

Message

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
des articles additionnels aux règlements pour le Conseil
national et le Conseil des Etats.**

(Du 4 juin 1877.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Ensuite d'une motion présentée par M. Stämpfli, député au Conseil national, concernant le mode de procéder à la discussion des lois relatives à des matières de droit, le Conseil national a adopté le postulat suivant:

« Le Conseil fédéral est invité à soumettre à une révision la loi fédérale du 22 décembre 1849 sur les rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats, et à présenter à l'Assemblée fédérale un projet de loi sur la matière. »

En exécution de cette décision, notre Département de l'Intérieur et une Commission composée de membres des deux Conseils ont soumis à leurs délibérations la loi dont la révision était demandée et préparé un nouveau projet; ce projet se trouve au dossier du présent message.

Le Conseil fédéral a toutefois pu aussitôt se convaincre que la révision projetée, sans avoir probablement de résultats pratiques d'une grande importance, donnerait lieu, dans le sein des deux Conseils, à de longues discussions, que l'on ferait mieux d'éviter dans les circonstances actuelles, eu égard surtout au grand nombre d'autres travaux législatifs dont l'Assemblée fédérale est chargée.

En général, les règlements pour les deux Conseils et la loi sur leurs rapports ont parfaitement suffi, et, dans la plupart des affaires qui ont été traitées, aucun inconvénient sérieux ne s'est produit.

Cette appréciation générale du mode de procéder usité dans les deux Conseils demande toutefois à être modifiée à l'égard des lois concernant des matières de droit compliquées, parce que là, sans aucun doute, deux sortes d'inconvénients se sont présentés.

1. La discussion par articles favorise trop la tendance de chercher à apporter à la rédaction des modifications souvent d'une importance minime, au lieu de s'en tenir aux questions de principe. Le travail de rédaction dont sont alors chargés les Conseils rend les débats longs et diffus, souvent au détriment de la concision nécessaire aux lois qui ont trait à des matières de droit.

2. L'enchaînement logique des diverses parties de la loi en souffre encore davantage. Les décisions et les rédactions qui résultent d'une discussion par articles font souvent une brèche au système qui sert de base au projet de loi, sans rétablir en même temps la liaison interrompue. Des contradictions s'introduisent dans la loi; certaines dispositions, qui, par suite d'une décision, demandaient à être écartées ou modifiées, restent intactes, et l'on en omet d'autres, qui seraient nécessaires pour que la loi soit claire et logique.

La motion de M. Stämpfli partait évidemment de ces considérations, et c'est sur ce terrain que le Conseil fédéral croit devoir replacer la question, pour répondre à l'invitation qui lui a été faite, estimant que la nécessité pratique d'une révision des règlements actuels ne se fait sentir que dans le sens indiqué.

Nous ferons d'abord observer, quant à la forme de notre projet, que les modifications proposées dans les articles 1 et 2 sont entièrement de nature réglementaire et que chacun des deux Conseils pourrait les adopter, pour lui et de son propre chef, sans avoir besoin de l'adhésion de l'autre.

Le contenu des art. 3 et 4, par contre, nous semble réclamer l'adhésion des deux Conseils. Ces deux articles introduisent en quelque sorte une double discussion et obligent les deux Conseils à s'abstenir, lors de la première discussion, de toute votation définitive sur l'ensemble d'une loi, jusqu'à ce que le Conseil fédéral et les experts qu'il nommera en vue de la rédaction aient révisé le projet dans son détail, sur la base des décisions des Conseils, et que ce projet révisé leur ait de nouveau été soumis par le Conseil fédéral. Un tel mode de procéder ne nous semble pas en contradiction directe avec les art. 3 à 6 de la loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats, du 22 décembre 1849,

et son emploi ne nécessite donc pas la promulgation d'une loi formelle. Il est par contre absolument nécessaire, si l'on veut atteindre le but proposé, que les deux Conseils procèdent tous deux par voie de règlement et de la même manière, et qu'ils modifient leur mode de procéder en conséquence.

Quant au fond, le projet que nous vous présentons cherche à atteindre les résultats suivants :

1. Empêcher que les lois de droit civil qui, à teneur de l'article 64 de la Constitution fédérale, peuvent être promulguées par la Confédération ne soient discutées article par article. Les travaux législatifs de cette catégorie étant naturellement fort étendus, leur discussion article par article dans les deux Conseils obligerait ceux-ci à y consacrer leur temps et leur travail dans une mesure presque impossible et amènerait finalement une fatigue générale, qui nuirait tant à la qualité qu'à la marche du travail. Si, par exemple, le projet de loi sur le droit des obligations et le droit commercial, qui compte 910 articles, devait être soumis aux débats parlementaires d'après le mode de procéder actuellement en vigueur, quand arriverait-on au bout, et que deviendraient l'enchaînement logique, la connexion, le triage, le choix, l'ordre et les études approfondies que réclament ces matières législatives ?

Un corps parlementaire nombreux n'est pas fait pour un travail de ce genre. Dans aucun des pays où des codifications du droit ont eu lieu, les parlements n'ont discuté les codes en détail ; ils se sont bornés à donner leur sanction à l'ensemble ou du moins à des parties entières des projets préparés par des Commissions composées d'experts ; c'est ce qui a eu lieu à Zurich, en France, etc. Nous ne voulons cependant pas aller aussi loin et ne recommander que la discussion in globo ; nous voulons au contraire laisser à chacun des deux Conseils le soin de décider si la discussion d'un projet de loi doit avoir lieu in globo ou bien section par section.

Notre projet n'écarte donc pas la discussion ; celle-ci ne peut au contraire qu'y gagner en force et en qualité. Quiconque voudra l'ouvrir ne le fera pas au sujet d'un point de peu d'importance, mais s'en tiendra aux questions de principe, ce qui, il est vrai, ne peut se faire sans une connaissance exacte de la cause et sans posséder une vue d'ensemble sur toute la matière soumise à la discussion, et suppose en conséquence une étude approfondie de la question.

Nous pensons d'ailleurs que les Commissions qui seront nommées par les deux Conseils pour examiner un projet de loi ne se borneront pas à se familiariser avec son contenu et à présenter à l'Assemblée leurs avis et leurs propositions à ce sujet, mais qu'elles

donneront aussi leur opinion sur la question de savoir si la discussion doit avoir lieu in globo ou par sections, et qu'elles présenteront dans ce dernier cas un plan de discussion. Nous proposons pour ce motif, dans l'art. 2, que le Conseil remette, après s'être prononcé pour l'entrée en matière, les débats ultérieurs à l'une des séances suivantes, afin que chaque membre puisse se préparer et prendre ses dispositions en conformité du mode de discussion adopté. Ne voulant entraver en aucune manière la liberté et l'animation des débats, notre projet a écarté une disposition qui avait aussi été proposée et d'après laquelle les propositions auraient dû être présentées par écrit à la Commission avant leur discussion en séance plénière.

Le but de ces articles additionnels est surtout de permettre un arrangement systématique, si nécessaire dans les lois de cette nature. C'est ainsi que, dans le droit des obligations par exemple, un débat peut s'élever au sujet de la question de savoir si la propriété d'une chose mobilière s'acquiert immédiatement par la seule force du contrat ou bien seulement par la délivrance de la chose? Ou bien aussi on peut discuter, au sujet des sociétés, la question de savoir si la faillite d'une société en nom collectif n'étend ses effets en première ligne qu'à l'actif de la société, ou bien si elle entraîne de plein droit la faillite de chacun des associés? Du moment où, dans l'un de ces deux exemples, on s'est prononcé pour l'adoption de tel ou tel principe, plusieurs dispositions de la loi en question (articles) doivent être soumises à une révision, modifiées, supprimées et complétées. Il est clair que ce travail ne peut être fait ni par les Conseils eux-mêmes, ni par leurs Commissions, mais qu'il doit être confié à des experts, si l'on veut écarter les contradictions du code, le rendre conséquent, logique, clair et lui donner de l'unité. Pour que ce but puisse être atteint, il faut bien que les Conseils discutent et décident les questions de principe, mais sans procéder à un vote définitif, et qu'ils renvoient alors le projet au Conseil fédéral pour qu'il le fasse réviser par des experts nommés à cet effet. Les Conseils pourront ainsi, quand le projet révisé leur sera de nouveau présenté par le Conseil fédéral, se rendre clairement compte de la manière dont leurs décisions ont été exécutées en détail, et ils auront en même temps la rédaction définitive sous les yeux; ils pourront, en conséquence, dire leur dernier mot avec d'autant plus de sûreté et de calme. On ne peut contester, il est vrai, que présenter un projet aux Conseils à deux reprises ne puisse, dans certaines circonstances, nuire à la rapidité de la marche des affaires, mais nous aimons cependant à croire que les cas dans lesquels le Conseil national et le Conseil des Etats seront appelés à procéder à une seconde discussion ne

seront pas nombreux, et que, dans les quelques occasions où cela pourrait avoir lieu, la perte de temps qui en résultera sera justifiée par la haute importance des lois relatives à des matières de droit et plus que compensée par le temps que l'on gagnera à ne pas les discuter article par article.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 4 juin 1877.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le membre président :

SCHERER.

Le Chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

Projet.

Articles additionnels

aux

règlements pour le Conseil national, du 9 juillet 1850,
et pour le Conseil des Etats, du 7 décembre 1849,
au sujet de la discussion des lois relatives au droit
civil.

Article 1^{er}. Pour les projets de loi relatifs au droit civil fédéral (art. 64 de la Constitution fédérale), il n'y aura pas de discussion par articles.

Art. 2. Chacune des deux Chambres, après avoir résolu la question de l'entrée en matière, décide si elle veut discuter le projet de loi dans son ensemble ou par chapitres. La discussion a lieu ensuite dans une séance postérieure.

Art. 3. Les modifications apportées par l'une des Chambres sont communiquées à l'autre. Après avoir obtenu l'assentiment des deux Chambres et avant que le projet de loi soit soumis dans son ensemble à la votation définitive, elles sont transmises au Conseil fédéral, qui fait examiner, par une Commission de rédaction composée d'hommes spéciaux, le projet de loi ou les divers chapitres de ce projet auxquels des modifications ont été introduites dans le sens de ces décisions.

Art. 4. Le Conseil fédéral présente aux Chambres fédérales le projet remanié, pour être discuté une seconde fois et être soumis à l'adoption ou au rejet définitifs.

Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant des articles additionnels aux règlements pour le Conseil national et le Conseil des Etats. (Du 4 juin 1877.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1877
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1877
Date	
Data	
Seite	53-58
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 605

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.