois ou s'il est de portée mineure. Si la réponse est négative, les art. 2 et 3 ne sont en tous les cas pas applicables.

Selon la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités⁴, les traités internationaux fixent des règles de droit lorsque les dispositions qu'ils contiennent ont un caractère obligatoire. Dans la mesure où il n'est pas clair si l'art. 3 al. 1 let. b de la LPubl s'applique à tous les traités internationaux ou seulement à ceux produisant des effets internes, l'al. 1 dissipe toute imprécision: sont concernés les textes produisant des effets internes.

L'OPubl ne peut déterminer abstraitement et de manière exhaustive le caractère juridique des traités, pas plus qu'elle ne peut créer une forme de présomption impliquant une inversion du fardeau de la preuve. Ces éléments doivent être examinés de manière concrète au moins sommairement par l'autorité responsable, qui initie le processus aboutissant à la publication.

La liste de traités figurant à l'art. 1 doit être comprise comme une liste exemplative reposant sur des années de pratique. La majorité des textes en cause (en particulier dans le domaine de la coopération et du développement) ne contient pas de norme générale et abstraite, pas plus qu'elle ne concerne les droits et obligations des citoyens suisses. L'al. 2 énumère les catégories de textes dont il peut être supposé qu'ils ne contiennent en général pas de règle de droit. Dans le cas contraire, ils doivent cependant être publiés dans le RO. Il convient de rappeler ici que la visibilité des traités internationaux qui ne sont pas publiés dans le RO est malgré tout assurée: tous les nouveaux traités internationaux qui ne sont pas soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale sont présentés indépendamment de toute publication dans le rapport annuel sur les traités internationaux⁵, accompagnés d'un résumé de leur contenu.

Les innombrables accords sur la coopération et le développement humanitaire (*let. a*), sont en règle générale publiés soit dans leur intégralité, soit pas du tout. Aucun extrait contenant les éventuelles règles de droit n'est publié. Lorsque ces traités concernent exclusivement des projets de développement concrets, ils ne sont en principe pas publiés.

La publication des accords-cadres en matière d'instruction militaire avec d'autres Etats partenaires⁶ doit se poursuivre. Ces accords-cadres (contenant des dispositions juridiques, par exemple sur la responsabilité), se basent sur l'art. 48a de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire⁷. La *let. d* ne mentionne donc que les accords d'exécution (occasionnels et de durée limitée) de ces accords cadres.

Art. 2 Traités et décisions de droit international de portée mineure

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 2. Afin de reprendre la terminologie de la LPubl et unifier celle des différentes langues de l'OPubl, le texte français subit une adaptation mineure: le terme «traités internationaux» est remplacé par «traités et décisions de droit international». Cette modification concerne tous les articles de l'OPubl contenant cette expression.

⁴ RS 0.111

⁵ Voir par exemple le rapport du 20 mai 2015 sur les traités internationaux conclus en 2014 (FF 2015 3815).

⁶ RS 0.512

⁷ RS 510.10

La nouvelle formulation résulte du changement de paradigme du nouvel art. 3 LPubl. Les traités et décisions de droit international de portée mineure doivent également être publiés dans le RO, s'ils ont un caractère normatif. Ce changement de paradigme n'a pas pour but d'augmenter massivement le nombre de textes publiés. Le droit international, qui a considérablement gagné en importance ces dernières années, devrait cependant être mis sur pied d'égalité avec le droit interne. Tout comme l'actuel article 2, le nouvel article énumère les exceptions au principe de non-publication des traités internationaux de portée mineure. A cet effet, les mêmes critères sont en partie repris (lorsqu'ils concernent les droits et obligations de particuliers et pour des motifs relevant de la sécurité du droit et la transparence des données). La let. *b* du droit actuel n'est pas reprise, puisque le nouvel art. 4 prévoit déjà l'obligation de publier les modifications des traités et décisions de droit international, lorsque l'acte de base a été publié. Ces critères ne doivent pas être remplis de manière cumulative.

Art. 3 Traités et décisions de droit international de durée limitée

L'art. 3 reprend pour l'essentiel le contenu de l'actuel art. 3 concernant les traités et décisions de durée limitée et les formule de manière plus claire. Afin d'exclure les traités de durée limitée des publications et éviter les investissements importants qui y seraient liés (en particulier en matière de traductions), la limite est généralement fixée à 6 mois. Si ces traités revêtent un caractère normatif, lorsque leur durée de validité dépasse 6 mois ou est prolongée au-delà de 6 mois, ils doivent être publiés dans le RO lorsque les autres critères sont remplis.

Art. 4 Modifications de traités et décisions de droit international

L'al. 1 reprend le principe de l'actuel art. 2 let. *b* selon lequel les modifications de traités et décisions publiées dans le RO doivent en tout les cas être publiées également, indépendamment du fait qu'elles aient individuellement un contenu normatif ou non.

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 6 let. *d* et permet de poursuivre la pratique habituelle consistant à ne publier que les dispositions modifiées et non l'intégralité d'un document modificateur contenant aussi des éléments purement diplomatiques ou des considérations politiques dont la traduction serait disproportionnée. Le précédant emplacement de cette disposition au niveau de la systématique s'est avéré peu adapté.

Art. 5 Champ d'application des traités internationaux multilatéraux ainsi que réserves, déclarations, objections et communications portant sur ces traités

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 4.

L'al. 1 est repris de l'actuelle OPubl.

La nouvelle formulation des *al. 2 et 3* établit clairement que les réserves, déclarations et communications de la Suisse concernant des traités multilatéraux sont publiées dans le RO, aussi bien lors de la première publication d'un traité qu'à l'occasion d'une mise à jour de son champ d'application. L'existence de réserves, déclarations et communications d'autres parties contractantes sont comme actuellement signalées dans le champ d'application au moyen d'une note *. Dans le cas contraire, le travail de traduction serait disproportionné alors que l'actualité des informations ne peut être garantie. Ces éléments sont en général consultables sur le site Internet du dépositaire du texte en langue originale. Il est en revanche généralement renoncé à la publication des objections aussi bien de la Suisse que des autres parties contractantes. Leur publication n'est pas pertinente lorsque les réserves auxquelles elles se rapportent ne sont elles-mêmes pas publiées. A cela s'ajoute le fait que les objections n'ont pas d'influence directe sur les obligations contractuelles d'un Etat.

Art. 6 Annexes

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 5.

L'actuelle fiction selon laquelle une annexe est juridiquement contraignante de par sa publication, est abandonnée. En particulier en droit international, la portée juridique selon l'art. 3 al. 3 LPubl n'emporte pas obligatoirement publication. L'art. 6 OPubl prévoit la publication impérative d'une annexe dès que le texte de loi y renvoie expressément ou tacitement, indépendamment du fait que cette annexe comporte ou non des règles de droit. La publication peut aussi être faite sous forme de renvoi.

L'expression "texte juridique" a été remplacée dans toute l'ordonnance par l'expression "texte". L'expression "texte juridique" est imprécise (la question peut se poser, par exemple, si en plus des textes de lois, les messages sont également compris). Le contexte et la systématique permettent de déduire correctement de quels textes il s'agit.

Art. 7 Communications

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 6. La *let. a* concerne les actes et les traités internationaux qui ne sont plus applicables, car l'objet qu'ils réglementent n'existe plus ou parce qu'une nouvelle réglementation a rendu l'ancienne superflue. En droit international s'ajoute la problématique des états n'existant plus. Les actes et traités internationaux dont la durée de validité est limitée et n'est pas prolongée après expiration ne sont pas concernés. La *let. b* règle nouvellement les cas relevant des articles 7c al. 3 et 4 ainsi que 7d al. 2 et 3 LOGA, selon lesquels les ordonnances fondées sur la Constitution cessent automatiquement d'être en vigueur si, passé un certain délai, les mesures nécessaires n'ont pas été prises pour édicter une base légale au sens matériel. Il ne s'agit cependant pas d'ordonnances devenues manifestement sans objet. Dans tous les cas, une communication concernant des ordonnances devenues sans objets doit être faite par la ChF seulement en accord avec l'autorité responsable. La *let. c* est reprise sans modification du droit actuel. La *let. d* complète le droit actuel en incluant les dénonciations et suspensions de traités internationaux dans les communications, permettant ainsi d'économiser la publication de longs échanges de note diplomatiques.

Art. 8 Corrections formelles

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 7. Dans l'al. 1, il est renoncé à la formulation « sous la forme d'une communication mentionnant expressément la correction ». Elle prête à confusion, puisque la correction elle-même est publiée. La disposition est complétée afin de refléter la pratique actuelle concernant la présentation des corrections.

Dans la liste des erreurs pouvant faire l'objet de corrections formelles (*al. 2*), la catégorie des « dispersions terminologiques » est déplacée de la *let. c* à la *let. d*, étant plutôt un problème linguistique que formel (tout comme les erreurs de traduction).

A l'*al. 3*, l'expression « avec certitude » concernant la décision de l'autorité responsable est supprimée des conditions permettant une correction formelle. Prise à la lettre, cette condition rendrait une correction formelle presque impossible, ce qui contredit la pratique actuelle. La condition qu'il soit « établi » que l'autorité qui a édicté le texte a prise ou cru prendre sa décision sur la base du libellé correct est suffisamment restrictive.

L'al. 4 du droit actuel, selon lequel les erreurs doivent être signalées à la ChF et que celle-ci vérifie si les conditions de publication d'une correction formelle sont remplies, est supprimé. La responsabilité de la ChF résulte déjà de la loi or, si elle est responsable de prendre une décision reposant sur une base légale, elle est également responsable de vérifier si les critères en sont remplis.

Section 2 Textes tenus secrets

Art. 9

Cet article correspond à l'actuel art. 8, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures. Dans l'al. 1, comme généralement dans le droit des publications, les décisions de droit international sont

évoquées conjointement aux traités de droit international. L'abréviation de la ChF est introduite et utilisée dans les dispositions suivantes.

Section 3 Publication ordinaire

Art. 10 Date de la publication

Cet article correspond, sous réserve d'adaptations rédactionnelles, à l'actuel art. 8a. Les expressions «autorité compétente» et «service compétent» ont été remplacées par l'expression «autorité responsable» dans tout le texte. Ici, cela traduit le fait que l'autorité responsable ne peut à elle seule assurer qu'une publication aura lieu suffisamment tôt, la collaboration de la ChF est également nécessaire (*al.* 2).

Art. 11 Non-respect du délai

Cet article correspond à l'actuel art. 8b.

Cet article a été refondu afin de tenir compte des processus actuels et les éléments essentiels se trouvent déjà à l'al. 1; lorsqu'un retard dans la livraison des textes à publier rend impossible le respect du délai de 5 jours de l'art. 7 al. 1 LPubl entre la publication ordinaire et l'entrée en vigueur, la ChF s'emploie à obtenir un report de la date d'entrée en vigueur.

Contrairement au droit actuel, il n'est plus exigé que l'autorité responsable justifie à la fois le motif pour lequel l'entrée en vigueur ne peut être reportée, ainsi que sa nouvelle planification. Les deux aspects sont indissociables.

L'al. 3 se base sur l'al. 1 du droit actuel. Il établit le principe selon lequel délai de 5 jours de l'art. 7 al. 1 LPubl entre la publication ordinaire et l'entrée en vigueur est un délai d'ordre dont le non-respect entraîne une obligation de justification, mais ne fait en général pas naître un droit dont le destinataire pourrait se prévaloir, en particulier, le report d'obligations. Des différences régulières entre l'entrée en vigueur mentionnée dans l'acte et son application effective ne sont par ailleurs pas souhaitables. Ce n'est que si la publication d'un texte a lieu le jour de son entrée en vigueur ou après son entrée en vigueur, que les obligations en résultant sont reportées au jour suivant la publication dans le RO.

Les deux cas étant traités de manière similaire, le cas particulier d'un texte publié exactement le jour de son entrée en vigueur n'est plus réglementé comme un cas particulier. Ceci avait provoqué une difficulté inutile dans la compréhension des conséquences juridiques.

Section 4 Publication urgente

Les publications urgentes sont une nouvelle catégorie de publications. Afin de respecter la systématique de la LPubl, une nouvelle section 4 est ajoutée, avec un article correspondant.

Art. 12

Par exception aux publications ordinaires, les publications urgentes peuvent être publiées et déployer leurs effets le jour de leur entrée en vigueur.

Dans un tel cas, l'heure de l'entrée en vigueur doit être spécifiée, afin de garantir la sécurité du droit et respecter le principe de la transparence. Cette heure doit être postérieure à l'heure probable de publication. Ce n'est que lorsque, pour quelque raison que ce soit, la publication survient effectivement après l'heure indiquée, que les obligations juridiques qui en résultent sont reportées à l'heure effective de publication. Les publications urgentes reprennent la fonction des actuelles publications extraordinaires. Elles doivent aussi être requises par l'autorité responsable, bien que dans le cas des lois fédérales déclarées urgentes par l'Assemblée fédérale, le caractère urgent soit implicite. Une pu-

Publication n'acquiert pas automatiquement la qualification d'urgente, seulement parce que la planification n'a pas été respectée. Au contraire, ce cas de figure relève de l'art. 11 OPubl.

Lorsqu'une publication urgente entre en vigueur le jour de sa publication, la sécurité du droit et le respect du principe de la transparence exigent l'indication précise de l'heure d'entrée en vigueur. Cette heure doit être postérieure à l'heure de publication. Si l'entrée en vigueur est prévue pour le 25 mai à 12h00, mais que le texte n'est publié qu'à 13h00, les obligations qui en résultent ne naissent qu'à 13h00. Les publications urgentes ne doivent pas offrir la possibilité d'une entrée en vigueur rétroactive (*al. 1*).

Afin de distinguer les publications urgentes de la masse des publications ordinaires, celles-ci doivent être signalées sur la plateforme (*al. 2*).

Section 5 Publication par renvoi

Art. 13 Compétence

L'al. 1 reprend sans modification le contenu de l'actuel art. 9 al. 1, première phrase.

La réglementation jusqu'ici prévue à l'al. 1, deuxième phrase, concernant la compétence d'ordonner une publication sous forme de renvoi en matière de droit interne est superflue. Celle-ci ne survient dans la pratique que sur requête de l'autorité responsable.

L'al. 2 reprend pour l'essentiel le contenu de l'actuel art. 9 al. 2. Le renvoi à l'art. 5 LPubl est à compléter par «al. 1» en raison de la nouvelle structure de l'art. 5 LPubl. Celui-ci régit nouvellement les textes publiés électroniquement sur la plateforme, mais (totalement ou partiellement) hors du RO.

Art. 14 Présentation

Le contenu de l'al. 1 correspond pour l'essentiel à celui de l'actuel art. 9 al. 3.

Les al. 2 et 3 se fondent sur l'art. 5 al. 2 LPubl. Celui-ci régit les renvois aux textes publiés dans un autre organe de publication. Il s'agit essentiellement des normes qui ont été déclarées applicables en droit suisse tels les actes juridiques de l'Union européenne (UE) publiés dans le Journal officiel de l'UE (JO L), respectivement, sur le site Internet «Eurlex» ou les normes privées. Dans ce dernier cas, la question de leur disponibilité en ligne peut se poser. L'évolution des habitudes des utilisateurs et de la technique est ici prise en compte : en premier lieu, le site Internet où le texte peut être consulté sera indiqué, en second lieu, le site Internet de l'autorité fédérale responsable auprès de laquelle le texte peut être consulté et seulement de manière subsidiaire, l'adresse postale à laquelle le texte peut être commandé.

Les dispositions de l'al. 3 concernant les informations que le renvoi doit contenir ne sont pertinentes que lorsqu'aucune référence ne peut être donnée concernant un organisme de publication auprès duquel le texte peut être consulté gratuitement (comme par exemple le JO L). Il n'est donc pas nécessaire d'ajouter un lien Eurlex ou une adresse postale d'un lieu de consultation à une référence du JO L.

Art. 15 Modifications, corrections et abrogations

Les dispositions de l'art. 15 correspondent pour l'essentiel à celles de l'actuel art. 9 al. 5.

Art. 16 Obligations de l'autorité responsable

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 10.

Les obligations dans le cadre d'une publication sous forme de renvoi selon l'art. 5 al. 1 LPubl (le propriétaire des données est l'administration fédérale) sont clairement différenciées de celles résultant de l'art. 5 al. 2 (le propriétaire des données est externe à l'administration fédérale). Dans le premier cas seulement, le service responsable (et non la ChF) fournit une version consolidée des textes publiés dans le RO et le RS, de manière à ce que des tirés à part puissent être établis (*al. 1 let. a et b*). L'al. 1 let. c précise qu'un renvoi ne peut être publié dans le RO qu'à partir du moment où le texte auquel il est renvoyé est également disponible sur internet. Qu'il s'agisse d'un texte gratuit ou payant dépend par ailleurs de la législation sur les droits d'auteur. Il incombe également au service responsable et non à la ChF de s'assurer de l'exactitude de ces publications (*al. 2*). Il est souligné qu'il s'agit de l'exactitude de la consolidation et non de celle des renvois figurant dans le RO et le RS.

Section 6 Publication extraordinaire

Art. 17 Formes

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 11.

Nouvellement, un texte destiné à la publication dans le RO ne peut être publié de manière extraordinaire que si la plateforme de publication n'est pas disponible au moment de la publication. Dans la majorité des cas, une publication sur un autre site Internet devrait rester possible. De ce fait, l'*al. 1 let. a* désigne comme première alternative un autre site Internet de l'administration fédérale. Une panne générale du réseau suisse ou local ne peut cependant pas être totalement exclue, par exemple en cas de panne survenant auprès de l'un des principaux opérateurs. Le cas échéant, ou si d'autres circonstances le justifient, des canaux de distribution alternatifs doivent être garantis, tels qu'ils sont énumérés aux *let. b à g*, de manière similaire au droit actuel. L'implication des services désignés par les cantons (*let. c*), repris de l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance actuelle, complètent ce catalogue de mesures.

L'*al. 2* est repris sans modification du droit actuel.

Art. 18 Contenu

Cet article correspond à l'actuel art. 12.

Art. 19 Procédure

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 13.

Une publication extraordinaire ne se fonde à l'avenir plus sur une requête de l'autorité responsable, mais sur l'indisponibilité de la plateforme de publication (la cause étant indifféremment une panne technique au sein de l'administration ou auprès d'un opérateur). La ChF tient évidemment dans un tel cas un rôle actif en informant immédiatement l'autorité responsable d'un éventuel problème (*al. 1*) et essaie dans un premier temps en collaboration avec cette autorité de procéder à une publication sur un autre site Internet de l'administration fédérale, en principe, celui de l'autorité responsable. En tous les cas, la ChF transmet le texte aux services désignés par les cantons à l'aide des moyens à disposition (par mail, fax ou poste) (*al. 2*).

L'*al. 4* est repris sans modification du droit actuel.

Chapitre 2 Recueil systématique du droit fédéral

Il n'est pas nécessaire de reprendre l'actuel art. 15 qui prévoit la non-publication du tarif des douanes⁸ dans le RS après sa publication dans le RO. La publication à large échelle de ce tarif était et reste d'une utilité restreinte, puisqu'il se limite aux montants de base permettant de calculer une taxe douanière concrète. Actuellement, ce tarif et ses modifications sont de plus publiés dans le RO sous forme de renvoi.

Art. 20

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 16, qui régit les corrections et adaptations sans procédure formelle dans le RS. L'al. 1 est repris du droit actuel, sous réserve d'une adaptation rédactionnelle mineure.

L'al. 2 du droit actuel, prévoyant que les erreurs provenant de la consolidation du RS puissent être corrigées sans procédure formelle n'est pas repris, puisqu'il s'agit d'une évidence. Le devoir général de procéder à une consolidation prévu à l'art. 11 LPubl inclut déjà la correction des erreurs purement issues de ladite consolidation.

L'al. 2 correspond pour l'essentiel à l'al. 3 de droit actuel. Il précise dans quel cas exactement relevant de l'art. 12 LPubl, des désignations peuvent être modifiées sans procédure formelle, soit uniquement lorsqu'il s'agit de changement de dénomination des unités administratives.

Chapitre 3 Feuille fédérale

Section 1 Contenu

Art. 21 Textes soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation

Cette disposition correspond à l'actuel art. 17, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures. La tournure indirecte a été abandonnée concernant les constitutions cantonales, celles-ci devant obligatoirement obtenir la garantie fédérale. L'abréviation «FF» pour la «Feuille fédérale» est introduite et utilisée dans les dispositions suivantes.

Art. 22 Textes publiés en vertu de l'art. 13, al. 2, LPubl

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 18. Cet article règle la publication de textes dans la FF, dont la publication est facultative selon la LPubl. Afin d'établir une pratique de publication cohérente, les catégories concernées sont explicitement mentionnées.

Les catégories d'actes mentionnés à l'art. 13 al. 2 LPubl sont mentionnés au moyen d'un renvoi dans la *phrase introductive*, au lieu de leur répétition.

La *let. a* ne cite plus les instructions du Conseil fédéral, dont la publication obligatoire est réglée au nouvel art. 13 al. 1 *let. f^{bis}* LPubl. Au surplus, la possibilité d'une publication facultative dans la FF est ouverte aux instructions émanant de services hiérarchiquement inférieurs.

Dans la *let. b*, le renvoi à la LPubl est remplacé par la mention expresse des unités administratives concernées. Le renvoi était insuffisamment précis, l'art. 2 *let. e* LPubl se référant aussi bien à des autorités fédérales qu'à des autorités situées en dehors de l'administration fédérale. Les institutions situées en dehors de l'administration fédérale sont explicitement mentionnées (telles la Poste, Swisscom et Skyguide).

La *let. c* est reprise sans modification du droit actuel.

⁸ Annexe de la loi du 9 oct. 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10).

Art. 23 Publication sous la forme d'un renvoi

Cette disposition correspond à l'actuel art. 19, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures. En particulier, dans la phrase introductive, la définition des publications par renvoi est explicitement mentionnée, au lieu d'un simple renvoi à un article de la LPubl.

Section 2 Mentions**Art. 24** Mention des lois fédérales urgentes adoptées

Cette disposition correspond à l'actuel art. 20, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures.

Art. 25 Mention des actes de l'Assemblée fédérale publiés ultérieurement

Cette disposition reprend matériellement celles de l'actuel art. 21. Elle est formulée de manière plus ouverte afin de tenir compte des développements récents des pratiques de publication. Selon celles-ci les actes adoptés par l'Assemblée fédérale ou ses chambres durant une session, lorsqu'ils ne peuvent pas être publiés immédiatement dans la FF ou le RO, sont mentionnés dans une liste. Il s'agit principalement des arrêtés fédéraux liés aux traités internationaux qui ne sont pas encore ratifiés. Les arrêtés financiers dont la base légale formelle n'est pas encore adoptée ou dont l'entrée en vigueur n'est pas encore décidée constituent une autre partie importante de ces textes. Par ailleurs, les actes tels les arrêtés fédéraux simples qui ne sont pas adoptés par le Parlement avant les votations finales et ceux qui, en raison par exemple d'une base légale matérielle encore manquante, sont mentionnées dans la FF dans la rubrique "A publier ultérieurement", sont disponibles dans Curia Vista.

Chapitre 4 Autres textes publiés sur la plate-forme

Ce nouveau chapitre correspond au niveau de la systématique à la nouvelle section 4a LPubl.

Art. 26

Cet article énumère les autres textes publiés sur la plateforme en plus des recueils du droit fédéral et la FF, soit les documents relatifs aux procédures d'audition et de consultation, les versions historiques des textes de droit fédéral ainsi que les traductions en romanche et anglais de publications officielles. L'offre reprise dans une première étape existe depuis un certain temps déjà, sans obligation explicite ou base légale formelle. Sa continuité est ainsi assurée. Cette offre sera élargie par une modification ultérieure de cette disposition. Cet élargissement comprendra les rapports explicatifs relatifs aux ordonnances d'une certaine importance, ainsi que les versions réconciliées de textes de loi contenant des modifications publiées au RO mais pas encore en vigueur, ainsi que la banque de données «Traité internationaux» de la Direction du droit international public et la banque de données des droits politiques de la ChF, dans la mesure où elles peuvent être intégrées à la plateforme.

Chapitre 5 Dispositions communes**Section 1 Outils de recherche****Art. 27** Répertoires et table des matières

Les dispositions de cet article correspondent matériellement aux actuels art. 22, 24 et 25.

Leur regroupement en un seul article se justifie par le fait que les registres classiques perdront de leur importance face aux nouveaux outils d'accès électroniques, en particulier le développement du moteur de recherche. A cela s'ajoute la digitalisation prévue et la mise à disposition sur Internet des textes du RO datant d'avant 1998, jusqu'à aujourd'hui disponibles seulement en version imprimée.

Le Registre systématique, l'index des matières de la FF (actuellement appelé «Table des matières» de manière équivoque) ainsi que le registre des textes juridiques relatifs aux accords sectoriels CH-UE sont des outils indispensables et fréquemment utilisés afin de déterminer rapidement le droit applicable durant une période donnée.

Art. 28 Moteur de recherche et accès direct

Cette nouvelle disposition énumère les outils d'accès électroniques dont la nouvelle plateforme devra disposer. Le moteur de recherche et l'accès direct évoqués dans le projet sont d'ores et déjà disponibles concernant le RS en ligne. Leur réglementation par l'ordonnance garantit légalement leur pérennité. A moyenne échéance, cette liste sera complétée selon l'avancement du projet CPO Moderne et les développements techniques.

Section 2 Données électroniques

Art. 29 et annexe ch. 1 Format des données électroniques

Ce nouvel article régleme techniquement aux *al. 1 à 3* la version juridiquement contraignante des textes publiés sur la plateforme. Actuellement déjà, les textes du RS sont disponibles aux formats PDF et HTML. De nouveaux formats pourront s'y ajouter ultérieurement. S'agissant du RO et de la FF, en cas de divergence, le PDF fait foi. Les spécifications techniques du PDF sont réglées dans l'annexe, dont l'adaptation est déléguée à la ChF. L'ordonnance peut ainsi être rapidement adaptée aux évolutions technologiques. Conformément aux principes généraux du droit, le droit ancien s'applique aux circonstances passées et le droit nouveau s'applique aux circonstances nouvelles. Le nouveau droit des publications ne régleme donc pas expressément les publications officielles publiées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. Les versions imprimées restent la version juridiquement contraignante.

Ce principe s'applique également aux évolutions du format PDF. Les publications valablement effectuées selon l'OPubl dans un format ultérieurement obsolète, restent juridiquement contraignantes. Il n'est pas nécessaire dans un tel cas de republier le texte.

L'al. 4 souligne l'importance d'une présentation unifiée des textes d'un même type de publication officielle, dans toutes les langues de publication et à travers différentes éditions. Ces textes officiels - ayant en général des effets juridiques - sont ainsi reconnus et identifiés aisément, ce qui augmente également leur respect.

Art. 30 et annexe ch. 2 Signature électronique

Les textes du RO et de la FF publiés dans le format PDF juridiquement contraignant seront authentifiés au moyen d'une signature électronique (*al. 1*). Une modification du texte par toute personne autre que le Centre des publications officielles de la ChF (CPO) entraîne l'invalidation de la signature électronique. La signature est une signature électronique avancée qui n'est pas reliée à une personne physique déterminée - ni au signataire de l'autorité responsable ayant pris la décision. Le but de cette signature électronique est plutôt d'attester que le texte a bien été **publié en ligne** par l'autorité responsable et n'a pas été modifié depuis. La signature électronique est l'une des mesures de sécurité principale permettant aux utilisateurs de se fier à la publication électronique et sans laquelle le changement de primauté ne serait naturellement pas accepté.

Les spécifications techniques exactes de la signature électronique sont réglées dans l'annexe, dont la modification est déléguée à la ChF afin de permettre une adaptation rapide et flexible à l'évolution et aux améliorations technologiques.

L'authentification du certificat de la signature électronique pourra être vérifiée en ligne (le service www.validator.ch de l'Office fédéral de la justice, OFJ, est actuellement envisagé) et par les lecteurs PDF standards prévus par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (*al. 2*).

Section 3 Langues officielles

Art. 31 Editions distinctes dans chacune des langues officielles

Cette disposition correspond à l'actuel art. 26, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures.

Art. 32 Instructions destinées aux utilisateurs de publications électroniques

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 27.

Cet article étend implicitement la traduction aux langues autres que les langues officielles. La disponibilité des manuels pour les utilisateurs travaillant avec les produits mis à disposition en romanche ou en anglais est ainsi garantie (nouveaux al. 5 et 6 de l'art. 14 LPubl).

Art. 33 Dérogations au principe de la publication dans les langues officielles

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 28.

L'al. 1 est formulé de manière plus claire qu'aujourd'hui. Il s'agit en effet d'une évidence que l'examen concret des conditions de l'art. 14 al. 2 LPubl, qui, lorsqu'elles sont remplies, permettent une exception à l'obligation de traduction dans les trois langues officielles en cas de publication par renvoi, doit être fait conjointement par la ChF et l'autorité responsable.

Le nouvel *al. 2* définit une exception à l'obligation de traduction dans les langues officielles. La jurisprudence des autorités administratives (JAAC) est publiée dans la langue originale du texte et accompagnée d'un regeste dans les trois langues officielles, à l'instar des recueils de jurisprudence des tribunaux fédéraux. Cet alinéa reflète la pratique actuelle en la matière et ne constitue pas une exception nouvelle à l'obligation de traduction.

Section 4 Parution

Art. 34

Les recueils de droit fédéral et la FF étant évoqués aux articles 1 à 20 sans indication de leur support de publication, l'art. 29 régleme dans une disposition commune le type de publication principal, soit la publication électronique, en particulier concernant le RO et la FF. Les publications imprimées sont réglées à l'art. 35.

L'al. 1 définit l'adresse Internet à laquelle la plateforme de publications est consultable. Les publications juridiquement contraignantes faites dans le cadre des recueils de droit fédéral et de la FF ne sont pas disponible dans n'importe quelle page de l'administration fédérale, mais à un endroit clairement défini. Ceci résulte directement du nouvel art. 1a al. 1 LPubl. L'indication de l'URL précise de la plateforme permet la vérification de l'exactitude de chaque édition imprimée du RO et de la FF par rapport à la version électronique juridiquement contraignante.

Le rythme de parution des publications électroniques du RO et de la FF est réglé à *l'al. 2* et n'est plus strictement limité à la publication hebdomadaire. Ce principe demeure pour la majorité des textes publiés dans le RO et la FF, lesquelles paraissent simultanément une fois par semaine (ainsi que le précise l'actuel art. 1 al. 1). En cas de nécessité, des éditions supplémentaires du RO peuvent être publiées un autre jour ouvrable (c'est-à-dire, à l'exception du week-end et des jours fériés, sauf événements exceptionnels, tels des actes de guerre, de terrorisme ou de catastrophe naturelle). Ces éditions supplémentaires sont destinées aux publications urgentes (art. 12) et remplacent les actuelles publications extraordinaires (art. 11-13 du droit actuel).

Il est d'ores et déjà prévu d'instaurer la publication quotidienne du RO et de la FF comme principe de

base dans une future révision partielle de la LPubl, lorsque les mesures techniques et organisationnelles seront réalisées. Même en cas de publication quotidienne, il peut évidemment advenir qu'il n'y ait aucune publication un jour donné, faute de texte à publier ce jour précis.

L'al. 3 reprend sans modification l'art. 14 al. 2 du droit actuel.

Section 5 Publications imprimées

Art. 35 Editions imprimées périodiques

Les dispositions de *l'al. 1* de cet article correspondent matériellement aux actuels art. 1 al. 1, 14 al. 1 et 22 al. 1. L'obligation d'éditer périodiquement des versions imprimées des recueils de droit fédéral, de la FF et du Registre systématique subsiste au-delà du changement de primauté. Le Parlement a refusé au Conseil fédéral la compétence de déterminer le maintien ou non des éditions imprimées.⁹ Cependant, le rythme d'impression du RO et de la FF doit être quelque peu adapté (let. a). Le nombre d'abonnés diminue régulièrement. Ce mouvement devrait encore s'amplifier avec la perte de la primauté du produit imprimé. La qualité de la transmission de l'information est également mieux assurée par la voie électronique. Certains groupes d'utilisateurs doivent toutefois pouvoir continuer à bénéficier des éditions imprimées, lorsqu'ils font un usage intensif de certaines catégories de textes et possèdent des archives personnelles non reliées à Internet. Dans l'éventualité où le nombre de produits imprimés devait se réduire drastiquement, au point où l'investissement serait disproportionné et l'utilité peu élevée, il doit être possible de réduire la fréquence des impressions.

Les *al. 2 et 3* reprennent le contenu de l'actuel art. 40. Il reste possible de s'abonner aux éditions imprimées du RO, du RS et de la FF.

Art. 36 Tirés à part

L'art. 31 reprend les dispositions de l'actuel art. 39.

La nouvelle formulation de *l'al. 1* règle le principe du Print-On-Demand, introduit depuis longtemps par l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL) qui a fortement réduit le stockage de brochures concernant les publications officielles. La ChF fournit continuellement les données actualisées du RO, du RS et de la FF à l'OFCL qui imprime les textes à l'unité sur commande. Ceci ne vaut pas pour les normes privées et de droit européen auxquelles il est renvoyé selon l'art. 5 al. 2 LPubl et uniquement, concernant le droit interne auquel il est renvoyé selon l'art. 5 al. 1 LPubl uniquement dans la mesure les données se prêtent à l'impression (ce n'est par exemple pas le cas des banques de données dynamiques, art. 5 al. 1 let.c LPubl)

L'al. 2 régit explicitement les compilations de textes concernant un thème précis (p. ex. les textes de loi concernant un domaine particulier), éditées depuis longtemps et pour laquelle la demande ne tarit pas. Tant que la demande subsiste, ce service reste assuré.

Art. 37 Nombre minimal d'exemplaires imprimés

Cette nouvelle disposition reflète la constante diminution des abonnements. L'archivage des données des publications officielles au sens de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage¹⁰ sera à l'avenir assuré par une interface électronique. De manière complémentaire, un nombre minimal d'exemplaires imprimé des éditions du RO et de la FF - à l'exception des textes auxquels il est renvoyé - sera en tous les cas établi et stocké dans trois endroits différents. Une collection sera en premier lieu conservée dans les locaux du CPO. Celui-ci est l'un des lieux de consultation selon l'art. 18 LPubl et il pourrait, en cas de panne généralisée du réseau, n'être à même de remplir la

⁹ BO 2014 N 660

¹⁰ RS 152.1

tâche qui lui incombe selon l'art. 50 al. 4 qu'au moyen des éditions imprimées. En second lieu sont pris en considération la Bibliothèque nationale auprès de laquelle toute la collection *Helvetica* est entreposée et la Bibliothèque du Parlement. Dans l'éventualité peu probable d'une importante perte de données électroniques, il sera ainsi aussi possible de se baser sur ces documents afin d'établir de nouvelles versions digitalisées.

Art. 38 Diffusion

Les dispositions de cet article correspondent matériellement aux actuels art. 39 al. 2 et 40 al. 2. Il désigne l'OFCL comme lieu de commande concernant tous les produits imprimés selon le droit des publications. Cette compétence résulte déjà de l'art. 31 de l'ordonnance du 5 décembre 2008¹¹ concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération. Les commandes de publications se font à travers le magasin en ligne de l'OFCL. L'OFCL propose à la fois la commande produits imprimés et le téléchargement de données électroniques (en complément à la plateforme de publication de la ChF). Le projet CPO Moderne prévoit le maintien du rôle de l'OFCL en tant que fournisseur d'une interface standardisée contenant les données disponibles sur la plateforme de publication. Le nouvel article garantit une tâche étatique mais n'instaure pas de monopole. Des diffuseurs privés pourront distribuer les données qu'ils ont acquises conformément à l'art. 41 par d'autres canaux et, le cas échéant, facturer ce service.

Section 6 Mesures visant à garantir la publication dans les délais

Art. 39 Obligations de la ChF et de l'autorité responsable

Cette disposition correspond, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures, à l'actuel art. 30. En particulier, l'al. 2 mentionne simplement la ChF et non pas le service de la ChF chargé de publications, puisque cette précision n'existe pas dans le reste de l'ordonnance, où la ChF seule est toujours évoquée. L'expression «version définitive» remplace «version finalisée» afin d'éviter toute confusion avec les versions consolidées du RS.

Art. 40 Textes du droit interne

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à une partie des dispositions de l'actuel art. 31.

La *let. a* correspond au droit actuel, sous réserve d'adaptations rédactionnelles mineures.

S'agissant de la *let. b*, le délai auquel les textes destinés à la publication doivent être disponibles en français et en allemand selon le droit actuel (à l'ouverture de la procédure de co-rapport) s'est avéré inadapté. De plus, les textes ne sont pas décidés uniquement par le Conseil fédéral, mais également par des Département, des offices et d'autres autorités hors de l'administration fédérale. Enfin, la procédure de co-rapport se situe à la fin du processus législatif d'une ordonnance de Conseil fédéral. La pratique a démontré que le "e-circuit", intégrant les modifications résultant de la consultation des offices, doit déjà avoir lieu dans les deux langues, afin de garantir la qualité nécessaire.

De manière analogue, l'actuel *al. 1 let. c* concernant la version italienne des textes ne recouvre que les ordonnances du Conseil fédéral. Cette version est volontairement maintenue. Une nouvelle *let. d* régle la procédure concernant les autres types d'ordonnances. Il y est tenu compte de la situation particulière du processus législatif en italien. Les compétences linguistiques italiennes se retrouvent plus facilement au niveau des départements et de la ChF qu'au niveau des offices compétents quant au fond. Selon les dossiers, la traduction italienne peut de ce fait être disponible à un autre moment

¹¹ RS 172.010.21

(généralement plus tardivement). Il est de ce fait indiqué ici à titre de rappel que l'office compétent et la ChF se coordonnent concernant les délais relatifs à l'établissement de la version italienne. Aucune règle spéciale n'étant prévue pour textes devant être livrés par des services hors de l'administration fédérale, l'actuel al. 2 est biffé. Ce cas de figure ressortit dorénavant à la let. b.

Art. 41 Traités et décisions de droit international

Les let. a à c correspond à l'actuel art. 32. Le *titre* a subi une adaptation terminologique en français (cf. ad. art. 1) en raison du changement de titre de l'art. 3 LPubl.

La *phrase introductive* détaille nouvellement les règles applicables aux textes de droit international à publier pour les seules langues officielles allemande et française.

Une nouvelle *let. d* régit les versions italiennes. Les commentaires relatifs à l'art. 40 s'appliquent par analogie.

Section 7 Date de la publication

Art. 42

Les *al. 1 à 5 et 7* correspondent matériellement à l'actuel art. 33.

En général, toute modification juridique est à publier aussi rapidement que possible lorsque les différentes étapes du processus législatif sont terminées, afin que les destinataires concernés et les autorités d'exécution puissent disposer d'un temps d'adaptation suffisant. La pratique actuelle, consistant à publier un acte dans le RO conjointement à ses dispositions d'exécution, est cependant maintenue. Le délai de deux semaines entre l'adoption d'une loi fédérale urgente et sa publication dans le RO est abandonné (al. 5 du droit en vigueur). Ce délai résultait du temps nécessaire à la production et à l'impression d'une édition papier hebdomadaire du RO. La même règle s'appliquant à présent aux lois fédérales urgentes qu'aux ordonnances de l'Assemblée fédérale, soit la publication dans le RO immédiatement après leur adoption, les deux alinéas ont été réunis dans un nouvel *al. 3*.

L'*al. 6* contient une nouvelle règle concernant la publication dans la FF des textes soumis au référendum facultatif, qui est le point de départ du délai référendaire de 100 jours. Dans la mesure du possible, elle doit être effectuée dans les 10 jours après une session parlementaire. Une publication électronique juridiquement contraignante potentiellement quotidienne de la FF au lieu de la publication hebdomadaire pourrait avoir une influence sensible sur les délais de travail des acteurs politiques, si un délai minimal n'est pas prévu. L'actuel délai de 10 jours entre le vote final et la publication ne résulte en effet pas essentiellement d'une règle formelle, mais d'éléments concrets tels la durée des votes finals, la clôture de la rédaction et le temps nécessaire à la production d'un cahier imprimé. Certains de ces éléments étant appelés à changer radicalement, il est adéquat de prévoir une règle, laquelle peut prévoir des exceptions. Les partis politiques doivent pouvoir compter, à chaque fois que cela est possible, sur un traitement égal de la ChF. Un jugement du Tribunal fédéral (TF) rendu dans le cadre d'accords fiscaux¹² admet implicitement qu'une exception à la publication simultanée des textes soumis à référendum n'est acceptable que lorsque des éléments concrets justifient une telle exception. La présence de tels éléments était avérée s'agissant des accords fiscaux de 2012¹³ et des accords CH-UE sur la fiscalité de l'épargne (2004)¹⁴, ainsi que le reconnaît explicitement le TF dans son jugement. La publication dans la FF de ces textes, anticipée à une semaine, a été jugée conforme au droit. Dans le domaine des accords internationaux, la publication anticipée d'un texte soumis au référendum facultatif afin de garantir une entrée en vigueur dans les délais est une situation

¹² ATF 139 II 306-308 consid. 5.1, 5.2 et 5.3

¹³ FF 2012 5383, 5385, 5387

¹⁴ FF 2004 6743

qui pourrait se reproduire. La nouvelle réglementation laisse aux autorités la marge de manœuvre nécessaire en cas d'exception justifiée.

L'al. 7 correspond à l'actuel al. 8. Il concerne principalement les arrêtés financiers, qui ne peuvent être appliqués seulement à partir du moment où la base légale matérielle correspondante a été mise en vigueur par une loi fédérale. Pour cette raison, les deux textes sont à publier parallèlement le même jour dans le RO et la FF.

Section 8 Sécurité des publications électroniques et protection des données

Les dispositions de cette section sont nouvelles par rapport au droit actuel.

Art. 43 Sécurité des publications électroniques

La sécurité des publications comprend deux aspects: premièrement, la garantie que les textes disponibles en ligne sont et restent ceux publiés par le CPO, deuxièmement, la disponibilité à long terme des données (*al. 1*).

Al. 2

La sécurité des publications électroniques doit être principalement garantie par leur conservation sur différents serveurs, dont un au moins se trouve dans un lieu protégé des conséquences d'une catastrophe (catastrophe naturelle, guerre ou terrorisme). Les données publiées sur la plateforme sont des copies des «données clôturées» du système de publication interne. Afin d'éviter que les données ne soient ultérieurement illisibles, elles sont conservées dans un format de base contenant toutes les informations relatives au document, y compris les images et les polices de caractère (*let. a*). Les données clôturées ne doivent plus pouvoir être modifiées, ce qui implique que les textes publiés sur la plateforme ne peuvent différer que pendant un court laps de temps de leur état initial, que ce soit en raison de manipulations involontaires ou malveillantes. Une comparaison à intervalles réguliers des données clôturées avec les données de la plateforme garantit cette protection (*let. b*). En cas de divergence, les données de la plateforme sont remplacées par les données clôturées. De plus, la transmission des données se fait au moyen d'une connexion sécurisée (HTTPS) (*let. c*).

L'*al. 3* exige que la ChF garantisse une disponibilité aussi permanente que possible du système de publication interne aussi bien que des données consultables en ligne. A défaut des ressources nécessaires en matière informatique, ce mandat est transmis à l'Office fédéral de l'informatique (Service-Level-Agreements). Cette technologie étant sujette à des mutations rapides, il serait contre-productif de régler dans l'ordonnance les mesures concrètes qui seront prises.

Art. 44 Textes de la FF contenant des données sensibles

Le changement de primauté exige une base légale au sens matériel, contenue dans le nouvel art. 16a LPubl, permettant de procéder à la publication (implicitement, en ligne) de données sensibles, dans la mesure où une législation spéciale l'exige (voir l'art. 17 al. 2 en relation avec l'art. 3 let. c de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁵ sur la protection des données, LPD). Une telle publication ne doit cependant contenir que les données sensibles indispensables et rester consultable en ligne durant une période aussi brève que possible, afin d'atteindre son but (par analogie à l'art. 2 al. 2 let. c LPD). Il faut de plus qu'une telle publication soit autant que possible protégée des utilisations abusives.

¹⁵ RS 235.1

Les données personnelles contenues dans des décisions administratives ou judiciaires (telles des notifications et jugements) ne doivent pas rester disponibles sur Internet plus longtemps que nécessaire à l'accomplissement de leur but.

Exception faite de certains délais de prescription absolus, les principaux délais de procédure ordinaire du droit fédéral se situent en général entre 3 et 90 jours, suspensions non comprises (voir par exemple: Code de procédure civile du 19 décembre 2008¹⁶, CPC: art. 134, 209 al. 3 et 4, 211 al. 1, 239 al. 2, 312 al. 2, 321 al. 1; Code de procédure pénale du 5 oct. 2007¹⁷ (CPP): art. 94 al. 2, 202 al. 1 let. a, 359 al. 2, 396 al. 10, 399 al. 1, 400 al. 3, 411 al. 2; loi fédérale du 20 déc. 1968¹⁸ sur la procédure administrative (PA): art. 24 al. 1, 50 al. 1, 67 al. 1 et 1^{bis}, 79 al. 2; loi fédérale du 11 avril 1889¹⁹ sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP): art. 17 al. 2, 20, 74 al. 1, 77 al. 2, 83 al. 2, 110 al. 1, 111 al. 1, 166 al. 1, 247 al. 1; Code de procédure pénale militaire du 23 mars 1979²⁰ (PPM): art. 47 al. 4, 70k, 71c, 98c al. 2, 122 al. 1, 200 al. 1 let. f, 201 al. 2; loi du 17 juin 2005²¹ sur le Tribunal fédéral (LTF): art. 50 abs. 1, 100 al. 1, 112 al. 2, 124 al. 1).

Les délais légaux ne peuvent être prolongés (art. 144 al. 1 CPP, al. 89 al. 1 CPP, art. 22 al. 1 PA, art. 47 al. 2 PPM, art. 47 al. 1 LTF), mais ils peuvent être suspendus (féries judiciaires). S'alignant sur la solution de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC)²² et de la Feuille officielle du Canton de Zurich²³, l'art. 1 prévoit un délai standard durant lequel les données sensibles sont disponibles sur Internet. La pratique actuelle basée sur l'art. 16 al. 3 LPubl n'est pas satisfaisante. Sur requête de différentes autorités, il est renoncé à une anonymisation immédiate de certaines notifications contenant des données sensibles publiées dans la FF en ligne. Les autorités ayant requis la publication n'ont cependant jamais signalé ultérieurement les notifications ayant atteint leur but et pouvant être retirées du site. Une publication exhaustive de toutes les notifications sur Internet accentuera le risque qu'une personne puisse être liée à une procédure pour une durée indéterminée.

Le délai de 6 mois tient compte des délais procéduraux ordinaires les plus longs et de leurs suspensions. Lorsque les circonstances le justifient (par exemple, dans l'intérêt des parties à une procédure en cours ou s'il est vraisemblable que des tiers puissent être concernés par le délai de prescription de l'art. 60 CO), une autorité peut requérir une prolongation de la publication électronique pour 6 mois supplémentaires. Des délais différenciés en fonction des types de publications ne sont pas prévus afin d'éviter l'examen de chaque cas particulier et des investissements disproportionnés.

Toute personne visée par une notification (en règle générale, le destinataire) peut demander l'anonymisation de ses données sensibles avant l'échéance des délais mentionnés ci-dessus, lorsque les critères suivant sont remplis cumulativement (al. 3): le destinataire doit attester avoir pris connaissance de la publication et l'anonymisation ne doit pas léser les intérêts de tiers. Il est en effet envisageable qu'une publication produise des effets juridiques pour une personne qui n'en est pas le destinataire, par exemple lorsqu'un procès civil pourrait résulter de l'issue d'un procès pénal, en particulier lorsque les potentielles parties civiles ne peuvent être identifiées individuellement. Lorsqu'une notification contient les données sensibles de plusieurs destinataires, chacun ne peut requérir que l'anonymisation de ses propres données sensibles et non pas celle du texte entier.

Les destinataires ont par ailleurs la possibilité de requérir auprès des moteurs de recherche privés la suppression de l'indexation de leurs données personnelles dans un texte légalement valablement publié.²⁴

¹⁶ RS 272

¹⁷ RS 312.0

¹⁸ RS 172.021

¹⁹ RS 281.1

²⁰ RS 322.1

²¹ RS 173.110

²² Voir RS 221.415 art. 11

²³ Voir le § 9b de l'Ordonnance sur les publications du Canton de Zurich (LS 170.51).

²⁴ Voir l'arrêt CJCE, aff. C-131/12 du 13 mai 2004, appliqué par Google dans la pratique également à la Suisse.

Art. 45 *Textes du RO et du RS contenant des données sensibles*

Aucun délai n'est prévu concernant les données sensibles contenues dans les textes législatifs. Ceci concerne en particulier les ordonnances sur les sanctions et les embargos à l'encontre de certaines personnes, organisations ou pays. La durée durant laquelle une personne ou entité reste soumise à ces restrictions n'est pas prévisible. Cela relève en général de circonstances politiques. Ces données ont par ailleurs un statut juridique hybride dont les contours ne sont pas clairement définis, puisqu'elles se situent entre la règle de droit générale et abstraite et la décision individuelle et concrète, détaillant parfois les motifs personnels ayant mené à de telles sanctions, souvent en l'absence d'une décision exécutoire, de telle sorte qu'elles se prêtent mal à une anonymisation: le droit applicable durant une période donnée doit en principe rester accessible en tout temps. En l'absence de jugement définitif et exécutoire, on ne peut cependant pas exclure qu'une personne soit référencée à tort sur une telle liste et souhaite légitimement le retrait de son nom. Ces données ne sont donc anonymisées que sur demande de l'autorité ayant requis la publication, une requête de la personne concernée pouvant être à l'origine de cette demande.

Art. 46 *Données sensibles contenues dans les données clôturées ou les éditions imprimées*

L'art. 46 régleme un principe relevant actuellement d'une pratique établie. Les versions imprimées de textes contenant des données sensibles ne peuvent plus et ne sont jamais retirées. De manière similaire, les versions internes des publications contenant des données sensibles ne sont plus modifiées et sont archivées.

Section 9 Exploitation par des tiers**Art. 47** Données utilisées pour un usage personnel

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à une partie des dispositions de l'actuel art. 35.

Son champ d'application a été légèrement étendu concernant deux aspects. Le droit à la consultation gratuite depuis un ordinateur disposant d'une connexion Internet comprend toutes les publications disponibles sur la plateforme et non plus les seules versions électroniques du recueils du droit fédéral et la FF. Le renvoi à l'art. 19 al. 1 LPubl étend implicitement ce principe à la consultation auprès des services désignés par les cantons. Ceux-ci n'ont plus l'obligation de mettre à disposition une version imprimée des recueils du droit fédéral et de la FF, mais de garantir un accès électronique à la plateforme de publication. L'utilisateur qui souhaite se faire remettre la version imprimée d'un texte consulté en ligne est soumis aux émoluments du lieu de consultation.

La gratuité de l'utilisation de publications officielles téléchargées dans les publications scientifiques est reprise du droit actuelle. Dans la seconde phrase, la précision "des articles ou des passages" des "textes" déjà évoqués dans la première phrase paraît superflue. La citation d'un texte entier est acceptable si elle sert le commentaire d'une œuvre scientifique. La limite de l'usage personnel est atteinte, lorsque des textes de loi sont systématiquement repris dans des éditions privées ou mis à disposition sur un site internet. Dans un tel cas, il s'agit de données utilisées à des fins d'exploitation et l'art. 48 s'applique.

Art. 48 Données utilisées à des fins d'exploitation

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 36.

Le téléchargement de données depuis la plateforme de publication reste possible et gratuit, aussi en vue d'une valorisation des données. La livraison de données par la ChF est en revanche soumise à

émoluments. L'ordonnance du 19 novembre 2014 sur les émoluments relatifs aux publications s'applique (OEmol-Publ)²⁵.

Art. 49 Exigences applicables à l'exploitation des données

Les al. 1 let. a à e et 2 correspondent à la phrase introductive de l'actuel art. 37, exception faite d'une nouvelle numérotation.

L'al. 1 let. a interdit la modification des textes des publications officielles lors de leur mise à disposition. La valorisation de ces textes, par exemple au travers de commentaires, n'est pas limitée par cette disposition.

L'al. 1 est complété par les obligations en matière de protection des données (*let. f et g*). Les données sensibles contenues le plus souvent dans les notifications publiées dans la FF ne peuvent pas être exploitées ou transmises par des tiers et celles contenues dans les actes normatifs ne peuvent l'être que pour une durée et dans une mesure identique à l'exploitation par la ChF. Une anonymisation ou suppression de texte doit être reprise à brève échéance par les tiers. Ceci implique un suivi régulier des modifications apportées à la plateforme de publication ou l'utilisation de techniques permettant une extraction incrémentielle des données. Ces deux solutions peuvent de nos jours être attendues et exigées des professionnels de la branche. Les obligations résultant de l'al. 1 et en particulier des let. f et g ne seront éventuellement pas appliquées à 100%. Ces dispositions sont cependant essentielles afin d'alléger pour un particulier une éventuelle procédure judiciaire. Une révision partielle ultérieure de l'OPubl, dans la mesure où la technologie requise est disponible pour la ChF, prévoit de retirer ces données des téléchargements pour les professionnels.

Le nouvel *al. 3* règle les sanctions envers les tiers enfreignant les obligations de l'al. 1. Ils peuvent être exclus des futures livraisons de données. Le téléchargement individuel de données ne peut cependant être empêché. Une base légale permettant de prendre des mesures supplémentaires, en particulier des mesures pénales, fait défaut dans la LPubl.

Section 10 Consultation et remise

Art. 50 Consultation

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 38.

Les al. 1 et 2 du droit actuel imposent aux services désignés par les cantons la mise à disposition du RO, de la FF et du RS sous forme imprimée. Le nouvel *al. 1* n'exige plus la commande et la mise à jour de collections imprimées, mais seulement la possibilité de consulter la plateforme de publication en ligne. Cela suppose implicitement qu'une aide doit être fournie par ces services aux citoyens et citoyennes qui rencontreraient des difficultés relatives à l'utilisation d'un ordinateur et à la navigation sur la plateforme de publication.

Lorsque le droit cantonal le prévoit, des émoluments pour l'impression des textes consultés peuvent être demandés (*al. 2* ainsi que art. 18 et 19 al. 1 LPubl).

Dans l'éventualité d'une indisponibilité de longue durée de la plateforme, les services désignés par les cantons ont l'obligation de mettre à disposition les textes publiés de manière extraordinaire, soit sur une page Internet autre que la plateforme de publication, soit sous forme imprimée (*al. 3*).

Dans de telles circonstances, la ChF a de son côté l'obligation de mettre à disposition de tout citoyen qui en formule la demande, les textes du RO, du RS et de la FF, ainsi que les publications extraordi-

²⁵ RS 172.041.11

naires dont le contenu ne peut être publié dans le RO, à l'aide des moyens à disposition (par exemple, mail, fax, poste, renseignements téléphoniques ou consultation sur place) afin que le droit applicable puisse être déterminé en tout temps et par là, contribuer à maintenir la sécurité du droit (*al.* 4). L'obligation de conserver un nombre minimal d'exemplaires imprimés (selon l'art. 32) lui incombe à cet effet.

Art. 51 Emoluments

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 41.

L'approche étroite du droit actuel concernant les produits imprimés que sont le RO, la FF et le RS (collections complètes et tirés à part) est élargie. La livraison de données englobera les données électroniques ainsi que les textes intégraux des publications par renvoi, les tirés à part établis par domaines et le Registre systématique, ce qui correspond par ailleurs à la pratique actuelle. La base légale concernant la tarification est l'OEmol-Publ²⁶.

La liste des produits et supports mis gratuitement à disposition est supprimée de l'OPubl (art. 42 du droit en vigueur). Les règles générales des art. 4 et 5 OEmol-Publ concernant les exemptions et réduction des émoluments ainsi que les exemplaires gratuits s'appliquent. Les conditions énumérées recouvrent en grande partie celles de l'art. 42 de l'actuelle OPubl. De plus, la remise d'exemplaires imprimés gratuits ne se justifie plus. Passé le changement de primauté, la version juridiquement contraignante sera la version électronique, laquelle sera disponible gratuitement en ligne.

Chapitre 7 Dispositions finales

Art. 52 Exécution

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 43.

L'art. 43 al. 1 du droit actuel prévoit les obligations de la ChF en cas de publication par renvoi. Celles-ci sont actuellement prévues dans les obligations générales en matière de publication de l'art. 39 al. 1 OPubl et l'accompagnement du processus législatif est mentionné dans l'ordonnance du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale²⁷ (art. 4 al. 2 let. c). Cette disposition n'a donc pas été reprise.

L'al. 1 correspond à l'art. 43 al. 2 du droit en vigueur.

Le système de gestion électronique régi par l'ordonnance GEVER du 30 novembre 2012²⁸, en particulier le système GEVER INTERDEP, n'est pas adapté au traitement exhaustif du processus législatif lié à la publication officielle de textes, qui requiert des fonctionnalités automatisées et diverses telles le CMS, la planification et la gestion de banques de données dynamiques. Des systèmes GEVER couvrent aujourd'hui une partie du processus législatif. Le développement de banques de données législatives dynamiques, comparables à celles existant déjà dans certains cantons et permettant aux différents acteurs de ne pas traiter différemment des données identiques, est difficilement concevable dans le cadre d'un système GEVER traditionnel.

L'al. 3 en lien avec l'art. 3 al. 4 de l'ordonnance GEVER garantit en revanche la transparence lorsque des étapes du processus législatif doivent être réalisées au moyen d'applications hors du système GEVER, dans la mesure où celles-ci sont techniquement indispensables.

²⁶ RS 172.041.11

²⁷ RS 172.210.10

²⁸ RS 172.010.441

L'al. 4 délègue la modification de l'annexe à la ChF. Elle peut ainsi réagir de manière flexible aux développements techniques.

Art. 53 Modification de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et l'administration²⁹ (OLOGA)

Les dispositions de cet article correspondent matériellement à l'actuel art. 15 OLOGA.

Alors que l'art. 4 OLOGA prévoit une consultation des offices s'agissant des affaires du Conseil fédéral, à laquelle il peut être renoncé dans des cas exceptionnels, rien n'est prévu pour les affaires relevant de la compétence des départements ou des offices. L'art. 15 al. 1 et 2 du droit en vigueur règle la participation des unités administratives concernées. Une réelle consultation n'a cependant souvent pas lieu. La Commission interne de rédaction (composée de l'Office de la justice, des services linguistiques et de la ChF) n'est en particulier pas consultée. Cela peut mener à des incohérences dans le processus législatif et à des lacunes dans la qualité des textes qui ne sont identifiées que peu avant la publication lors du dernier contrôle qualité effectué par la ChF (e-circuit) voire, identifiées seulement par le CPO.

Un nouvel *al 2^{bis}* prévoit également une consultation des offices analogue à celle de l'art. 4 OLOGA, lorsque les départements et offices font usage de leurs compétences législatives.

L'al. 1 doit être adapté au nouvel alinéa. Il ne contient en effet que le principe général selon lequel les unités concernées participent à la préparation des décisions.

L'al. 2 subit une adaptation terminologique en allemand: le terme "audition" est remplacé, puisqu'il est en effet utilisé dans un contexte précis dans le droit des consultations. Exiger davantage qu'une prise de position écrite, que ce soit sous la forme d'un simple courriel ou l'impression d'une approbation notée dans un procès-verbal n'est pas envisageable dans la pratique.

²⁹ RS 172.010.1