Huit ans, d'experts en commissions, et de commissions en Conseils

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **- (1974)**

Heft 264

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1026404

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

ANNEXE DE L'ÉDITORIAL

1. Huit ans, d'experts en commissions, et de commissions en Conseils

« La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. Elle édictera des dispositions sur les moyens de se procurer du travail. » C'est principalement sur ce bref article 31 quinquies de la Constitution fédérale, et sur sa législation d'application, que le Conseil fédéral s'appuie jusqu'ici en matière de politique conjoncturelle.

Dès la première moitié des années soixante pourtant, cette base légale paraissait tout à fait insuffisante pour « préserver notre pays de l'inflation ».

En automne 1966, une motion du conseiller national Heil, transformée une année plus tard en un postulat, invite le Conseil fédéral à « soumettre aux conseils législatifs un projet d'article constitutionnel qui crée les bases des mesures à prendre dans le domaine conjoncturel et dans celui de la croissance économique ».

Quatre ans après avoir reçu son mandat du Conseil fédéral, soit en automne 1971, la Commission de recherches économiques rend son rapport, assorti d'un projet de nouvel article 31 quinquies. La commission assigne à cet article un objectif majeur, celui d'assurer la prospérité commune ; au nombre des principaux secteurs d'intervention figurent la politique monétaire, la politique financière et la politique économique extérieure, la possibilité de déroger au principe de liberté du commerce et de l'industrie n'étant expressément reconnue que dans le domaine des mesures incombant à la banque d'émission.

Au printemps 1971, un groupe d'experts, composé essentiellement de spécialistes du droit public, s'était mis parallèlement au travail pour mettre au point un premier projet de nouvel article constitutionnel. Dès l'automne 1971, leur projet est soumis à consultation tel quel, le Conseil fédéral « s'étant rallié entièrement à leurs arguments économiques et juridiques ». A la base de la réflexion des experts, ces principes fondamentaux : le nouvel article constitutionnel ne peut combler de manière satisfaisante la lacune de caractère juridique dont souffre la politique conjoncturelle

— que s'il donne à la Confédération la compétence de prendre toutes les mesures nécessaires pour stabiliser la situation conjoncrurelle,
— que s'il autorise la Confédération à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie en tant que c'est indispensable pour atteindre l'objectif de stabilisation,
— que s'il oblige les cantons et les communes à contribuer à la stabilisation de la situation conjoncturelle,
— que s'il permet aux autorités compétentes, par le biais des lois d'exécution, d'agir à temps et de s'adapter rapidement aux nouvelles évolutions.

Des principes dont il sera intéressant de suivre le traitement tout au long de la procédure législative de plus de vingt-cinq mois qui va suivre dès lors. Les experts proposent donc notamment les trois premiers alinéas constitutionnels suivants :

« 1. La Confédération prend, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

» 2. Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur des impôts fédéraux et d'instituer un impôt spécial.

» 3. Les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux exigences de la stabilisation conjoncturelle et, à cet effet, de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à l'aménagement des finances cantonales et communales le versement de subventions fédérales et de parts cantonales à des impôts fédéraux (...) »

Ce projet, soumis à consultation, est largement contesté sur la base, surtout, de considérations politiques, et sous quatre angles d'attaques : on éprouve assez généralement le besoin de voir figurer dans l'article un objectif fondamental exprimant, par exemple, l'idée de favoriser une évolution conjoncturelle équilibrée ; les milieux patronaux et libéraux s'insurgent contre cette faculté octroyée à la Confédération de déroger, « s'il le faut », à la liberté du commerce et de l'industrie et demandent que les dérogations soient énumérées exhaustivement ou limitées dans le temps ; les opinions sont très divisées à propos de la définition des objectifs visés et des domaines d'intervention ; la plupart des cantons redoutent en outre que les diverses possibilités prévues d'éponger des liquidités ne soient de nature à compromettre sérieusement la substance fiscale des cantons et des communes.

Finalement, le Conseil fédéral soumet aux Chambres en janvier 1973 son projet de nouvel article conjoncturel. Le projet des experts a été sensiblement modifié dans les deux premiers alinéas. Ainsi, le Conseil fédéral a introduit l'énoncé d'un objectif général, mais surtout, concernant les mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, il a concédé qu'elles devaient être limitées dans le temps. Le deuxième alinéa, lui, a été profondément remanié sur la pression de ceux qui demandaient notamment la stérilisation des fonds « prélevés »

par la Confédération aussi longtemps que des suppléments d'impôts et des contributions spéciales seraient perçus.

Il y a treize mois

Entre l'hiver et le début de l'été 1973, la commission des Etats examine le projet et en donne une nouvelle version qui est adoptée presque point par point par les conseillers aux Etats.
La semaine dernière, le Conseil national était à son tour saisi du projet du Conseil fédéral préparé par sa commission d'experts (texte définitif arrêté le 11 janvier 1974).
Il y avait presque huit ans que le conseiller national Heil avait déposé sa motion...

Sur l'ensemble des mesures conjoncturelles envisagées, nous avons dit combien elles nous paraissent désuètes et inadaptées face aux bouleversements de la situation économique (voir en première page) ; nous ne reviendrons donc pas sur la valeur des principes qui viennent d'être négociés une fois de plus devant le National. Mais une analyse, alinéa après alinéa, des modifications intervenues dans les textes originaux, tout en permettant de mieux comprendre les véritables enjeux des débats actuels (et qui s'étaient perdus au gré des « divergences ») montrera bien les forces en présence dans les commissions, puis au parlement (notre point de repère sera, systématiquement, les propositions du Conseil fédéral publiées il y a plus de treize mois).

2. Lâcher la bride au Conseil fédéral

A l'alinéa 1, le Conseil fédéral avait fait la proposition suivante :
« La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. Elle prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures ne relevant pas de ce secteur doivent être limitées dans le temps. »
La commission du Conseil des Etats n'avait proposé qu'une modification formelle, séparant l'alinéa en deux, et se ralliant quant au fond au projet gouvernemental. Le Conseil des Etats, lui, va plus loin, scindant les domaines d'intervention en trois parties (proposition agréée par l'Exécutif) ; dans un alinéa 1 ter, il habilite même la Confédération à prendre également des mesures relevant d'« autres secteurs » ; l'alinéa prend la tournure suivante :

« 1. La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle en vue de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.
» 1 bis. La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.
» 1 ter. La Confédération a en outre le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps. »
Tout autre son de cloche à la commission du National qui prône une description exhaustive des pouvoirs de la Confédération et qui borne sa formulation de l'alinéa aux deux premiers paragraphes du texte adopté par les Etats. Les conseillers nationaux se rallient à cette proposition et limitent donc l'intervention de la Confédération aux trois secteurs classiques : monnaie et crédit, finances publiques et relations économiques extérieures. On admet donc implicitement que si le gouvernement veut prendre d'autres mesures, il devra en passer par la procédure des arrêtés fédéraux urgents impliquant légalement un contrôle du parlement (puis du peuple et des cantons) après un délai fixe. C'est le refus d'un blanc-seing accordé à l'Exécutif (en particulier dans le domaine de la construction) et l'espoir clairement manifesté d'acculer Berne à ne pas différer ses décisions dans les domaines usuels d'intervention.
Divergences importantes donc entre les deux Conseils.

3. Pas touche aux impôts directs !

Egalement controversé, l'alinéa 2, selon le Conseil fédéral, était le suivant :
« Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération est autorisée, à titre temporaire, à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les impôts fédéraux et à instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur remboursement peut être prévu. La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. »
La commission du National, suivie par son Conseil, propose de limiter les attributions du gouvernement au seul secteur des impôts directs ; le début de l'alinéa devient donc : « En vue d'éponger du pouvoir d'achat, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments sur les impôts fédéraux indirects et instituer des contributions spéciales indirectes » (le reste inchangé). L'expression « en vue d'éponger

● **SUITE ET FIN AU VERSO**