

95.070

**Message  
à l'appui d'une modification de la loi fédérale  
sur l'Institut suisse de droit comparé  
Agrandissement du bâtiment de l'Institut**

du 18 octobre 1995

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par la présente un projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 octobre 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Le présent projet de révision concerne les articles 15 et 16 de la loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé (LISDC). Son objectif est de permettre l'agrandissement du bâtiment de l'Institut, propriété de l'Etat de Vaud. Il importe que l'Institut, qui rend de précieux services aux autorités fédérales et cantonales, aux praticiens et à la communauté scientifique, puisse disposer de locaux supplémentaires dans un avenir proche. D'une part, sa bibliothèque doit pouvoir continuer à abriter une collection d'ouvrages de droit étranger et de droit international qui ne cesse de croître; d'autre part, l'Institut est appelé à remplir de nouvelles tâches, notamment dans le domaine de la documentation européenne et de la formation des juristes.*

*Dans leur teneur actuelle, les articles 15 et 16 LISDC n'envisagent que la construction du bâtiment de l'Institut; dès lors, une contribution aux frais d'agrandissement requiert la modification de ces deux dispositions.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Point de la situation

#### 111 La création de l'Institut suisse de droit comparé

Créé par une loi fédérale du 6 octobre 1978 (RS 425.1), l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) a ouvert ses portes en 1982 sur le site universitaire de Lausanne-Dorigny, dans un bâtiment indépendant, gratuitement mis à disposition par le canton de Vaud. Etablissement autonome de la Confédération, l'Institut a pour tâche première d'élaborer des avis de droit concernant le droit étranger, pour le compte des autorités fédérales et cantonales, des tribunaux, d'avocats, d'entreprises et d'organisations ainsi que de particuliers; il veut en outre offrir aux chercheurs de tous horizons une bibliothèque de droit étranger, de droit comparé et de droit international.

Les raisons qui ont conduit la Confédération à mettre sur pied un institut de droit comparé sont exposées en détail dans le message du Conseil fédéral du 4 février 1976 (FF 1976 I 813) et dans son rapport complémentaire du 27 février 1978 (FF 1978 I 677). On se bornera à rappeler ici que l'idée de créer une institution vouée à la connaissance du droit étranger et du droit international avait été lancée, dans les années soixante, par un groupe de professeurs de différentes facultés de droit suisses. Conscients du fait que l'internationalisation croissante des échanges économiques et l'interpénétration des cultures exigeaient l'abandon d'une optique purement nationale de l'enseignement du droit et une ouverture sur les autres systèmes juridiques, ils œuvrèrent à la constitution d'un instrument de travail adéquat. Les facultés de droit des universités suisses et les cantons respectifs n'étant pas en mesure de financer seuls, ou même en commun, des bibliothèques de droit étranger et international, voire une bibliothèque centralisée, les intéressés sollicitèrent l'appui de la Confédération, laquelle reprit le projet initial à son compte. Mieux, elle le développa, soucieuse qu'elle était de mettre un établissement aussi onéreux au service non seulement de la communauté scientifique, mais également de l'administration, des tribunaux, du barreau, du notariat et d'autres institutions appelées à se référer toujours plus souvent au droit étranger.

La Confédération devait ainsi consacrer la triple vocation de l'Institut suisse de droit comparé, à la fois centre de documentation, centre de consultation et centre de recherches.

#### 112 Le bilan

En près de quinze ans d'existence, l'ISDC a connu un développement remarquable, répondant pleinement aux attentes de ses initiateurs et promoteurs. Grâce à la qualité des services qu'il a rendus et aux nombreux contacts qu'il a noués avec des juristes suisses et étrangers, il s'est forgé une solide réputation tant en Suisse qu'hors de nos frontières; d'aucuns n'hésitent pas à le comparer à des institutions

aussi renommées que les *Max Planck-Institute für ausländisches und internationales Recht* en Allemagne, qui existent pourtant depuis bien plus longtemps et sont spécialisés dans différentes branches du droit (Hambourg, droit privé; Heidelberg, droit public; Fribourg en Brisgau, droit pénal), ou le *British Institute of Comparative Law*. En France, où l'on étudie actuellement une réorganisation dans le domaine du droit comparé, l'ISDC sert également de référence.

Véritable pierre angulaire de l'Institut, sa bibliothèque renferme aujourd'hui 160 000 volumes provenant du monde entier, en règle générale en langue originale: textes de lois, jurisprudence, principaux commentaires et traités, monographies particulières, sans oublier quelque 2000 périodiques; l'ISDC est en outre connecté à une dizaine de bases de données juridiques étrangères, notamment française, italienne, américaine et de l'UE. Aucun domaine du droit n'est par principe laissé de côté, mais certaines branches, telles le droit fiscal ou l'aménagement du territoire, sont moins représentées en raison soit de leur technicité, soit du caractère très changeant de la législation. Le confort d'utilisation de la bibliothèque doit être mis en exergue: tous les ouvrages sont en libre accès et le catalogue des titres est directement consultable depuis les terminaux informatiques de la plupart des bibliothèques suisses (et, grâce à INTERNET, maintenant aussi depuis l'étranger). On comprend que toujours plus nombreux sont les lecteurs suisses et étrangers qui font le déplacement de Dorigny pour tirer profit de cette source d'informations exceptionnelle et parfaire leurs connaissances en droit étranger. Un fonds privé permet d'ailleurs d'accorder chaque année une dizaine de bourses à des chercheurs méritants suisses et étrangers pour financer des séjours pouvant aller jusqu'à six mois.

En 1994, l'ISDC a rendu près d'une centaine d'avis de droit portant sur les objets les plus variés, encore qu'un grand nombre d'entre eux avaient trait au droit de la famille (régimes matrimoniaux, divorce, filiation en particulier) et au droit des successions. La part des avis concernant le droit public est en constante augmentation, l'Institut étant toujours plus étroitement associé à la préparation de projets législatifs cantonaux et surtout fédéraux, soit que le législateur souhaite s'inspirer des solutions consacrées par des systèmes juridiques comparables, soit qu'il envisage d'harmoniser son droit avec celui des pays voisins. Parmi les travaux les plus récents de l'Institut, on citera en vrac des études comparatives sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions suprêmes, sur le statut des maisons de jeu et sur l'exercice de la profession d'avocat dans divers pays européens. A cet appui aux travaux législatifs nationaux, il convient d'ajouter un soutien accru aux efforts entrepris par le Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine des droits de l'Homme (protection de l'embryon et du fœtus humain, instruments juridiques destinés à lutter contre la discrimination des séropositifs et des malades du SIDA ou contre la discrimination raciale).

Chaque année l'ISDC met sur pied un ou deux colloques consacrés à des thèmes d'actualité abordés dans une perspective comparative; ainsi a-t-il été question entre autres des aspects juridiques de la génétique humaine et de la procréation médicalement assistée (le colloque de 1985 était l'une des premières manifestations scientifiques consacrées à ce nouveau sujet), du droit de la radiodiffusion, du divorce ou tout récemment de problèmes en rapport avec la révision des constitutions en Suisse et en Europe. Les actes de ces colloques sont publiés dans

la collection de l'Institut (*Publications de l'Institut suisse de droit comparé*) aux éditions Schulthess, à Zurich. L'ISDC héberge également de nombreuses manifestations en rapport avec le droit: rencontres bilatérales entre juristes suisses et leurs collègues de pays étrangers, séminaires de droit comparé pour les étudiants des facultés de droit suisses ou d'instituts frères (tels l'IDHEAP), cours de formation pour magistrats cantonaux et autres journées d'études.

L'Institut emploie 32 personnes (27,2 postes), dont une dizaine de collaborateurs scientifiques; presque tous d'origine étrangère, ceux-ci sont choisis de manière à représenter le plus de familles juridiques possibles, à commencer par le *common law* des pays de tradition anglo-américaine, en passant par celle des pays de l'Est de l'Europe, du monde musulman et de l'Asie pour arriver aux systèmes de l'Amérique latine. Un réseau de correspondants (anciens collaborateurs, boursiers et visiteurs de l'Institut) situés sur les cinq continents complète efficacement l'équipe des juristes de l'Institut. L'existence de ce réseau constitue d'ailleurs l'une des raisons principales qui a permis – malgré l'augmentation des tâches de l'Institut au fil des années – de maintenir l'effectif des collaborateurs à un niveau relativement stable et modeste; ainsi, seuls trois nouveaux postes ont été créés ces cinq dernières années.

## 12 De nouvelles attributions

### 121 Centre de documentation européenne

Depuis près de vingt ans, le site universitaire de Dorigny accueille la «Fondation Jean Monnet pour l'Europe», une institution privée de renom international, chargée de conserver les archives de Jean Monnet et d'autres pères fondateurs de l'intégration européenne, une institution qui a aussi de grands mérites dans la promotion de l'idée européenne. Cette fondation, au demeurant subventionnée par la Confédération, s'est vu accorder par la Commission de l'Union européenne un privilège très rarement octroyé à des établissements suisses: le statut de *Centre de documentation européenne*. Partant, elle bénéficie gratuitement de tous les textes officiels émanant des institutions de l'Union. D'autre part, la «Fondation Jean Monnet» est pressentie comme dépositaire de la documentation du Conseil de l'Europe. Cependant, et compte tenu notamment de l'exiguïté des locaux que la Fondation occupe à la «Ferme de Dorigny» où elle a son siège, elle ne serait guère en mesure d'y stocker et gérer une telle quantité de documents. C'est ainsi que des pourparlers ont été engagés entre la «Fondation Jean Monnet» et l'ISDC afin de dégager une solution commune à ces problèmes, et ces négociations semblent avoir abouti à des résultats praticables. Non seulement l'Institut lui-même tirera avantage d'une telle solution – en s'épargnant l'acquisition coûteuse des publications européennes indispensables auprès des distributeurs officiels –, mais également l'Université de Lausanne, qui a récemment mis sur pied un enseignement de 3<sup>e</sup> cycle en droit européen, le Tribunal fédéral et les Commissions fédérales de recours. Au delà de ces institutions qui siègent à Lausanne, ce seront tous les milieux intéressés en Suisse qui profiteront de ce *Centre de documentation européenne*, car il sera la seule bibliothèque dans notre pays où l'ensemble des documents officiels de l'Union européenne et du Conseil de

l'Europe sera réuni, catalogué et aisément accessible, en même temps qu'une grande quantité de littérature secondaire et de textes concernant la mise en œuvre du droit européen dans les pays membres.

## 122 Centre de formation

Au cours de ces dernières années, l'ISDC a été régulièrement sollicité par des enseignants des facultés de droit suisses pour organiser des séminaires d'initiation au droit comparé. L'objectif est de familiariser les étudiants aux méthodes de recherche dans des systèmes juridiques étrangers: au moyen d'exercices pratiques, ils sont confrontés directement aux ressources de la bibliothèque. Connaissant un succès grandissant, cet enseignement est appelé à se développer sur une plus grande échelle (stages de plusieurs jours, cycles de conférences, etc.). Ce d'autant que les praticiens (juges et greffiers, fonctionnaires) sont à leur tour plus nombreux à vouloir en bénéficier dans le cadre de la formation continue.

Toujours sous l'angle de la formation, il importe de mentionner la contribution significative que l'ISDC (partiellement en collaboration avec le Conseil de l'Europe et la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies à Genève) apporte aux réformes en cours dans les pays de l'Europe centrale et orientale: organisation de colloques d'information sur les institutions démocratiques et sur le droit économique, accueil de professeurs, de magistrats ou de hauts fonctionnaires impliqués dans les révisions législatives et désireux de mieux connaître les solutions consacrées par les pays d'Europe occidentale.

Cette forme d'«aide au développement juridique» et de soutien aux réformes institutionnelles est d'ailleurs en passe de s'étendre à des pays du tiers-monde. Dans le même ordre d'idées, l'ISDC collabore en matière de bourses avec l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) à Rome.

## 13 La nécessité d'agrandir le bâtiment

L'organisation de séminaires de formation, l'accueil d'un nombre toujours plus grand de lecteurs et de boursiers, et surtout la création d'un *Centre de documentation européenne* requièrent impérativement des locaux additionnels: salles de séminaires, bureaux, rayonnages, places de lecteurs et emplacements pour appareils informatiques et autres. De surcroît, la Commission européenne subordonne l'octroi du statut de *Centre de documentation européenne* à des conditions impératives: les publications seront conservées dans un espace qui leur est spécialement dédié; en outre, elles seront mises à la disposition de tout un chacun en libre accès. Pour satisfaire à ces exigences, il sera nécessaire d'affecter pratiquement un étage du bâtiment de l'Institut au futur *Centre de documentation européenne* et de le doter d'un aménagement intérieur spécifique, voire d'une entrée séparée.

Les nouvelles tâches de l'ISDC ne sont cependant pas les seuls motifs qui militent en faveur d'un agrandissement de son bâtiment. Le fait que la bibliothèque sera «fonctionnellement pleine» (c'est-à-dire à env. 80%) prochainement est un argument tout aussi décisif. La collection s'accroissant de quelque 10 000 nouveaux ouvrages par année, ce stade critique sera en effet atteint d'ici fin 1997.

Aujourd'hui déjà, la place manque pour accepter les dons de grandes collections privées.

Plusieurs solutions ont été étudiées pour économiser de la place. Ainsi, il avait été envisagé de stocker une partie de la collection, notamment les ouvrages anciens ou plus spécialisés et plus rarement utilisés, à l'extérieur, sur un site éloigné d'une quarantaine de kilomètres de l'Institut; cette solution a été abandonnée, car elle aurait compliqué la gestion et retardé par trop la consultation, les ouvrages en question devant être chaque fois spécialement commandés. Quant aux supports d'informations autres que le papier (microfiches, bases de données juridiques, CD-ROM), il en sera bien sûr fait usage dans toute la mesure du possible. Or, de tels supports ne sont disponibles que pour une partie assez limitée des besoins de l'Institut, et, même là où ils existent, ils ne peuvent entièrement remplacer les ouvrages sur papier. Ils ont d'autre part le désavantage d'être – actuellement en tout cas – extrêmement coûteux. Par ailleurs, le recours à ces nouvelles techniques nécessite la mise sur pied d'une infrastructure adaptée: des salles de consultation spéciales et des dispositifs de lecture particuliers avec imprimantes, sans oublier le concours d'un personnel qualifié pour assister les lecteurs dans leurs recherches.

Conscients que l'exiguïté des locaux de l'Institut mettait en jeu «la poursuite et le développement de son activité fructueuse de centre de documentation, de recherche et de formation pour le droit étranger et international, notamment européen, ainsi que pour le droit comparé», les doyens des facultés de droit des universités suisses ont, lors de leur réunion annuelle de 1995 à Zurich, adopté une déclaration dans laquelle ils expriment leur soutien «à tout effort visant à agrandir le bâtiment de l'Institut suisse de droit comparé».

## 14 Le projet d'agrandissement

La planification des travaux préparatoires liés à l'agrandissement du bâtiment de l'Institut a été confiée à une commission composée de représentants de la Confédération (Centre de coordination des constructions civiles de l'Administration fédérale des finances), du canton de Vaud en tant que propriétaire du bâtiment et maître de l'ouvrage (Service des affaires universitaires, Bureau de construction de l'Université), de l'Université de Lausanne, de la Fondation Jean Monnet et de l'ISDC; ce groupe de travail a à sa tête le président du Conseil de l'Institut. Après avoir procédé à une évaluation détaillée des besoins de l'Institut, les commissaires ont étudié trois solutions d'agrandissement du bâtiment, préparées par le Bureau de construction de l'Université en forme d'esquisses préliminaires. Leur choix s'est finalement porté sur une solution moyenne prévoyant l'édification d'un troisième étage et une extension souterraine du compactus de la bibliothèque. Ce projet offre une augmentation de la surface utile du bâtiment de quelque 50%; les besoins de l'Institut devraient ainsi être satisfaits pour une quinzaine d'années.

La durée des travaux de construction a été estimée à 8 mois environ, ce qui laisse augurer une mise en service des nouveaux locaux dans le courant de 1998. Cette échéance est liée à l'adoption par le Grand Conseil du canton de Vaud d'un crédit de construction dans le délai prévu, soit au cours du premier semestre de 1996.

Entretemps, le Bureau de construction de l'Université aura déterminé les problèmes techniques soulevés par l'exécution du projet; à cet égard, il importe de souligner que le fonctionnement de l'Institut ne devrait pas être notablement entravé par les travaux de construction.

## **15 Le financement des travaux**

Les coûts de l'agrandissement du bâtiment de l'Institut selon la variante choisie ont été estimés à 6,5 millions de francs environ. Une moitié de cette somme sera prise en charge par la Confédération, l'autre par le canton de Vaud. Pour le cas où le projet d'agrandissement serait approuvé par les deux parlements, le Département fédéral de justice et police et le Département cantonal de l'instruction publique et des cultes sont en effet convenus, lors d'un échange de correspondance préliminaire, de reconduire la clef de répartition paritaire des frais qui avait prévalu pour la construction du bâtiment à la fin des années septante.

## **16 L'obligation de modifier la LISDC**

Si le Parlement doit néanmoins traiter de l'agrandissement du bâtiment de l'Institut, c'est pour des impératifs d'ordre purement juridique. La base légale à la contribution de la Confédération à l'agrandissement du bâtiment de l'Institut fait en effet défaut.

La loi portant création de l'Institut suisse de droit comparé ne prévoit une contribution financière de la Confédération que pour les frais de construction et de première installation de l'Institut, contribution dont le montant est d'ailleurs expressément fixé et limité «au maximum de 3 500 000 francs» (art. 16 LISDC); rien n'est dit en revanche d'un éventuel agrandissement. La question s'est dès lors posée de savoir si l'on pouvait interpréter cette disposition dans le sens qu'une telle opération serait comprise dans la notion de construction. On aurait en effet pu soutenir – en allant à l'encontre du libellé de l'article – qu'à l'époque on devait être conscient de cette éventualité et que d'ailleurs on l'avait expressément envisagée dans la convention conclue entre la Confédération et le canton de Vaud. Saisi d'une demande d'avis de droit, l'Office fédéral de la justice s'est prononcé sans détours par la négative. L'article limite en effet la contribution de la Confédération à un montant précis, en l'occurrence 3 500 000 francs, qui ne peut faire l'objet d'une interprétation quelconque. Cette somme ayant été déjà intégralement épuisée lors de la construction, le montant limite serait dépassé si l'on octroyait une contribution supplémentaire sur la base de l'article 16 dans sa teneur actuelle. Cette disposition doit donc être modifiée dans le sens d'une indication en toutes lettres de la possibilité pour la Confédération de contribuer au financement d'un agrandissement du bâtiment de l'Institut.

Cette démarche s'impose d'autant plus que, comme l'a également souligné ce même avis de droit de l'Office fédéral de la justice, des subventions sans base légale expresse ne sont possibles que dans des circonstances très particulières, sans rapport aucun avec le cas présent.

## 2 **Partie spéciale**

### *Article 15*

Les rapports entre la Confédération et le canton de Vaud, canton de siège de l'Institut, sont régis par une convention du 15 août 1979 sur la construction et l'exploitation de l'Institut suisse de droit comparé. Ce texte pose les règles principales relatives au financement de la construction et à l'entretien du bâtiment de l'Institut. L'agrandissement du bâtiment fera l'objet d'un protocole additionnel qui consacra notamment le principe de la répartition paritaire des frais entre la Confédération et le canton de Vaud. La modification proposée de l'article 15 tend à donner au Conseil fédéral la compétence de conclure ce protocole.

### *Article 16*

Cette disposition autorise la Confédération à contribuer à la construction et à l'agrandissement du bâtiment de l'Institut par l'octroi de subventions (ou d'indemnités) à cet effet. Si elle reconduit expressément le principe de la répartition paritaire des frais entre la Confédération et le canton de Vaud, elle ne mentionne plus de montant plafond. Cette manière de procéder permettra, le cas échéant, d'entreprendre une rénovation ou une nouvelle extension du bâtiment sans avoir besoin de modifier la loi une fois de plus.

## 3 **Répercussions sur les finances et le personnel**

La Confédération supportant la moitié des frais d'agrandissement, elle devra prendre en charge une somme de quelque 3 250 000 francs. D'éventuels dépassements dus au renchérissement feront eux aussi l'objet d'un partage à parts égales.

On relèvera en outre que la contribution accordée par la Confédération ne tombe pas sous le coup des nouvelles dispositions de la constitution instituant un frein aux dépenses (art. 88, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.). Une décision prise à la majorité de tous les membres de chaque conseil n'est en effet requise que si la subvention accordée est supérieure à 20 millions de francs ou s'il s'agit de dépenses périodiques de plus de 2 millions; aucun de ces deux cas de figure n'est réalisé en l'espèce. En particulier, l'éventualité d'une seconde extension du bâtiment de l'Institut s'avère par trop hypothétique pour que la contribution de la Confédération puisse être qualifiée de périodique.

Les frais d'exploitation de l'Institut demeurent comme par le passé à la charge de la Confédération; en partant d'un budget annuel actuel de 4,9 millions de francs, ces frais devraient accuser une légère augmentation d'environ 2,5 pour cent par rapport au 1,24 pour cent de croissance si le volume des locaux restait inchangé.

La future fonction de *Centre de documentation européenne* de l'Institut n'aura qu'une incidence limitée sur l'effectif du personnel. Seuls deux nouveaux postes devront être octroyés: l'un pour un collaborateur scientifique spécialisé en droit européen, l'autre pour un bibliothécaire-documentaliste supplémentaire.

#### 4           **Constitutionnalité**

La compétence de la Confédération de financer l'agrandissement de l'Institut suisse de droit comparé se fonde sur l'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution. Selon le 2<sup>e</sup> alinéa de cette disposition, la Confédération est habilitée à créer des établissements de recherche.

N37964

# Loi fédérale sur l'Institut suisse de droit comparé

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 18 octobre 1995<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> sur l'Institut suisse de droit comparé (LISDC) est modifiée comme suit:

#### *Art. 15* Convention avec le canton de Vaud

Le Conseil fédéral est autorisé à conclure avec le canton de Vaud une convention sur la construction, l'agrandissement et l'exploitation de l'Institut suisse de droit comparé à Lausanne-Dorigny.

#### *Art. 16* Contribution aux frais de construction et d'agrandissement

La Confédération accorde au canton de Vaud, dans la limite des crédits autorisés, des contributions aux frais de construction, d'agrandissement et de première installation de 50 pour cent au maximum.

### II

<sup>1)</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2)</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37964

<sup>1)</sup> FF 1995 IV 1297

<sup>2)</sup> RS 425.1

## **Message à l'appui d'une modification de la loi fédérale sur l'Institut suisse de droit comparé Agrandissement du bâtiment de l'Institut du 18 octobre 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.070
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.12.1995
Date	
Data	
Seite	1297-1307
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 444

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.