

FEUILLE FÉDÉRALE

100^e année

Berne, le 19 février 1948

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine.

Prix: 28 francs par an; 15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis; 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Bern.

Ad 5264

MESSAGE COMPLÉMENTAIRE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi relative à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances* mis à jour (1848-1947) et à la nouvelle série du *Recueil des lois*

(Du 11 février 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans sa séance du 12 septembre 1947, la commission du Conseil national chargée d'examiner notre projet du 14 août 1947 nous a demandé de le compléter par des prescriptions sur la publication des actes législatifs et sur la force obligatoire des publications. Pour satisfaire au vœu de la commission, nous vous soumettons notre nouveau projet, accompagné des considérations suivantes:

I.

La commission du Conseil national a approuvé l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de notre projet. Après un nouvel examen de cet article, nous avons cependant jugé bon de vous proposer d'introduire au 1^{er} alinéa les mots « arrêtés du Conseil fédéral » à la suite des termes « Les lois fédérales, arrêtés fédéraux ». De cette façon, les arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, et qui occupent un rang supérieur à celui des simples ordonnances, seront également soumis à la disposition sur l'effet négatif (cf. Giacometti, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, p. 11). Pour la totalité du droit suisse, aucun doute ne subsistera donc quant à l'effet négatif du recueil. Des raisons pratiques commandent cependant de faire une réserve pour les concessions de chemins de fer. Cette réserve, prévue au 2^e alinéa, suffira.

II.

En revanche, on peut, après comme avant, diverger d'avis dans la question de savoir si l'effet négatif doit être prévu aussi pour les traités

conclus par la Confédération. Le message et le projet de loi du 14 août 1947 prévoyaient que les conventions internationales non insérées dans le *Recueil systématique* devraient être considérées comme n'étant plus en vigueur. Nous relevions déjà, dans le message, que l'examen de chacun de ces cas nécessiterait un soin particulier et une grande circonspection, puisqu'il s'agit de traités qu'une des parties ne saurait abroger unilatéralement.

Les considérations suivantes nous ont engagés à étendre, dans notre projet du 14 août 1947, l'effet négatif aux traités internationaux.

Les raisons qui rendent souhaitable l'application de l'effet négatif aux actes législatifs valent également pour les actes internationaux. Ici aussi, le praticien désire avoir au moins l'assurance de trouver dans le *Recueil systématique* toutes les conventions internationales encore en vigueur, qui ont été publiées dans le *Recueil officiel* de 1848 à 1947. Sinon, quelle serait l'utilité de la mise à jour dont nous a chargés le législateur ?

En faveur de cette opinion, on peut faire valoir que, si une convention est visée par les dispositions de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, du projet de loi, cela ne signifie nullement qu'elle cesse ses effets au moment de l'entrée en vigueur de cet article. Il s'agit simplement de constater que la convention a été abrogée antérieurement. Cette abrogation n'ayant été possible que par l'accord de volonté de toutes les parties, l'application de l'effet négatif ne constitue nullement, en l'occurrence, un acte unilatéral de la Suisse. Tous les arguments juridiques selon lesquels le respect des conventions empêcherait la Suisse d'appliquer aux traités l'effet négatif sont par là même infirmés.

Pour éviter toute difficulté en droit international, on n'écarterait donc du *Recueil systématique* que les traités abrogés en vertu de dispositions formelles ou ceux dont la durée de validité était limitée et qui n'ont pas été renouvelés. Il en résulterait que les dispositions de droit international contenues dans le *Recueil systématique* seraient passablement nombreuses et que le juge aurait en cette matière plus qu'en droit interne la tâche de décider dans quelle mesure sont encore en vigueur des dispositions insérées dans le *Recueil systématique*. Ce triage prudent permettrait de garantir que les traités laissés de côté ne constituent plus du droit en vigueur et qu'on peut en conséquence leur appliquer sans risques l'effet négatif.

Cette solution, suivant l'opinion de ses partisans, permettrait en outre d'assurer l'unité de l'œuvre, puisqu'on appliquerait aux traités internationaux le même principe qu'aux actes législatifs. Les deux sortes de normes juridiques forment très souvent un tout inséparable que signale W. Burckhardt, dans un article où il dit : « Si un effet de droit interne est, en principe, la conséquence absolument inévitable de la conclusion du traité, la force obligatoire du droit interne doit correspondre à celle du droit international, c'est-à-dire doit naître avec cette force obligatoire du droit international et subsister avec elle. » (« Die staatsrechtliche Wirkung der

Staatsverträge », dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1915, p. 158). C'est également pour ce motif que nous avons recommandé, dans notre message du 14 août 1947, d'étendre le principe de l'effet négatif aux accords internationaux. Nous désirions pouvoir les traiter de la même façon que le droit interne. Eu égard à l'influence des actes internationaux sur le droit national, on devait faire en sorte qu'aucun traité dont la nullité ne serait pas absolument établie ne manquât dans le recueil mis à jour.

Cette solution procurerait un avantage considérable au juge, à l'avocat et au fonctionnaire puisque de longues recherches dans les 74 volumes du *Recueil officiel* leur seraient épargnées et puisqu'ils recevraient l'assurance que, pour les traités internationaux, ce qui a été publié précédemment dans le *Recueil officiel*, mais qui n'a pas été repris dans le *Recueil systématique*, n'est plus en vigueur. Telle serait la valeur pratique de l'extension de l'effet négatif du recueil aux traités internationaux.

On affirma que cette manière de procéder en ce qui concerne les traités internationaux ne susciterait aucune difficulté en politique extérieure, puisque l'élimination serait limitée aux traités dont l'abrogation est tout à fait certaine. En revanche, un effet positif ne serait pas conféré à la nouvelle collection, étant donné que la Suisse, en insérant un traité dans le recueil, ne lui attribuerait pas du tout une validité incontestable. Selon cette thèse, on ne saurait prendre la responsabilité d'écarter de la nouvelle collection un traité, tant que subsisterait pour la Suisse ou l'une des parties contractantes la possibilité de l'invoquer plus tard ou pour les praticiens la possibilité de l'appliquer encore.

C'est en partant de la même idée, semble-t-il, que la commission du Conseil national — ainsi que la commission du Conseil des Etats, sous réserve de la décision définitive du Conseil national — ont souscrit le 12 septembre 1947 à la solution préconisée à cette époque, en admettant que le législateur n'aurait aucune raison d'inclure les actes internationaux dans la nouvelle collection, si l'on ne pouvait pas donner l'assurance que tous ceux qui sont en vigueur s'y trouveraient.

Une commission d'experts, composée de représentants des chambres fédérales, du Tribunal fédéral, de la science juridique et du barreau, qui a examiné toutes les questions fondamentales ayant trait au *Recueil systématique*, a prêté une attention particulière à cette question. A l'encontre de notre opinion exposée dans le message du 14 août et rappelée brièvement ici-même, la commission d'experts a décidé, à une majorité de 7 voix contre 5, qu'il fallait refuser à la collection la force obligatoire en ce qui concerne les actes internationaux. Les motifs qui l'ont amenée à cette solution peuvent se résumer comme suit:

Il serait en principe peu satisfaisant d'inscrire dans une loi (comme on l'a fait à l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, du projet du 14 août 1947) une disposition en vertu de laquelle les traités internationaux insérés dans le *Recueil*

des lois de 1848 à 1947 seraient « abrogés » à moins qu'ils ne figurent dans le *Recueil systématique*. Pareille expression pourrait faire supposer que la Suisse entend procéder à des abrogations unilatérales de traités, bien que le Conseil fédéral n'ait pas du tout cette intention. En effet — cela a été indiqué plus haut — seuls seront laissés de côté les accords déjà abrogés ou dont la durée de validité est échue. D'ailleurs, indépendamment de ces considérations, on peut se demander s'il suffit de ne pas reproduire un traité dans le recueil mis à jour pour qu'il soit désigné de façon obligatoire comme n'étant plus en vigueur.

Si l'on veut également appliquer aux traités internationaux l'effet négatif du recueil, le tri de ceux qui ne figureraient pas dans la collection mise à jour devrait en tout cas être fait avec le plus grand soin possible. Le seul critère valable pour opérer un tel tri serait celui que nous envisagions primitivement, à savoir que, pour éviter toute complication internationale, seuls pourraient être laissés de côté les traités qui ont été abrogés par accord entre les parties contractantes et ceux qui, conclus pour un temps déterminé, n'ont pas été renouvelés après leur échéance. Eu égard à l'effet négatif du *Recueil systématique*, il n'y a aucun autre critère admissible.

Toutefois le recours à ce critère ne serait pas sans inconvénient. On insérerait ainsi dans la collection mise à jour toute une série de traités dont la caducité est hors de doute mais qui ne furent ni conclus pour un temps déterminé (écoulé aujourd'hui), ni abrogés formellement par accord entre les parties. La crainte d'attenter à la sécurité juridique interdirait en effet toute entorse à la règle adoptée pour opérer le tri, même à propos de ces traités. Ce mode de faire aurait pour inconvénient d'enlever au *Recueil systématique* ses qualités de clarté et de rendre son emploi malaisé, puisque des accords caducs et sans intérêt pour le praticien devraient y être insérés.

Le fait d'insérer dans la collection tous les traités dont la validité est douteuse pourrait, de l'avis des experts, faire croire qu'on a préjugé cette validité, bien que le législateur n'accorde pas au recueil la force obligatoire positive. Mais cette manière de procéder pourrait nous gêner lors de négociations internationales à venir.

Nous avons élaboré le projet du 14 août 1947 en partant de l'idée que, dans les cas où des doutes subsisteraient quant à la validité des actes internationaux, des négociations avec les Etats contractants permettraient de les lever. Il est apparu depuis lors que cela n'est en réalité pas possible. Si l'on procédait ainsi, l'incertitude subsisterait donc dans de nombreux cas. Mieux vaudrait par conséquent que le législateur renonçât à attacher un effet juridique au recueil.

A noter encore que l'application de l'effet négatif aux traités internationaux ne serait possible que si d'importantes exceptions tempéraient ce principe. Des obstacles pratiquement insurmontables en ces temps d'après-guerre empêchent par exemple que l'on mette au net de façon

juridiquement valable les listes d'Etats qui ont adhéré aux diverses conventions multilatérales et qui sont encore liés par elles. Cette observation vaut également pour les réserves que les Etats joignent parfois à leur déclaration d'adhésion aux conventions multilatérales. Il est évident que l'effet négatif n'aurait pas pu être appliqué à ces divers cas.

Sur la base de ces considérations, la commission d'experts recommanda, à la majorité indiquée plus haut, de procéder à un triage minutieux des actes internationaux, mais de refuser au recueil toute force obligatoire en ce qui les concerne. Cette solution permettrait de laisser de côté les traités qui, à n'en pas douter, sont définitivement caducs mais qui devraient figurer dans le *Recueil systématique* — sans que cela ait la moindre utilité — si l'on avait recours au critère indiqué. Dans plusieurs cas, il ne sera pas possible de dire avec une sécurité parfaite si le traité est aujourd'hui définitivement caduc; c'est alors au département politique qu'il appartiendra de se prononcer sur l'insertion ou la non-insertion dans le recueil.

Après avoir pesé les avantages et les inconvénients des deux solutions nous en venons à vous recommander d'éliminer les traités de l'énumération figurant à l'article 1^{er} du projet, qui attribue l'effet négatif au *Recueil systématique*. Avec une partie des experts, nous pensons cependant qu'il n'est pas nécessaire de faire une réserve selon laquelle l'insertion ou l'omission d'un traité dans le recueil ne préjuge en rien sa validité. Par la suppression, dans l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, des mots « ... et traités internationaux ... » il est tenu compte de la thèse de la majorité de la commission d'experts. Tout cela pourra être expliqué en détail dans la préface du volume qui contiendra les traités du *Recueil systématique*.

III.

Après un nouvel examen de la question dans son ensemble, nous sommes amenés à vous proposer de biffer le 3^e alinéa de l'article 1^{er} de notre projet du 14 août 1947. On avait prévu, à cette époque, de réunir dans un volume spécial toutes les dispositions encore en vigueur prises en vertu des pouvoirs extraordinaires et de fixer pour elles spécialement une date ultérieure de mise à jour. Lors des délibérations de la commission du Conseil des Etats et au cours des travaux de mise à jour, il est toutefois apparu clairement que cette manière de faire rencontrerait des difficultés considérables. L'unité du *Recueil systématique* serait compromise. Une certaine insécurité serait même à craindre, ce qu'on désire éviter justement dans cet ouvrage. Tout bien considéré, il nous semble aujourd'hui préférable d'accepter les inconvénients signalés dans le message du 14 août résultant de la publication des actes législatifs pris en vertu des pouvoirs extraordinaires et encore en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Nous conserverions aussi l'avantage d'une vue d'ensemble sur tout le droit fédéral en vigueur à une date déterminée, avec classement selon la matière.

Pour ces raisons, nous vous proposons de supprimer le 3^e alinéa de l'article 1^{er} du projet du 14 août 1947.

IV.

Depuis que l'idée d'une mise à jour du *Recueil des lois* a pris corps, les praticiens du droit ont constamment émis le vœu que la nouvelle série du recueil, qui fera suite à la collection systématique, fût ordonnée selon des principes cohérents et uniformes. Mais il apparut que les règles en la matière resteraient inefficaces et incomplètes tant que des dispositions précises n'auraient pas déterminé ce qui, justement, doit figurer dans cette publication. Etudier cette question, c'était cependant se poser aussi celle de la portée juridique des diverses formes de publication officielle.

Ce n'est qu'après l'adoption de règles dans ces importantes matières, que les principes à appliquer à la nouvelle série du *Recueil des lois* pourront être fixés par une ordonnance. C'est pourquoi, faisant nôtre l'opinion exprimée par la commission du Conseil national, nous vous proposons d'insérer les règles en question dans la loi relative au *Recueil systématique des lois et ordonnances* mis à jour et à la nouvelle série du *Recueil des lois*.

A ce propos, on pouvait se demander si de telles dispositions ne devaient pas plutôt trouver place dans 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 (RO 19, 353). La modification de cette loi n'aurait pu toutefois être limitée à une nouvelle rédaction des dispositions sur la publication des actes législatifs. Elle aurait dû consister dans une revision de la loi entière. Ce remaniement eût sans doute demandé tellement de temps que les règles sur la publication des lois, arrêtés et ordonnances n'auraient pas été au point pour le 1^{er} janvier 1948.

En outre, des raisons matérielles militent pour l'insertion de ces règles de publication dans une loi relative au recueil mis à jour.

Dans la loi de 1902, les articles relatifs à la publication des lois sont tout à fait secondaires. Aussi nous demandons-nous si les dispositions détaillées sur la publication et sur sa portée juridique seraient vraiment à leur place dans une loi qui, dans son essence, vise un tout autre objet: les rapports entre les conseils. En revanche, il nous semble que les dispositions proposées forment un tout cohérent avec les règles relatives au recueil mis au net, qui a pour objet la synthèse du droit encore en vigueur après un siècle d'activité législative fédérale. C'est dans cette nouvelle loi que doivent être contenues les règles relatives à la nouvelle série du *Recueil des lois*, et c'est dans cette nouvelle loi que doivent être insérées les dispositions relatives aux publications dans la série à venir, afin que la même loi contienne toutes les règles relatives à un même domaine.

V.

Notre projet règle avec autant de détails que possible tout ce qui a trait à la publication des actes législatifs. Le besoin de dispositions précises s'est fait sentir durant la dernière guerre, qui contraignit les autorités et administrations fédérales à accroître leur activité législative et réglementaire et révéla que l'article 33 de la loi de 1902 était insuffisant.

Il est toutefois permis de se demander si le législateur ne devrait pas se borner à énoncer les principes généraux, tandis que la réglementation détaillée ferait l'objet d'une ordonnance. Telle fut d'abord notre opinion. Dans la commission du Conseil national, on a cependant fait ressortir, avec raison, combien de telles dispositions étaient importantes. Aussi nous sommes-nous décidés à confier au législateur le soin de les édicter, d'autant plus qu'il nous paraît souhaitable de leur donner par ce moyen une stabilité plus grande. Et puisque ces règles intéressent directement chaque citoyen, il nous semble également préférable d'assurer la sécurité et la protection des particuliers sous la forme d'une loi.

Au reste, la stabilité des règles de publication a une grande importance pour la nouvelle série du recueil également, puisqu'on garantit ainsi une présentation et un contenu uniforme de la série à venir du *Recueil des lois*.

VI.

Les différentes dispositions de notre projet appellent les remarques que voici :

L'article 4 énumère les actes législatifs qui doivent trouver place dans le nouveau *Recueil des lois*. Cette énumération montre que désormais le *Recueil officiel* devient la collection des lois et arrêtés qui obligent le citoyen.

On dut se demander, à ce propos, ce qu'il adviendrait des autres arrêtés fédéraux c'est-à-dire de ceux qui « ne sont pas de portée générale ». Ils peuvent en effet, malgré leur désignation, contenir des dispositions particulières qui touchent directement le citoyen et qui présentent un intérêt pour lui. C'est le Conseil fédéral qui, jusqu'ici, décidait de l'insertion ou de la non-insertion au recueil des arrêtés de ce genre. L'insertion étant l'usage, il en résultait une surcharge du *Recueil des lois*. Notre projet prévoit que c'est l'Assemblée fédérale qui, dorénavant, prendra cette décision. A notre avis, cela pourrait se faire aisément si l'on complète l'article qui constate que « l'arrêté n'est pas de portée générale » par une disposition selon laquelle « il sera inséré au *Recueil des lois* ». Nous estimons que l'Assemblée fédérale est, en fait, la mieux à même de juger la portée et la signification de ses décisions. C'est donc elle qui peut apprécier en connaissance de cause si la publication d'un acte législatif au *Recueil des lois* est justifiée. Cela n'exclut également pas que la non-insertion soit

prévue d'avance pour les arrêtés de portée non générale énumérés à l'article 5, lettre a, de notre projet. Il est clair que, vu leur nature, ces actes n'ont pas leur place dans le *Recueil des lois*.

Le système actuel, qui permet au Conseil fédéral de décider de l'insertion des arrêtés fédéraux de portée non générale, serait peut-être préférable lorsqu'un arrêté des chambres diffère essentiellement du projet primitif ou que la portée de l'acte législatif reste encore à déterminer. Nous estimons toutefois qu'il est juste de laisser aux chambres le soin de prendre pareille décision.

La difficulté que nous venons d'examiner à propos des arrêtés fédéraux de portée non générale se retrouve, *mutatis mutandis*, à propos des dispositions édictées par les autorités exécutives. Comment faire le départ entre celles qui doivent être publiées et celles qui ne le doivent pas (art. 4, lettre f, du projet)? Quel critère que l'on adopte, il y aura toujours des cas d'espèce difficiles à classer dans l'une ou l'autre des catégories et pour lesquels on devra avoir recours à l'appréciation. Néanmoins, conformément à notre intention de faire du *Recueil des lois* le bulletin des dispositions qui obligent le citoyen, et en tenant compte de l'article 9 commenté ci-après, nous croyons avoir trouvé la meilleure solution possible en rédigeant la lettre f de l'article 4 comme nous l'avons fait.

Par « dispositions ayant force obligatoire générale » on doit entendre celles qui, matériellement, établissent des règles de droit et celles qui contiennent des injonctions aux particuliers, aux citoyens, et non pas seulement aux organes de l'Etat (V. Burckhardt, *Kommentar*, p. 706; Guhl, *Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnungen nach schweizerischem Staatsrecht*, p. 45).

L'article 5 vise le même but, mais d'un autre point de vue. Il contient la liste des actes législatifs qui ne doivent pas être insérés au *Recueil des lois*. Mais cela ne signifie pas que ces dispositions resteront secrètes pour le citoyen. Elles devront bien plutôt, suivant leur contenu, paraître dans la *Feuille fédérale*, le *Recueil des chemins de fer*, la *Feuille officielle militaire* ou la *Feuille officielle du commerce*. Telle fut d'ailleurs la pratique suivie jusqu'ici. Les actes législatifs de portée générale publiés de cette manière, à l'avenir, n'obligeront le citoyen (art. 5, lettre b; art. 8) que si le législateur ordonne leur publication hors du *Recueil des lois*. Cette limitation a été recommandée par la commission d'experts afin de réduire le plus possible le nombre de ces réglementations particulières et d'éviter que l'on s'écarte sans nécessité du principe de la publication dans le *Recueil des lois*.

Les arrêtés fédéraux et arrêtés du Conseil fédéral portant allocation de subventions, et qui ne contiennent aucune disposition créatrice d'une obligation de portée générale, n'ont pas à être publiés au *Recueil des lois*. D'ailleurs, l'Assemblée fédérale peut décider l'insertion pour ses décisions qui ne sont pas de portée générale. Quant aux décisions du Conseil fédéral

en matière de subventions, elles sont les seules à être l'objet de la limitation. Ainsi, même quand elles créent des obligations de portée générale, ces décisions ne pourront être insérées au *Recueil des lois*. Tel sera du moins le cas quand elles ont un intérêt seulement local et qu'elles peuvent être, de ce fait, aisément communiquées aux intéressés par un autre canal, — avis personnel par exemple — permettant même souvent de mieux les renseigner sur leurs obligations. Mais nous pourrions également nous rallier à la suppression de cette disposition. La publication du *Recueil des lois* aurait alors aussi lieu lorsqu'un arrêté allouant une subvention d'intérêt purement local crée des obligations de portée générale.

Enfin, contrairement à ce qui se fait actuellement, nous proposons de ne plus insérer au *Recueil des lois* les arrêtés accordant la garantie fédérale aux constitutions cantonales. Ces décisions ne sont guère utiles pour le praticien, car elles sont actuellement rédigées de telle manière qu'elles ne renseignent absolument pas sur le contenu des dispositions approuvées. Pour savoir ce qu'il en est, on doit toujours consulter le message du Conseil fédéral publié dans la *Feuille fédérale*. Nous voudrions donc désormais faire paraître l'arrêté aussi dans cette publication, afin que toute la question soit traitée dans la même collection. On pourrait alors se contenter d'insérer dans le *Recueil des lois* une sorte d'index énumérant les arrêtés de ce type adoptés pendant une période déterminée, avec mention de la référence aux pages de la *Feuille fédérale*. Notre ordonnance d'exécution devrait contenir les dispositions nécessaires à cet égard. Si toutefois le système actuel était maintenu, les arrêtés en question devraient, dans l'intérêt des praticiens, indiquer également le contenu de la disposition cantonale approuvée.

L'article 6 traite des modes extraordinaires de publication. Afin de démontrer clairement combien doivent être exceptionnels les cas où la publication peut se faire par voie extraordinaire nous en avons dressé une liste. Cette liste n'est cependant pas limitative car, quand ces éventualités se présentent, il ne faut pas que les autorités et l'administration aient les mains liées par des règles trop strictes. Nous avons donc prévu « d'autres modes d'information générale », lorsque même la publication par voie d'affiches se révèle impossible. Tels pourraient être la communication radiophonique, la diffusion des textes du haut d'avions et tout autre mode pratiqué par les cantons, le crieur public par exemple.

Le temps de guerre, avec ses circonstances extraordinaires et son fort surcroît de travail pour les départements, a imposé une répartition des attributions donnant aux divisions la compétence d'établir elles-mêmes les prescriptions ayant force obligatoire générale sans lesquelles elles ne pouvaient s'acquitter de leurs tâches. Nous avons cependant toujours considéré qu'il s'agissait d'une réglementation d'exception, dictée par les nécessités de la guerre.

La commission d'experts a exprimé l'opinion unanime — à laquelle nous pouvons nous rallier — qu'il est de nouveau possible aujourd'hui de restreindre quelque peu la délégation de compétence avec pouvoir d'édicter des prescriptions ayant force obligatoire générale.

La commission d'experts a fondé son opinion sur le fait qu'un acte législatif de portée générale a pour la vie publique une importance telle que le pouvoir d'en édicter ne devrait être détenu que par l'autorité qui en assume la responsabilité devant l'Assemblée fédérale. En outre, il serait ainsi plus aisé d'assurer l'unité de la législation et sa coordination quant au fond et à la forme.

On objectera peut-être qu'il n'est pas indiqué de régler une question de compétence matérielle dans une loi sur la publication. Avec les experts, nous répondrions que la mise à jour du *Recueil des lois* a précisément démontré qu'une limitation est indispensable en temps normal. Une vue générale de la matière dans son ensemble n'est en effet possible que si les autorités compétentes pour créer du droit ne sont pas trop nombreuses. La limitation aurait aussi pour avantage de permettre de résoudre plus facilement la question d'une technique législative unifiée, de la concordance et de la coordination. Les chambres fédérales ont justement souhaité, à plusieurs reprises, une terminologie unifiée et une claire rédaction des lois.

Une exception à cette règle sur la limitation ne doit être faite qu'en faveur de quelques services qui jouissaient jusqu'ici d'une délégation de pouvoirs en vertu d'une loi. Même si le législateur juge un jour nécessaire de conférer à des divisions la compétence d'édicter des prescriptions ayant force obligatoire générale, il devra conserver la faculté de légiférer dans ces matières. Les divisions auront d'ailleurs toujours la possibilité de prendre des décisions dans des cas particuliers, de régler les affaires de leur ressort, d'arrêter des instructions en leur qualité d'organes d'exécution et d'adresser des circulaires aux offices qui leur sont subordonnés (conformément à l'article 23 de la loi du 26 mars 1914, dans sa teneur du 11 juin 1928, art. 50, RO 44, 850).

Pour assurer l'uniformité juridique dans les cas où, en dehors des lois et arrêtés fédéraux, d'autres dispositions actuellement en vigueur autorisent des services à édicter des prescriptions ayant force obligatoire générale, c'est au département qu'il appartiendra désormais d'exercer cette attribution (art. 7, 2^e al.). Mais comme cette adaptation du régime actuel ne saurait se faire immédiatement sans troubler la marche de l'administration, un certain délai doit être accordé au Conseil fédéral (3^e al.).

Nous croyons également nous conformer à l'avis des experts lorsque nous proposons que la nouvelle réglementation ne s'applique pas aux délégations de pouvoirs décidées pour assurer l'exécution de tâches extra-

ordinaires. On a précisément indiqué que les règles visant à restreindre la délégation de pouvoirs ne valent que pour les temps normaux et que le Conseil fédéral garde en revanche non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre toutes les mesures qui peuvent paraître nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme administratif. Par conséquent, tant que les arrêtés conférant des pouvoirs extraordinaires au Conseil fédéral demeureront en vigueur, les services resteront au bénéfice des délégations de pouvoirs fondées sur ces arrêtés.

Nous proposons d'inscrire à l'article 9, 1^{er} alinéa, le principe selon lequel les actes législatifs dont l'insertion dans le *Recueil des lois* est prescrite par l'article 4, et qui ne tombent pas sous le coup d'une des exceptions prévues à l'article 5 ou réservées à l'article 6, n'obligent le citoyen que s'ils ont été effectivement publiés dans la collection. Le 2^e alinéa règle la force obligatoire des actes législatifs publiés dans des formes extraordinaires. Il appartiendra encore au juge de déterminer si le procédé d'information a été suffisamment « public ». En tout cas, le citoyen doit bénéficier d'une protection spéciale lorsqu'on a recours à de tels procédés, et c'est à cela que tend l'article 9, 2^e alinéa; de plus nous avons rédigé cet alinéa de façon suffisamment générale pour que le citoyen puisse être exempté non seulement des « peines » (au sens du code pénal), mais aussi d'autres mesures dérivant de la non-observation des prescriptions diffusées par un canal extraordinaire. Nous pensons ici par exemple au retrait d'un permis, d'une autorisation de circuler ou à la suspension de l'alimentation en eau. C'est affaire de la pratique de déterminer ce qu'exige la protection du citoyen dans ce domaine.

VII.

Quant au reste, nous estimons devoir nous en tenir à notre projet du 14 août 1947, notamment pour ce qui touche à l'autorisation demandée de pouvoir déterminer nous-mêmes la liste des actes législatifs qui ne figureront pas dans le recueil mis à jour.

Cette autorisation doit valoir tant pour la législation interne que pour le droit international. Mais comme, en vertu de l'article 1^{er}, chacune des dispositions de la première catégorie qui seront laissées de côté seront atteintes par l'effet négatif, nous ne devons laisser de côté que les dispositions manifestement abrogées. C'est ce qu'indique déjà clairement notre message du 14 août. Nous répétons ici: trois types seulement de prescriptions de droit interne seront éliminés:

1^o Celles qui sont expressément abrogées;

2^o Celles qui, de toute évidence, sont matériellement remplacées ou abrogées;

3° Celles qui sont sans objet (par suite de l'écoulement d'un délai ou pour avoir été mises à exécution).

En revanche, toutes les dispositions dont la nullité pourrait être mise en doute figureront dans le *Recueil systématique*. Nous avons d'ailleurs toujours eu l'intention de consulter des experts et de prendre les précautions nécessaires pour éviter autant que possible des erreurs.

Notre compétence, telle qu'elle résulte de l'article 2 du projet de loi se borne à la faculté de ne pas insérer dans le *Recueil systématique*, c'est-à-dire à soumettre à l'effet négatif, d'une part les actes législatifs qui sont caducs dans leur entier et, d'autre part, les dispositions qui, dans un acte figurant au recueil mis à jour, ne sont plus en vigueur. L'autorisation que nous vous demandons ne va pas plus loin.

Ainsi nous ne pourrions pas apporter au texte même des modifications que le législateur n'aura pas formellement décidées auparavant. L'article 3 du projet de loi signifie seulement que les dispositions expressément introduites sous forme d'articles nouveaux doivent être reproduites dans l'acte législatif original ainsi modifié. Il dispose en outre que les articles formellement abrogés ne doivent pas figurer dans le recueil et que les articles qui ont subi des modifications expresses doivent, dans leur nouvelle teneur, être insérés dans l'acte législatif initial. En revanche l'article 3 n'autorise aucunement le Conseil fédéral à adapter des textes anciens à des dispositions plus récentes lorsque cette correction n'a pas été prescrite expressément. Quand une disposition ne subit de modification que par l'adoption d'un nouvel acte, dérogeant matériellement au premier, elle sera néanmoins publiée dans sa teneur initiale; seule une note (dépourvue de tout caractère officiel) attirera l'attention sur la modification implicite.

Notre compétence étant ainsi comprise, il n'y a pas lieu de la limiter dans le texte même de la loi, par une disposition prévoyant que seules les prescriptions « manifestement » contraires au droit actuel seraient abrogées par suite de leur non-insertion au recueil mis à jour. Cela reviendrait en particulier à obliger dans chaque cas le Tribunal fédéral à vérifier à son tour si nous n'avons pas outrepassé nos droits et si l'on a pas omis un texte qui n'était pas « manifestement » abrogé. (V. Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, p. 789.) Conférer au recueil l'effet négatif en y joignant pareille réserve serait faire œuvre illusoire et n'amènerait aucun progrès. Les tribunaux devraient rechercher eux-mêmes, comme par le passé, si les textes laissés de côté ont été exclus à bon droit, c'est-à-dire s'ils ne sont pas peut-être encore valables. Si la mise à jour doit être une preuve définitive quant aux dispositions omises, et si les travaux doivent renforcer efficacement la sécurité juridique, c'est seulement en nous conférant pleinement le pouvoir de déterminer une fois pour toutes les dispositions hors vigueur qu'on y parviendra.

Nous nous permettons de vous soumettre en annexe un projet comprenant nos propositions partiellement révisées du 14 août 1947 et les articles que nous avons élaborés sur la base des suggestions de la commission du Conseil national.

Nous vous prions d'approuver ce projet et saisissons l'occasion, Monsieur le Président et Messieurs, de vous renouveler les assurances de notre haute considération.

Berne, le 11 février 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

CELIO

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet) (*)

LOI FÉDÉRALE

relative

à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances* de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du *Recueil des lois*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 2, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 14 août 1947, et un message complémentaire du 11 février 1948,

arrête :

Article premier

Recueil
systématique
Force
obligatoire

Les lois fédérales, arrêtés fédéraux, arrêtés du Conseil fédéral et ordonnances insérés dans le *Recueil des lois fédérales* du 12 septembre 1848 au 31 décembre 1947 sont abrogés, à moins qu'ils ne figurent dans le *Recueil systématique des lois et ordonnances*.

Est réservée la validité des actes législatifs concernant l'octroi, la modification ou le transfert de concessions de chemins de fer et non publiés dans le *Recueil systématique*.

Art. 2

Compétence

Le Conseil fédéral est autorisé à désigner les actes législatifs qui ne doivent pas figurer dans le *Recueil systématique*.

Art. 3

Disposition

Les modifications apportées à des actes législatifs publiés dans le *Recueil systématique* seront indiquées dans le corps de l'acte, et non séparément.

Art. 4

Nouveau
Recueil des
lois
Publication
ordinaire
Actes législatifs
devant y être
insérés

Seront publiés dans le nouveau *Recueil des lois*:

- a. Toutes les modifications de la constitution, avec l'arrêté fédéral constatant le résultat de la votation populaire;
- b. Toutes les lois;
- c. Tous les arrêtés fédéraux de portée générale;

(*) Le projet annexé au message du 14 août 1947 est considéré comme retiré.

- d. Les arrêtés fédéraux simples que les conseils législatifs ont décidé d'insérer dans le *Recueil des lois*;
- e. Les traités internationaux avec, le cas échéant, l'arrêté fédéral les approuvant, ainsi que les concordats;
- f. Les arrêtés du Conseil fédéral et les ordonnances du Conseil fédéral, des départements ou du Tribunal fédéral qui contiennent des dispositions ayant force obligatoire générale;
- g. Les ordonnances dont les dispositions ont force obligatoire générale, qui sont prises conformément à une loi ou en vertu de l'article 7, 2^e à 4^e alinéas par les services des départements;
- h. Toutes les modifications apportées à des actes législatifs, publiées dans le *Recueil systématique* ou dans le nouveau *Recueil des lois*.

Art. 5

Ne seront pas insérés dans le *Recueil des lois* :

Actes législatifs
ne devant pas
y être insérés

- a. Les arrêtés concernant le budget, les crédits supplémentaires ou le compte d'Etat, concernant le résultat de votations populaires dans lesquelles un projet a été rejeté, ainsi que les arrêtés concernant des subventions ayant un intérêt exclusivement local;
- b. Les actes législatifs qui doivent, conformément à des dispositions particulières, être publiés d'une autre manière;
- c. Les arrêtés accordant la garantie fédérale à des constitutions cantonales, ainsi que les arrêtés approuvant des lois cantonales ou d'autres actes législatifs;
- d. Les arrêtés du Conseil fédéral et les ordonnances qui sont de simples décisions administratives relatives à des cas particuliers ou des mesures d'ordre interne;
- e. Les actes législatifs qui, conformément à une décision de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral, doivent être tenus secrets dans l'intérêt supérieur du pays.

Art. 6

Si des circonstances extraordinaires, telles que guerre, troubles intérieurs, catastrophes naturelles, épidémies et épizooties, ou l'imminence de telles circonstances empêchent de publier en temps utile des actes législatifs dans le *Recueil des lois*, les actes qui doivent être publiés immédiatement peuvent être portés à la connaissance du public sous la forme d'affiches ou d'une autre manière. Ces actes doivent toutefois être publiés au plus tard dans le troisième numéro du recueil qui suit, faute de quoi ils sont considérés comme nonavenus.

Publication
extraordinaire

Si ces circonstances extraordinaires ne touchent que certaines régions, le 1^{er} alinéa vaut pour ces régions jusqu'au moment où le numéro courant du *Recueil des lois* pourra de nouveau y parvenir.

Art. 7

Compétence
pour édicter
des dispositions
ayant force
obligatoire
générale

A moins qu'une loi ou un arrêté fédéral ne le prévoie, les services des départements n'ont désormais plus la compétence d'édicter des dispositions ayant force obligatoire générale.

La compétence d'édicter des actes législatifs ayant force obligatoire générale en vertu d'arrêtés et d'ordonnances du Conseil fédéral ou de ses départements passe au département dont relève le service intéressé.

Le Conseil fédéral opérera avant le 31 décembre 1951 par voie d'ordonnance le transfert de la compétence actuelle.

Les pouvoirs conférés en vertu de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger et de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, modifié par celui du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, subsisteront tant que ces arrêtés seront en vigueur.

Art. 8

Compétence
pour décider
un mode de
publication
spécial

Ne pourra désormais être prévue que par une loi la publication d'un nouvel acte législatif d'une manière autre que celle de l'insertion dans le *Recueil des lois*, au sens de l'article 5, lettre b.

Art. 9

Force obligatoire

Les actes législatifs à insérer dans le *Recueil des lois* (nouvelle série) conformément aux dispositions précédentes n'auront force obligatoire pour les particuliers que s'ils ont été publiés dans ce recueil.

Si, en vertu de l'article 6, un acte législatif est publié d'une manière autre que celle de l'insertion dans le *Recueil des lois*, il est loisible à l'intéressé de faire la preuve qu'il n'a pas eu connaissance de l'acte et n'a pu en avoir connaissance malgré tous les soins auxquels il était tenu.

Art. 10

Exécution

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter la présente loi et de fixer la date de son entrée en vigueur.

MESSAGE COMPLÉMENTAIRE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances mis à jour (1848-1947) et à la nouvelle série du Recueil des lois (Du 11 février 194...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5264
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.02.1948
Date	
Data	
Seite	817-832
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 049

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.