

Zeitschrift: Domaine public
Band: - (1974)
Heft: 264

Rubrik: Annexe de l'éditorial

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

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 pour tant, 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 conjoncturelle,
- 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...

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 :

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).

« 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 économi-

ques 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

du pouvoir d'achat » reçoit l'agrément du Conseil fédéral ; deux autres modifications mineures interviennent, la plus importante étant que sont prévus à la fois le remboursement et la rétrocession des fonds.

Le National ne l'entend pas de cette oreille, et suit l'avis de sa commission qui rejoint en tous points le projet gouvernemental, prévoyant que les impôts fédéraux directs devraient eux aussi pouvoir faire l'objet des prélèvements (modification rédactionnelle mineure : la dernière phrase du projet du Conseil fédéral est tournée en un alinéa 2 bis).

Nouvelle divergence importante entre les deux Conseils.

4. Des cantons farouches

Le Conseil fédéral proposait le long alinéa 3 suivant :

« La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts des impôts fédéraux. Elle tiendra compte, ce faisant, des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. »

Les conseillers aux Etats rejoignent l'avis de leur commission et décident que le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales sera adapté exclusivement à la situation conjoncturelle et non pas aussi à la gestion financière des cantons et des communes. Un réflexe « fédéraliste » peu apprécié par la Confédération qui maintient sa version, estimant perdre là le moyen de sévir contre certains cantons ou com-

munes peu disposés à fournir, au titre de la stabilisation, une contribution appropriée à leurs possibilités.

Donnant enfin la priorité à l'équilibre économique régional face à l'objectif de stabilisation conjoncturelle, les députés (en retrait du reste ici par rapport à leur commission, qui avait prévu une disposition de plus grande portée : « La Confédération s'efforcera de faire concourir les mesures de politique conjoncturelle à l'équilibre économique entre les diverses régions du pays ») corrigent à leur façon la dernière phrase du projet du Conseil fédéral.

Au National, commission et députés rejoignent le projet des Etats (moyennant un léger addendum) :

« 3. La Confédération, les cantons et les communes (addendum des Etats : « de même que leurs entreprises et établissements ») sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

» 3 bis. Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. »

Les deux Conseils restreignent donc de concert les attributions de la Confédération.

5. Enquêtes : pas de problèmes !

Tout le monde se trouve d'accord pour adopter l'alinéa 4 proposé par le Conseil fédéral :

« La Confédération procède de manière suivie aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle. »

6. Un rendez-vous annuel

Le projet de l'Exécutif à l'alinéa 5 :

« L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. »

La commission des Etats, suivie par son Conseil, propose d'ajouter les deux lignes suivantes à cet alinéa : « Le Conseil fédéral présentera, au plus tard après une année, un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises. L'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur. » C'est prévoir donc, dans la dernière phrase, un droit de veto ultérieur pour contrer les dispositions éventuellement mises en vigueur par la Confédération au titre de l'alinéa 1 ter. Le National, qui lui avait renoncé à ce fameux alinéa 1 ter, tout en adoptant le reste de la formulation des Etats, n'en retient pas la dernière phrase !

7. Etre consulté, c'est gouverner

A l'alinéa 6, le projet du Conseil fédéral est repris tel quel par les deux Conseils (et leurs commissions), le National élargissant toutefois la consultation aux arrêtés de portée générale.

Le texte adopté :

« Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution (National : «... l'élaboration des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale), sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation. »