

✚
98.404

Initiative parlementaire Procédure de conciliation sur le budget (CdF-N)

Rapport de la Commission des finances du Conseil national

du 2 février 1998

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons également au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

2 février 1998

Au nom de la Commission:

Le président, Frey Walter, conseiller national

Rapport

1 Rappel des faits

Les articles 16 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) régissent la procédure d'élimination des divergences pour les objets traités par les Chambres. Lorsque les divergences persistent après trois délibérations dans chaque conseil, les commissions des deux conseils envoient chacune treize membres à la Conférence de conciliation. C'est celle-ci qui doit chercher à amener une entente. Lorsqu'une conciliation intervient, la proposition de conciliation est communiquée en premier lieu au conseil qui avait la priorité de discussion, puis, celui-ci ayant pris sa décision, à l'autre conseil. Si la proposition de conciliation est rejetée par un conseil ou par les deux, l'ensemble du projet est réputé n'avoir pas abouti et il est radié de la liste des objets à traiter.

En 1992 et en 1997, le débat sur le budget de la Confédération a nécessité l'intervention d'une Conférence de conciliation. La question s'est alors posée, tant dans ces conférences qu'au cours des débats qui suivirent dans les Chambres, de savoir si l'article 19 et l'article 20, 3^e alinéa, LREC – en vertu desquels un projet est rayé de la liste des objets à traiter lorsqu'aucune conciliation n'intervient pas, ou lorsque la proposition de conciliation est rejetée – peuvent s'appliquer au budget.

Lors du débat sur la proposition de la Conférence de conciliation, les commissions des finances et le Président du Conseil national ont appelé de leurs vœux une modification rapide¹ de la LREC, pour qu'il soit tenu compte des particularités du budget dans les dispositions réglant la procédure de conciliation.

2 Elaboration d'un projet

Pour combler rapidement le vide juridique de la LREC et remédier ainsi à l'absence de base légale permettant de trancher en cas de divergence sur le budget, la proposition de conciliation est rejetée, nous proposons une initiative de la Commission des finances du Conseil national. En se fondant sur l'article 21^{er}, 3^e alinéa, de la LREC, une commission est en effet habilitée à rédiger directement un projet d'acte législatif.

3 Partie spéciale

Sont présentées ci-dessous diverses solutions permettant de combler ce vide juridique, solutions qui avaient été évoquées lors des débats des commissions et des Chambres en 1992 et en 1997. Nous partons du principe qu'une fois modifiée, la procédure devra s'appliquer à toutes les dispositions accompagnant l'arrêté fédéral sur le budget et sur les suppléments au budget.

¹ Bulletin officiel, Conseil national/Conseil des Etats, séance du 18 décembre 1997

Au cours des conférences de conciliation de 1992 et de 1997, nul n'a contesté le fait que l'article 20, 3^e alinéa, LREC («le projet est réputé n'avoir pas abouti et est radié de la liste des objets à traiter») ne saurait s'appliquer au budget. La Confédération ne peut en effet s'acquitter de la mission qui est la sienne, si des moyens financiers ne sont pas mis à sa disposition. Ces circonstances juridiques et pratiques impliquent donc que le budget ne peut être purement et simplement rayé de la liste des objets à traiter, puisqu'il constitue pour l'Etat un outil de direction essentiel. Conformément à la constitution fédérale, l'Assemblée fédérale est dans l'obligation d'établir le budget annuel². Elle doit en outre fixer chaque année, dans l'arrêté fédéral sur le budget, les effectifs moyens du personnel³.

Si le budget était rayé de la liste des objets à traiter, le Conseil fédéral devrait séance tenante en préparer un autre; une divergence subsistant après la procédure de conciliation, qu'elle porte sur le budget lui-même ou sur les effectifs moyens du personnel, aurait de la sorte le même effet qu'un renvoi de l'ensemble du projet.

Pour le cas où aucune proposition ne se dégage lors de la conférence de conciliation, ou si une proposition est rejetée par l'un des conseils, les solutions suivantes ont été évoquées à ce jour:

- a. Le montant des dépenses adopté est celui qui figure dans le projet du Conseil fédéral.
- b. Le montant adopté est celui qui se rapproche le plus du projet du Conseil fédéral.
- c. Une moyenne est établie entre le montant adopté par le Conseil des Etats et celui qu'a adopté le Conseil national.
- d. La décision du Conseil prioritaire l'emporte.
- e. Le montant des dépenses adopté est le plus bas de ceux qui sont en concurrence.
- f. Lorsqu'un excédent de dépenses est prévu, c'est le montant des dépenses le plus bas qui est adopté, pour aller dans le sens de l'article 42^{bis} de la constitution, ce montant ayant implicitement reçu l'aval des deux conseils. Lorsque le budget prévoit un excédent de recettes, c'est le montant le plus élevé qui est retenu.

Un examen plus approfondi des solutions ci-dessus a montré qu'elles n'étaient pas toutes conformes à la constitution, certaines d'entre elles accordant en effet un poids prépondérant à l'un ou à l'autre des conseils ou au Conseil fédéral. Leur application pourrait susciter des votes tactiques, troublant l'expression d'une volonté politique claire. Les solutions a et b constituent par ailleurs une atteinte aux droits du Parlement, auquel la constitution donne la compétence décisionnelle en matière budgétaire. Cette compétence interdit le choix d'une solution qui donnerait plus d'importance à la proposition du Conseil fédéral.

² Article 85, chiffre 10, de la constitution

³ Article 2, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010)

Au chiffre 31, la nécessité d'une adaptation de la loi, en raison de la particularité du budget, a été expliquée. Le budget comprend de nombreuses rubriques de crédits de paiement ou d'engagement se rapportant à divers programmes ou projets de construction, ainsi que les plafonds de dépenses et les effectifs moyens du personnel pour l'année à venir. Une divergence sur une des décisions de l'arrêté ne devrait pas faire capoter l'ensemble du budget ou des suppléments. Il convient dès lors de trouver une solution adéquate pour le point controversé. La commission a ainsi décidé à l'unanimité d'adopter une initiative de commission visant à modifier la LREC, afin de combler ce vide juridique dans les meilleurs délais. Lors de la discussion par article, plusieurs solutions différentes pour une procédure de conciliation sur le budget ont été étudiées.

Conformément à l'article 89, 1^{er} alinéa, de la constitution, les lois et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Chambres, un principe que nul ne remet en cause. Pour les arrêtés portant sur des matières financières, la commission estime que ce principe est observé si, lorsque la conciliation n'aboutit pas, c'est le montant des dépenses le plus bas décidé lors de la troisième délibération des conseils qui prévaut. Par analogie, lorsque la divergence porte sur les effectifs moyens du personnel, le chiffre le plus bas est retenu.

La commission a également étudié une autre proposition qui, se fondant sur une interprétation restrictive de l'article 89, 1^{er} alinéa, de la constitution, visait à isoler les dispositions controversées de l'arrêté fédéral sur le budget, ou des suppléments au budget, et à biffer les postes concernés. La majorité de la commission a cependant estimé qu'une telle solution ne serait pas adéquate, car le Conseil fédéral obtiendrait ainsi un pouvoir considérable pour les décisions portant sur les crédits, grâce à la procédure d'urgence prévue aux articles 18 et 31, 3^e alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération⁴. La suppression des dispositions controversées du budget ou des suppléments serait ainsi similaire à la solution a) évoquée sous le chiffre 32. Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale, lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances. Pour les dépenses urgentes, l'Assemblée fédérale n'aurait de la sorte qu'un droit de regard a posteriori.

La commission propose par quinze voix contre deux d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

4 Conséquences

41 Conséquences financières

Ces dernières années, l'expérience a montré que dans la plupart des cas, les Chambres fédérales arrivent à trouver un compromis dans le cadre de la procédure de conciliation. Dans l'hypothèse où, pour le budget, la conférence de conciliation n'arrivait pas à se mettre d'accord sur une proposition, ou si cette proposition était rejetée par un conseil, voire par les deux, la procédure proposée ici s'appliquerait. La solution qui consiste donc à retenir le montant des dépenses le plus bas trouve

⁴ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)

aussi une justification constitutionnelle: l'article 42^{bis} de la constitution prévoit que la Confédération doit amortir le découvert de son bilan.

La procédure de conciliation proposée pour l'arrêté fédéral sur budget et sur les suppléments au budget n'aura des conséquences financières que marginales, qui vont toutefois dans le sens d'une baisse des dépenses de la Confédération.

42 Effets sur l'état du personnel

La modification de la procédure n'a pas d'effets directs sur l'état du personnel.

39853

Loi fédérale
sur la procédure de l'Assemblée fédérale,
ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur
des actes législatifs

Projet

(Loi sur les rapports entre les conseils, LREC)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffres 1 et 10, de la constitution;
vu le rapport du 2 février 1998¹ de la Commission des finances du Conseil national;
vu l'avis du Conseil fédéral du 2 mars 1998²,
arrête:

I

La loi fédérale sur les rapports entre les conseils³ est modifiée comme suit:

Art. 19, dernière phrase

. . . L'ensemble du projet est réputé n'avoir pas abouti et il est rayé de la liste des objets à traiter; l'article 20, 4^e alinéa, demeure réservé.

Art. 20, 4^e al. (nouveau)

⁴Lorsque pour le budget de la Confédération et ses suppléments, aucune conciliation n'intervient ou si la proposition de conciliation est rejetée par un conseil ou par les deux, c'est le montant des dépenses ou l'effectif moyen du personnel le plus bas décidé lors de la troisième délibération des Chambres qui prévaut.

II

¹La présente loi est sujette au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit l'expiration du délai référendaire, lorsque le référendum n'a pas été demandé ou lors de son acceptation par le peuple.

39853

¹ FF 1998 1397

² FF 1998 1403

³ RS 171.11

Initiative parlementaire Procédure de conciliation sur le budget (CdF-N) Rapport de la Commission des finances du Conseil national du 2 février 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.404
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.04.1998
Date	
Data	
Seite	1397-1402
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 403

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.