

FEUILLE FÉDÉRALE

80^e année

Berne, le 3 octobre 1928

Volume II

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

2365

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de modification de la loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés.

(Du 24 septembre 1928.)

La loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral contient à l'article 4, premier alinéa, la disposition suivante :

« Lorsqu'une loi ou un arrêté a été discuté par l'un des deux conseils, le président et le secrétaire le signent tel qu'il a été délibéré et le transmettent à l'autre conseil avec une lettre d'envoi, en règle générale dans un intervalle de deux jours. »

Jusqu'à maintenant, cette disposition a été interprétée en ce sens qu'un projet de loi devait être discuté dans son ensemble par chaque conseil et n'être transmis à l'autre qu'en entier. Avant de le transmettre, les deux conseils doivent procéder, conformément à leurs règlements, à une votation sur l'ensemble du projet. Cette interprétation est, sans aucun doute, celle qui répond le mieux au sens des mots « tel qu'il a été délibéré »; elle est conforme, en outre, à la considération d'ordre pratique qui veut que, dans des circonstances normales, le travail législatif embrasse l'ensemble d'un problème. On ne s'est écarté, à notre connaissance, qu'une seule fois de cette règle : c'était lors des délibérations sur le code civil suisse. A cette occasion, pour tenir compte de l'étendue extraordinaire de la matière, pour occuper les deux conseils d'une façon convenable et pour ne pas prolonger démesurément les délibérations relatives à une seule loi, les deux conseils prirent la décision suivante (le Conseil national en date du 24 mars 1905, le Conseil des Etats en date du 31 mars 1905) :

« 1. Le Conseil national abordera l'examen du projet dans la session de juin.

2. Les diverses parties du projet seront transmises au Conseil des Etats au fur et à mesure qu'elles auront été discutées par le Conseil national. »

En décidant de délibérer le projet par tranches sans garantir par aucune mesure provisionnelle le droit de chaque conseil de remettre un article en délibération, on avait préjugé jusqu'à un certain point l'exercice de ce droit. En revanche, une fois les divergences aplanies, on demanda dans chaque conseil si la proposition était faite de revenir sur un article quelconque du projet tout entier (le 10 juin 1907 au Conseil national, et le 19 juin 1907 au Conseil des Etats). A cette occasion, le représentant du Conseil fédéral rappela que des propositions de nouvel examen auraient pu être faites en réalité avant l'élimination des divergences; il ajouta que si cela n'avait pas été le cas, c'était avec le consentement du Conseil et que tout député qui ne serait pas satisfait du résultat des délibérations sur un point quelconque pouvait maintenant faire une proposition de cette nature. Dans aucun des deux conseils on ne fit usage de cette faculté. Et c'est ainsi que le code civil suisse, qui avait été soumis aux chambres par un message du 28 mai 1904 et dont la discussion avait commencé le 6 juin 1905, put être renvoyé le 20 juin 1907 déjà à la commission de rédaction.

Le parlement se trouve aujourd'hui en présence du projet de code pénal suisse qui, bien que de moitié moins volumineux que celui du code civil, ne le cède pas en importance à ce dernier. La discussion du projet du 23 juillet 1918 par la commission du Conseil des Etats, à qui la priorité avait été attribuée, put commencer le 13 mars 1921; le Conseil national se mit à l'œuvre, en assemblée plénière, le 5 mars 1928. Aujourd'hui, six mois après, il est arrivé à l'article 42. Si, à titre de comparaison, on rappelle par exemple les tribulations auxquelles furent soumises les délibérations sur le code pénal militaire, qui, cependant, ne soulevait aucune opposition de principe, on doit en conclure que nous nous trouvons en présence d'un phénomène d'ordre général dont l'effet est d'augmenter les difficultés de la codification parlementaire du droit privé. Ce phénomène s'explique si l'on songe à l'accumulation extraordinaire des objets soumis aux délibérations du parlement, aux nombreuses questions économiques qui exigent une solution souvent urgente, si l'on songe, enfin, à l'activité toujours croissante que manifeste le parlement sous la forme d'interpellations, de motions, de postulats, de questions et autres. Il serait inutile de rechercher si le retard apporté à l'exécution des travaux législatifs par excellence est toujours fondé; il s'agit de trouver un remède à ce fait incontestable.

Il convient de relever aussi un autre inconvénient qui se mani-

feste de plus en plus fréquemment. Nous voulons parler de la disproportion qui existe entre la durée des délibérations du Conseil des Etats et du Conseil national. Le fait que le Conseil des Etats travaille plus rapidement que le Conseil national et que, par suite, il doit souvent attendre que lui parvienne l'ouvrage dont l'autre conseil est surchargé, s'explique tout naturellement si l'on met les 44 membres du Conseil des Etats en regard des 198 députés au Conseil national. Ne serait-il pas très souhaitable d'atténuer le chômage dont souffre l'un des conseils en appliquant la procédure inaugurée et éprouvée lors des délibérations sur le code civil à d'autres projets semblables ? Cette opinion a été exprimée par la grande majorité des membres des deux commissions parlementaires qui s'occupent du code pénal. Elle a toutefois trouvé des adversaires, qui se sont opposés à ce qu'une disposition légale fût écartée par une simple décision des chambres. Malgré le précédent susmentionné, le Conseil fédéral ne veut pas se rendre responsable même d'un semblant de violation de la loi ni faire retomber cette responsabilité sur l'Assemblée fédérale; c'est pour cette raison qu'il vous propose d'insérer dans la loi sur les rapports entre les conseils une disposition qui autorise expressément la dérogation envisagée. Cette réglementation de principe a l'avantage de pouvoir s'appliquer non seulement au code pénal, mais aussi par exemple — pour citer sur-le-champ un autre cas pratique — à la revision du code des obligations, dont le domaine est divisé en chapitres de nature si différente qu'elle se prêterait tout particulièrement à cette procédure.

Il n'y a d'ailleurs pas de danger que cette disposition exceptionnelle soit souvent appliquée car, dans la généralité des cas, elle ne serait pas pratique. Les chambres tiendront elles-mêmes, d'ordinaire, à discuter les projets de lois d'une façon ininterrompue, de manière à ne pas perdre de vue l'ensemble. Ladite disposition devra aussi stipuler que la délibération par tranches ne porte aucune atteinte au droit des conseils de revenir, une fois la délibération close, sur certains articles, donc également sur ceux qui ne font pas l'objet de divergences. La simple logique l'exige déjà, car il sera toujours possible que la délibération d'une tranche ait des répercussion sur l'état d'une tranche qui a déjà été discutée. Or, si le droit de nouvel examen est ainsi garanti, il n'est pas nécessaire d'entourer d'autres précautions la décision concordante des deux conseils d'appliquer la procédure d'exception à un projet déterminé. Cette mesure ne lèse aucun droit parlementaire; elle n'a d'autre but que de corriger les lenteurs, parfois intolérables, qui sont inhérentes au système des deux chambres. La mesure proposée doit permettre avant tout que les gros travaux législatifs puissent aussi être achevés au cours d'une

seule législature, de façon que le travail précieux fourni dans les commissions soit repris par les mêmes hommes en assemblée plénière. Cela est d'autant plus nécessaire que les lois modernes sont toujours plus détaillées et, par conséquent, toujours plus compliquées. Il semble dès lors très désirable que les députés soient tenus absolument au courant, jusqu'à la fin des délibérations, de leurs sources et des travaux préparatoires auxquels elles ont donné lieu.

En nous fondant sur les considérations exposées ci-dessus, nous vous recommandons d'accepter le projet de loi ci-après et saisissons l'occasion de vous assurer de notre considération distinguée.

Berne, le 24 septembre 1928.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, SCHULTHESS.

Le chancelier de la Confédération, KAESLIN.

(Projet.)

LOI FÉDÉRALE

complétant

la loi du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 24 septembre 1928,

arrête :

Article premier.

Il est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2^e de l'article 4 de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils un nouvel alinéa ainsi conçu :

« Exceptionnellement et par une décision concordante des deux conseils, un projet de loi ou d'arrêté peut être, pour la première délibération, divisé en tranches et transmis par tranches à l'autre conseil. Dans ce cas, le droit des membres des deux conseils de déposer des propositions de nouvel examen pourra s'exercer jusqu'au moment où commencera la discussion de l'ensemble des divergences. »

Art. 2.

La présente loi entre en vigueur le 1^{er}
fédéral est chargé de son exécution.

1929. Le Conseil

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de modification de la loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgat...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1928
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2365
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1928
Date	
Data	
Seite	657-660
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 395

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.