

03.077

Message

sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

du 5 décembre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions en vous proposant de l'adopter.

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

5 décembre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En règle générale, les crédits d'engagement sont adoptés dans le cadre des arrêtés fédéraux concernant le budget et les suppléments au budget. Toutefois, l'Assemblée fédérale a le droit de déterminer dans quels cas les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par le biais d'un message spécial.

Dans l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions, l'Assemblée fédérale a disposé que les demandes de crédits d'ouvrages destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions devaient lui être soumises par le biais d'un message spécial lorsque la dépense globale vraisemblablement à la charge de la Confédération excède 10 millions de francs par projet. Les projets qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ainsi que les demandes de crédits destinés à des constructions de l'Office fédéral de la production d'armement en sont exemptés.

Il n'est pas prévu de modifier cette réglementation en ce qui concerne les immeubles civils ou militaires. Par contre, les immeubles du domaine des EPF ne devront plus faire l'objet d'un message spécial à partir du budget 2005, dans la mesure où les conditions-cadres relatives aux biens-fonds et aux constructions du domaine des EPF sont modifiées par la loi révisée sur les EPF ainsi que par le mandat de prestations attribué par la Confédération au domaine des EPF.

A l'avenir, les demandes de crédits d'engagement pour les immeubles du domaine des EPF devront être présentées dans le cadre du budget du domaine des EPF, en annexe au message concernant le budget de la Confédération. Dans la mesure où ces immeubles restent propriété de la Confédération, les crédits d'engagement s'y rapportant figurent dans l'arrêté fédéral I sur le budget de la Confédération.

En réunissant la procédure d'approbation des biens immobiliers au budget du domaine des EPF, le déroulement de ces approbations sera mieux adapté aux besoins de fonctionnement des institutions autonomes du domaine des EPF, sans que cela ne modifie les compétences de l'Assemblée fédérale d'examiner le bien-fondé de ces investissements et finalement de les approuver. La procédure instituée par l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), qui a fait ses preuves, est maintenue pour l'essentiel, tout en étant adaptée sur certains points aux nouvelles dispositions légales ainsi qu'aux besoins particuliers du domaine des EPF. Le Conseil des EPF continue d'être l'organe responsable pour l'immobilier du domaine des EPF, il assure la coordination à ce propos et est également responsable du maintien de la valeur et de la fonction de ces immeubles.

Parallèlement à sa modification matérielle, l'arrêté fédéral, en tant que disposition fixant des règles de droit au sens de l'art. 163, al. 1, de la nouvelle Constitution fédérale, doit être édicté sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Message

1 Partie générale

1.1 Situation initiale

Des crédits d'engagement sont requis pour les projets de constructions et les achats d'immeubles (loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)¹, art. 25). Selon l'art. 27, al. 1, LFC, l'Assemblée fédérale détermine par une ordonnance les cas dans lesquels les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par message spécial.

Dans l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions², l'Assemblée fédérale a disposé que les demandes de crédits d'ouvrages destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions devaient lui être soumises par le biais d'un message spécial lorsque la dépense globale vraisemblablement à la charge de la Confédération excède 10 millions de francs par projet.

Dans la mesure où les conditions-cadres relatives aux biens-fonds et aux constructions du domaine des EPF sont modifiées par la loi du 21 mars 2003 sur les EPF³ (loi sur les EPF) révisée ainsi que par le mandat de prestations attribué par la Confédération au domaine des EPF, le domaine des EPF ne devrait plus être soumis à cette disposition à partir du budget 2005.

1.2 Objectif

1.2.1 La loi sur les EPF révisée

A partir de l'entrée en vigueur de la loi sur les EPF révisée, vraisemblablement au 1^{er} janvier 2004, le domaine des EPF sera entièrement exclu du champ d'application de la LFC; l'art. 1, al. 3, LFC sera en conséquence supprimé.

Dans le même temps, la loi sur les EPF révisée va ancrer au niveau législatif la gestion par mandat de prestations et la tenue d'une comptabilité propre.

Le budget et les comptes du domaines des EPF seront soumis à l'Assemblée fédérale en annexe au budget et aux comptes de la Confédération pour approbation. La contribution financière annuelle de la Confédération pour le domaine des EPF, qui sert à couvrir les besoins financiers liés à l'exploitation et aux investissements, sera prévue dans le budget et dans les comptes de la Confédération sur la base d'un plafond de dépenses sur quatre ans.

La contribution financière englobera donc également les investissements immobiliers du domaine des EPF.

1 RS 611.0

2 RO 1990 1013 (RS 611.017)

3 RS 414.110; RO 2003 4265

1.2.2 Biens immobiliers du domaine des EPF

Tous les biens-fonds, bâtiments et installations de la Confédération qui sont destinés à permettre la réalisation des tâches du domaine des EPF sont réputés biens immobiliers du domaine des EPF. La loi sur les EPF révisée n'apporte pas de modification par rapport à la question de la propriété dans le domaine immobilier: Les biens immobiliers du domaine des EPF restent, également après l'entrée en vigueur de la loi sur les EPF révisée, propriété de la Confédération.

En raison de ces rapports de propriété, la LFC reste applicable aux biens immobiliers du domaine des EPF.

1.2.3 Gestion de l'immobilier

Par arrêté du 26 mars 1997, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, de répartir l'activité de construction et la gestion des immeubles de la Confédération entre 3 services: un pour les immeubles civils, un autre pour les immeubles militaires et un troisième pour le domaine des EPF. Le Conseil fédéral a créé la base légale nécessaire en édictant l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC)⁴. L'objectif de cette réorganisation était de confier la responsabilité des constructions, de la conception du projet jusqu'à l'utilisation des bâtiments, à un seul organe de décision par service. Pour le domaine des EPF, cet organe est le Conseil des EPF. Afin de permettre un déroulement adéquat de la construction et de la gestion des immeubles, le Conseil des EPF a mis en place, pour lui-même et pour les six institutions, les unités d'organisation ad hoc. Le système mis en place a fait ses preuves depuis son introduction au 1^{er} janvier 1999, comme des analyses externes le démontrent.

Aujourd'hui, le domaine des EPF dispose d'un portefeuille immobilier considérable, composé de quelques 625 objets, qui lui ont été remis pour usage par la Confédération et pour lesquels le Conseil des EPF répond à propos de la planification, de la mise en valeur et du contrôle. A cet égard, l'art. 35b de la loi sur les EPF révisée, qui prévoit que le Conseil des EPF veille au maintien de la valeur et de la fonction des immeubles qui lui sont confiés, prend une signification particulière.

Dans l'optique de l'entrée en vigueur de la loi sur les EPF révisée, un nouveau diagramme fonctionnel sera développé par les offices fédéraux compétents et entrera vraisemblablement en vigueur en même temps que la loi le 1^{er} janvier 2004. Il doit clairement régler la répartition des tâches entre la Confédération, en qualité de propriétaire, et le domaine des EPF, en qualité de fiduciaire et d'usager. Le diagramme fonctionnel doit constituer une partie intégrante de l'OILC.

La conduite et l'organisation du management immobilier du domaine des EPF peuvent ainsi être garantis dans leur ensemble.

⁴ RS 172.010.21

1.2.4

Renonciation à des messages séparés pour les immeubles du domaine des EPF

Dès le budget 2005, les projets immobiliers du domaine des EPF ne devront plus être soumis à l'Assemblée fédérale par le biais d'un message spécial, mais comme annexe au budget de la Confédération, dans le cadre du budget pour le domaine des EPF. Il découle des rapports de propriété que les demandes de crédits d'engagement pour les immeubles du domaine des EPF, demandés jusqu'ici dans le cadre des messages annuels concernant les projets de construction, d'acquisition de terrains et d'immeubles du domaine des EPF, devront être intégrées dans l'arrêté fédéral I sur le budget.

1.3

Motivation et appréciation de la solution proposée

L'intégration des investissements immobiliers du domaine des EPF dans le budget du domaine des EPF résulte de l'autonomie du domaine des EPF, fixée dans la loi révisée sur les EPF et des compétences dans la gestion immobilière selon l'OILC. La contribution financière de la Confédération ne comprendra pas seulement les moyens destinés à l'exploitation courante, mais encore les crédits de paiement destinés aux engagements en cours ou prévus dans le domaine de l'immobilier. Il est donc logique que les Chambres fédérales examinent les crédits d'engagement en même temps que la contribution de financement, pour qu'elles puissent prendre leurs décisions en ayant une vue d'ensemble des dépenses de la Confédération en faveur des EPF. Il résultait de la procédure suivie jusqu'ici, avec ses messages séparés concernant l'immobilier, que les investissements devaient être soumis aux Chambres avant le message concernant le budget, ce qui interdisait une appréciation d'ensemble.

La réunion des deux procédures d'approbation permet d'améliorer la transparence et favorise une meilleure adéquation entre la planification des investissements et la planification académique. Il est en effet de la responsabilité du domaine des EPF de répartir la contribution financière de la Confédération entre les dépenses d'investissement et les dépenses d'exploitation.

La nouvelle réglementation implique qu'à l'avenir les commissions des finances traiteront les investissements immobiliers du domaine des EPF en corrélation avec le budget du domaine des EPF. L'examen par les commissions des constructions publiques CCP reste toutefois garanti dans le cadre de l'art. 49, al. 4, de la loi sur le Parlement.

L'obligation de présenter des messages spéciaux ne change pas par rapport aux domaines de l'immobilier civil et de l'immobilier militaire.

La forme de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale découle de la nouvelle Constitution fédérale (art. 163, al. 1, Cst.).

1.4 Mise en œuvre

La nouvelle réglementation doit être introduite à partir du budget 2005.

2 Explication des articles

Art. 1, al. 1

Le terme de crédit d'ouvrage est, dans l'optique du nouveau modèle comptable de la Confédération, remplacé par le terme de crédit d'engagement. Cette modification est de nature purement formelle.

Le domaine des EPF sera exempté – dans le sens d'une exception à la règle – de l'obligation de présenter un message spécial pour des projets de construction dont la dépense totale excède 10 millions de francs.

Art. 1, al. 2

La formulation reste inchangée, à l'exception de la modification linguistique relative aux crédits d'ouvrage et la suppression de la disposition relative à l'office fédéral de la production d'armements.

L'office fédéral de la production d'armements a été transféré dans l'entreprise RUAG voici quelques années. Cette entreprise est une institution autonome du 4^e cercle est n'est pas soumise à la loi sur les finances de la Confédération.

Art. 3

Dans la mesure où la norme prend la forme nouvelle d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions doit être abrogé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur le personnel de la Confédération

La nouvelle réglementation proposée n'a pas de conséquences financières ni de conséquences sur l'état du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La nouvelle réglementation proposée n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

La nouvelle réglementation proposée n'a pas de conséquences économiques.

4 Relation avec le programme de législature et le plan financier de législature

La nouvelle réglementation proposée n'était pas explicitement prévue dans le programme de législature 1999–2003. Elle est toutefois une conséquence de la révision de la loi sur les EPF, qui était pour sa part prévue dans le programme de législature.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le présent projet repose sur l'art. 27, al. 1, LFC. La LFC pour sa part repose sur l'art. 167 Cst. réglant les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de finances.

Sur cette base, le présent projet est conforme à la Constitution et aux lois.

5.2 Forme juridique

Comme les dispositions sur les demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions contiennent des normes fixant des règles de droit, la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale est requise selon l'art. 163, al. 1, Cst.

5.3 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil (frein aux dépenses).

Dans la mesure où le présent projet ne constitue ni une disposition relative aux subventions, ni une décision de financement, le frein aux dépenses ne trouve pas application.

Message sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 2004 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 01 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 03.077 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 13.01.2004 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1-8 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 137 276 |

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.