

01.462

Initiative parlementaire
Assurer le contrôle démocratique
Modification de la loi sur les finances de la Confédération

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 25 mars 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération et son rapport explicatif, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

25 mars 2004

Pour la commission:

Le président, Hermann Weyeneth

Condensé

Après l'immobilisation de la flotte de Swissair, au cours de l'automne 2001, la Délégation des finances avait approuvé des crédits par la voie urgente pour surmonter la crise de l'aviation civile. Cette décision avait provoqué un débat sur la légitimité démocratique du processus prévu par la loi, en matière de crédits urgents. Lors de l'examen préalable d'une initiative parlementaire déposée par le groupe de l'UDC le Conseil national avait conclu que la procédure en question devait satisfaire à la fois à des critères d'efficacité et de légitimité démocratique.

A l'avenir les décisions prises en matière de crédits urgents devront jouir d'une plus large assise lorsque les montants en jeu sont particulièrement élevés. En effet, l'approbation de dépenses urgentes d'un montant illimité par la Délégation des finances – et encore, seulement «lorsque c'est possible» – pose un véritable problème de légitimité démocratique. Le présent projet propose donc de modifier la loi fédérale sur les finances de la Confédération afin que l'Assemblée fédérale puisse assumer sa compétence constitutionnelle en approuvant elle-même les crédits de paiement et les crédits d'engagement urgents lorsque leur montant dépasse 250 millions de francs.

La statistique des crédits que la Délégation des finances a approuvés par la voie urgente entre 1990 et 2003 montre que les engagements se rapportant à la crise de l'aviation civile constituent une véritable exception en termes de volume. Néanmoins, il faut impérativement que le Conseil fédéral ait l'obligation d'impliquer l'Assemblée fédérale dès le début du processus si, d'aventure, une situation comparable se reproduisait.

Lorsque l'Assemblée fédérale réunie en session extraordinaire avait dû approuver a posteriori les crédits alloués à l'aviation civile suisse, le malaise était palpable. En effet, les Chambres devaient se prononcer sur des arrêtés fédéraux qu'elles n'avaient aucune possibilité de refuser étant donné que les paiements correspondants avaient déjà été effectués et que les garanties étaient données. Cet exemple avait apporté la démonstration que la décision a posteriori sur des dépenses déjà réalisées par la voie urgente n'était qu'un alibi. L'Assemblée fédérale, en adoptant les arrêtés fédéraux qui fondent ces crédits, n'exerce pas sa compétence de décision mais uniquement une fonction de contrôle.

La modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération propose donc l'instauration d'un système dans lequel les divers organes exercent réellement leurs compétences. La Délégation des finances pourrait autoriser les crédits de paiement ou d'engagement dont le montant n'excède pas 250 millions de francs sans que le Conseil fédéral doive ensuite soumettre un projet d'arrêté au vote des Chambres. L'Assemblée fédérale conserverait sa fonction de contrôle dans le cadre de l'adoption du compte d'Etat, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Et si certains parlementaires pensent que le Conseil fédéral et la Délégation des finances n'ont pas agi correctement, ils peuvent par exemple déposer une interpellation urgente afin de provoquer une discussion à ce sujet aux Chambres.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 L'initiative parlementaire du groupe de l'UDC dans le contexte de la crise de l'aviation civile suisse

Le 10 décembre 2001 le groupe de l'UDC a déposé une initiative parlementaire demandant une modification de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) afin de limiter la compétence budgétaire dont les art. 18, al. 1, et 31, al. 3, investissent le Conseil fédéral dans les situations d'urgence. L'initiative propose que le Conseil fédéral ne puisse décider un crédit de paiement ou un crédit d'engagement par la voie urgente – si possible avec l'approbation de la Délégation des finances – que si son montant n'excède pas 100 millions de francs. Lorsque le montant en jeu est supérieur, le Conseil fédéral devrait obligatoirement obtenir l'aval des Chambres fédérales.

Le groupe de l'UDC avait lancé cette initiative suite à l'ouverture, par la voie urgente, de crédits supplémentaires et additionnels pour faire face aux problèmes survenus dans l'aviation civile au cours de l'automne 2001. En novembre 2001, après l'immobilisation au sol de la flotte de Swissair, l'Assemblée fédérale avait approuvé un engagement financier de la Confédération à hauteur de plus de 2 milliards de francs (BO 2001 N 1473, BO 2001 E 714) avec l'arrêté fédéral concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile (01.067, FF 2001 6132 ss.). En fait, le Parlement avait été mis devant le fait accompli car le Conseil fédéral avait déjà ouvert des crédits de paiement totalisant 1,2 milliard de francs en octobre 2001, en vertu de l'art. 18 LFC et avec une courte majorité de la Délégation des finances. Les deux crédits d'engagement d'un montant global de 1,6 milliard sur lesquels le Parlement devait également se prononcer à cette occasion avaient eux aussi déjà été décidés par le Conseil fédéral avec le consentement de la Délégation des finances.

Dans son développement, le groupe de l'UDC parle de «déficit démocratique patent» et juge que la loi actuelle accorde une importance disproportionnée à la notion d'urgence au détriment des principes démocratiques. Lors de l'examen préalable de l'initiative, le 5 juillet 2002, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) avait exprimé une convergence de vues avec les auteurs de l'initiative, relevant que la compétence budgétaire du Parlement inscrite dans la Constitution était pratiquement inconciliable avec la faculté qu'a le Conseil fédéral d'engager des dépenses *illimitées* de nature urgente, de son propre gré et avec l'accord de la seule Délégation des finances. La CIP-N avait donc convenu de la nécessité de définir une procédure plus appropriée pour les situations d'urgence. Elle avait toutefois estimé que le plafond, que l'initiative veut placer à 100 millions de francs pour la compétence du Conseil fédéral (et de la Délégation des finances), était trop bas. Dans son rapport, la commission avait souligné que ce point devrait être approfondi, en même temps que d'autres propositions, au moment de la préparation du projet. Elle avait proposé, par 17 voix contre 5, de donner suite à l'initiative.

Ce faisant, la CIP-N a exprimé un avis contraire à celui de la Commission des finances du Conseil national qui, dans son co-rapport du 27 mars 2002, proposait le rejet de l'initiative, arguant que la Délégation des finances s'était toujours montrée très

stricte dans l'application du droit d'urgence et que la réglementation en vigueur avait fait ses preuves. Néanmoins, l'argumentation de la CIP-N a convaincu le Conseil national qui a approuvé sa proposition le 10 mars 2003 par 91 voix contre 84, donnant ainsi suite à l'initiative parlementaire du groupe de l'UDC (BO 2003 N 167). Enfin, dans l'avis en date du 4 février 2004 qu'elle a émis relativement au projet ci-joint destiné à traduire l'initiative concernée dans les textes, la Commission des finances a elle aussi fini par se rallier à l'idée d'une modification du droit en vigueur, par 13 voix contre 9, et 2 abstentions.

1.2 Autres interventions portant sur le même sujet

L'épreuve liée à l'approbation de ces crédits après l'immobilisation de la flotte de Swissair avait incité d'autres députés à ouvrir le débat sur la procédure d'urgence en matière de crédits. Le groupe des Verts avait déposé une motion (01.3654) qui proposait de fixer à 100 millions de francs la limite des dépenses que la Délégation des finances serait autorisée à libérer. Cet objet avait été rejeté par le Conseil national le 18 septembre 2002 en même temps qu'une autre motion, du groupe de l'UDC celle-là (01.3717), poursuivant plus ou moins le même objectif. L'argument était que l'initiative du groupe de l'UDC, à laquelle la CIP-N proposait de donner suite, offrait une plus grande marge de manœuvre que les motions, formulées de manière très restrictive. Une motion de l'ancienne conseillère nationale Dorle Vallender (01.3662) n'a pas été traitée par le conseil. Celle-ci propose un système de paliers dans lequel la compétence du Conseil fédéral serait limitée à 100 millions de francs lorsque la décision d'approbation de la Délégation des finances n'est pas prise à l'unanimité. Le plafond serait relevé à 500 millions de francs en cas d'approbation à l'unanimité des membres de la Délégation des finances. Enfin, les crédits dépassant 500 millions devraient obligatoirement être soumis au vote des Chambres.

1.3 Débats sur le projet d'une nouvelle loi sur le Parlement au Conseil des Etats

La compétence en matière de crédits urgents relève essentiellement du droit régissant l'activité du Parlement. Au moment où cette question prenait de l'importance sur le plan politique, après l'octroi de crédits pour la restructuration de l'aviation civile, le projet d'une nouvelle loi sur le Parlement se trouvait entre les mains de la commission chargée de son examen préalable pour le second conseil, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E). Cette dernière avait estimé que, dans le cadre de la mise en place du nouvel ordre juridique parlementaire, une discussion s'imposait sur la question des compétences de la Délégation des finances et du Conseil fédéral dans la procédure d'approbation des crédits urgents. Elle avait donc soumis diverses propositions de modification de la LFC à son conseil (BO 2002 E 227). Concrètement, elle proposait que le Conseil fédéral puisse toujours libérer des crédits par la voie urgente avec l'approbation de la Délégation des finances, mais qu'il soit contraint de passer par le Parlement dès que les sommes en jeu atteignent le seuil de 2 % des recettes de la Confédération. Elle plaçait la limite très loin puisque 2 % des recettes de la Confédération équivalaient à un bon milliard de francs sur la base du budget 2002. Depuis 1990, les seuls crédits urgents qui ont dépassé cette limite sont ceux ouverts dans le cas de l'affaire Swissair. Une minorité

de la commission demandait d'ailleurs d'abaisser la limite à 1 %, soit environ 500 millions de francs pour l'exercice 2002. Une autre minorité avait proposé une procédure comportant plusieurs paliers. Pour les montants inférieurs à 1 % des recettes de la Confédération, l'approbation de la Délégation des finances serait suffisante. Les commissions des finances devraient se prononcer pour les dépenses situées entre 1 et 2 %, et au-delà de 2 % le Parlement devrait voter. Le conseiller aux Etats Dick Marty avait en outre proposé que la Délégation des finances soit obligatoirement consultée, et pas seulement «lorsque c'est possible» comme le prévoit le droit actuel.

En définitive, les modifications proposées étaient assez modestes puisque les crédits approuvés par la voie urgente ne dépassent que rarement les limites avancées tant par la majorité que par la minorité de la commission (cf. ch. 1.4.3). Pourtant, la proposition du conseiller aux Etats Merz de ne pas modifier la procédure en vigueur s'était imposée sans difficulté par 24 voix contre 15. L'argument de la majorité du conseil était que l'approbation après coup des crédits pour l'aviation civile constituait une situation absolument exceptionnelle et que les cas où des dépenses de plus de 100 millions de francs avaient été approuvées par la voie urgente étaient extrêmement rares. La proposition de la commission avait été taxée de «lex Swissair» et il n'était pas question d'entrer en matière sur ce type de législation spéciale. Pour le Conseil des Etats, il fallait au contraire que le Conseil fédéral dispose d'un instrument de gestion des crises tel que celui-ci pour pouvoir faire face à des situations extrêmes, comme l'immobilisation au sol de la flotte de Swissair.

1.4 Suppléments urgents et crédits additionnels provisoires selon les art. 18 et 31 LFC

1.4.1 Bases légales

La première loi fédérale sur les finances de la Confédération de 1968 contenait déjà les dispositions des art. 18 et 31, al. 3, de la loi actuelle qui régissent la procédure d'urgence et permettent au Conseil fédéral de libérer des crédits avec l'approbation de la Délégation des finances (FF 1968 II 1269 et 1273). Dans le message du Conseil fédéral, le commentaire de la disposition qui fait aujourd'hui l'objet de l'art. 18 (anciennement art. 9) montre clairement qu'il s'agissait en fait de codifier une pratique existante: «On ne saurait toujours attendre l'ouverture d'un crédit supplémentaire. En effet, pour faciliter le travail du parlement et afin de garder une image aussi complète que possible des finances, les demandes de crédits supplémentaires ne sont soumises que deux fois l'an à l'Assemblée fédérale, aux sessions de juin et de décembre. Cependant, l'intérêt public exige parfois une intervention immédiate de l'Etat qui peut aussi être contraint par la loi d'agir sans tarder. La pratique adoptée jusqu'ici en pareils cas s'étant révélée heureuse, le premier aliéna de l'art. 9 consacre la compétence du Conseil fédéral de décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire. Cependant, il doit, dans la mesure du possible, requérir préalablement l'assentiment de la délégation parlementaire des finances.» (FF 1968 I 511)

Le message de 1968 reste muet sur l'admissibilité de la délégation d'une compétence du Parlement à l'un de ses organes ou au Conseil fédéral. Certes, d'un point de vue juridique il ne s'agit pas explicitement d'une délégation de compétences absolue, puisque toute dépense décidée par la voie urgente doit être soumise à l'approba-

tion de l'Assemblée fédérale avec le prochain supplément du budget ou au plus tard avec le prochain compte d'Etat. Il n'en reste pas moins que, dans les faits, la délégation de compétences est bien réelle puisque les dépenses sont déjà effectuées, et à cet égard le cas des crédits alloués à Swissair est exemplaire. La nature de l'approbation dans le cadre d'un supplément du budget ou du compte d'Etat s'apparente plutôt à un contrôle. L'Assemblée fédérale contrôle ici l'exercice d'une compétence qui lui revient de droit et qu'elle a déléguée à l'un de ses organes pour les cas d'extrême urgence.

Dans la version actuelle de la LFC, les dispositions régissant la libération de crédits de paiement et de crédits d'engagement par la voie urgente ont la teneur suivante:

Art. 18 Suppléments urgents

¹ 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.

² Le Conseil fédéral soumet les dépenses urgentes à l'approbation de l'Assemblée fédérale avec le prochain supplément du budget ou, s'il est trop tard, avec le compte d'Etat.

Dans la terminologie usuelle, les crédits de paiement que la Délégation des finances approuve par la voie urgente sont des «crédits provisoires ordinaires» et ceux que le Conseil fédéral décide de manière autonome des «crédits provisoires urgents».

Art. 31, al. 3

³ Si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.

Les crédits additionnels que la Délégation des finances approuve par la voie urgente sont des «crédits additionnels provisoires ordinaires» et ceux que le Conseil fédéral décide de manière autonome des «crédits additionnels provisoires urgents.»

1.4.2 Critères de la Délégation des finances

Pour évaluer les crédits que le Conseil fédéral lui demande d'approuver par la voie urgente, la Délégation des finances applique des critères qu'elle a définis elle-même et consignés dans un document du 19 décembre 1991:

Urgence

Il faut que le Conseil fédéral démontre que les fonds sollicités doivent impérativement être mis à disposition à très court terme et que, par conséquent, il est impossible d'attendre que le Parlement approuve les crédits dans le cadre de la procédure ordinaire.

Si cette condition n'est pas remplie, la Délégation des finances n'entre pas en matière et laisse aux commissions des finances ainsi qu'aux Chambres fédérales le soin d'examiner et d'approuver la demande de crédit.

Co-rapport du Département fédéral des finances

Si, lors de la procédure de co-rapport, le DFF formule des objections, ces dernières font l'objet d'un examen approfondi et, si nécessaires, d'un entretien avec les chefs du DFF et du département en charge du dossier.

Critères matériels

Lorsque la Délégation des finances a décidé d'entrer en matière, elle examine notamment les points suivants:

- La nécessité de ce crédit était-elle prévisible au moment de l'établissement du budget? Dans la négative, il faut déterminer si la situation nouvelle requiert impérativement un crédit supplémentaire.
- Est-il possible de reporter le crédit sollicité jusqu'au prochain budget?
- La demande se rapporte-t-elle à un article de crédit que les Chambres fédérales ont réduit lors de l'établissement du budget?

1.4.3 Evolution de la pratique dans les années nonante

1.4.3.1 Statistique des suppléments urgents (art. 18 LFC)

La statistique 1990–2003 des *suppléments urgents (art. 18 LFC)* ouverts avec l'approbation préalable de la Délégation des finances se présente ainsi:

Année	Total des crédits supplémentaires, sans dépassements de crédit (en mio de francs)	dont approuvé au préalable par la DélFin (en mio de francs)	en % du montant total des crédits supplémentaires
1990	1006	371	37
1991	2229	786	35
1992	1848	791	43
1993	2942	828	28
1994	731	237	32
1995	648	195	30
1996	1704	169	10
1997	1552	371	24
1998	764	345	45
1999	962	532	55
2000	641	210	33

Année	Total des crédits supplémentaires, sans dépassements de crédit (en mio de francs)	dont approuvé au préalable par la DélFin (en mio de francs)	en % du montant total des crédits supplémentaires
2001			
1 ^{er} supplément	929,2	169,6	18
2 ^e supplément	2038,8	1901,3	93
Total 2001	2968	2070,9	70
2002	1250	584	47
2003	684	293	43

Source: DélFin

Cette statistique met en évidence le caractère unique de l'exercice 2001 lorsque, dans le cadre du deuxième supplément du budget, des crédits provisoires d'un volume sans précédent ont dû être décidés pour surmonter la crise de l'aviation civile.

De 1990 à 2003, la Délégation des finances n'a pas accepté tous les crédits urgents sollicités par le Conseil fédéral. Les demandes refusées sont illustrées dans le tableau suivant:

Année	Demandes de crédit soumises à la DélFin par le Conseil fédéral	Procédure urgente refusée
1990	133	2
1991	89	4
1992	102	18
1993	65	–
1994	55	4
1995	36	3
1996	32	4
1997	54	5
1998	56	7
1999	43	2
2000	38	4
2001	54	5
2002	33	1
2003	25	–

Source: DélFin

La liste ci-dessous récapitule tous les *crédits de paiement* d'un montant supérieur ou égal à 100 millions de francs que la Délégation des finances a autorisés depuis 1990 en vertu de la procédure urgente prévue à l'art. 18 LFC:

1991	150 mio	Aide dans le cadre de la crise du Golfe
	138 mio	Remboursements aux cantons de frais d'assistance destinés aux requérants d'asile
	100 mio	Avances au titre de la garantie contre les risques à l'exportation
1992	119 mio	Dettes sur les marchés monétaire et financier
1993	600 mio	Prêts accordés au Fonds de compensation de l'assurance-chômage
	400 mio	Financement de l'assurance-chômage
1997	101 mio	Remboursements de frais d'assistance destinés aux requérants d'asile (11 000 requérants de plus que prévu au budget)
1998	100 mio	Remboursements de frais d'assistance destinés aux requérants d'asile
1999	257 mio	Remboursements de frais d'assistance destinés aux requérants d'asile (25 000 requérants de plus que prévu au budget)
2001	105 mio	Tadjikistan (remboursement après deux semaines)
	350 mio	Crédit pour la Yougoslavie (remboursement après une semaine)
	1248 mio	Swissair
2002	150 mio	Report de crédit pour le maintien de l'exploitation aérienne
	120 mio	Crédit provisoire alloué à l'Expo.02 (après l'approbation, le 14 mars 2002, du 2 ^e crédit additionnel par le Parlement)
	144 mio	Deux crédits provisoires de 63 et 81 mio: aide d'urgence pour l'économie laitière
	110 mio	Réductions de primes individuelles dans l'assurance-maladie
2003	100 mio	Réductions de primes individuelles dans l'assurance-maladie

1.4.3.2 Statistique des crédits additionnels provisoires (art. 31, al. 3, LFC)

La statistique 1990–2003 des *crédits additionnels provisoires* (art. 31, al. 3, LFC) ouverts avec l’approbation préalable de la Délégation des finances se présente ainsi:

Année	Nombre de crédits additionnels provisoires	Montant total autorisé (mio de fr. par an)	Montant maximal consenti l’année considérée	Procédure urgente refusée	
				Nombre	Mio de fr.
1990	17	52	23	0	0
1991	23	162	100 ¹	0	0
1992	10	61	50 ²	1	2,2
1993	10	180	97 ³	0	0
1994	6	41	20	0	0
1995	5	19	10	2	235 ⁴
1996	4	20	10	1	5
1997	4	15	7	1	3
1998	4	71	67 ⁵	1	0,9
1999	1	20	20	0	0
2000	4	70	60	1	4
2001	10	4748 ⁶	3112 ⁷	0	0
2002	3	40	30	0	0
2003	2	65	50	0	0

Source: DélFin

- 1 Crédit additionnel provisoire au titre du logement pour les requérants d’asile.
- 2 Engagement préalable contesté pour le F/A-18.
- 3 Acquisition du Geneva Executive Center. La décision préalable de la Délégation des finances a été critiquée par certains milieux.
- 4 Dont 225 millions «Indemnisation Centrale nucléaire de Graben». La Délégation des finances avait refusé d’autoriser ce crédit d’engagement par la voie urgente.
- 5 Aménagement de l’aéroport de Bâle-Mulhouse. Lors du débat sur ce crédit d’engagement au Conseil national, les opposants avaient vertement critiqué la décision de la Délégation des finances.
- 6 Les interventions parlementaires évoquées dans le présent rapport ont été suscitées par deux crédits d’engagement: 1 milliard de francs pour le maintien des activités aéronautiques et 600 millions au titre de la participation dans le capital de Swiss.
- 7 Garantie contre les risques de 3,1 milliards de francs destinée aux compagnies d’aviation suisses. Après les attentats du 11 septembre, les compagnies d’assurances ont plafonné le risque de responsabilité civile à 50 millions de dollars. Cette garantie n’a pas été mise à contribution.

1.4.3.3 Statistique des dépassements de crédit

Les dépassements de crédit aussi peuvent être ouverts par le Conseil fédéral seul, sur la base de l'art. 18 al. 1, LFC, pour des dépenses urgentes qui ne peuvent être ajournées et pour lesquelles le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas, tant dans le budget que dans les suppléments du budget. Art. 17, al. 3 prévoit que les parts de tiers à des recettes n'exigent pas de crédit supplémentaires.

Année	Nombre	Montant (en mio. de fr.)
1990	37	159,7
1991	35	259,6
1992	32	145,7
1993	28	133,7
1994	20	316,2
1995	5	26,2
1996	9	110,1
1997	13	13,1
1998	11	165
1999	7	73,8
2000	11	105,5
2001	8	16,2
2002	9	14,2

Source: Administration fédérale des finances

2 Grandes lignes du projet

2.1 Garantir la marge de manœuvre du gouvernement sans prêter le contrôle démocratique

Il ne fait aucun doute que, sur proposition du Conseil fédéral, dans une situation d'urgence la Délégation des finances doit pouvoir engager des dépenses jusqu'à un montant donné. La liste du ch. 1.4.3.1 montre qu'au cours des treize dernières années, les crédits de plus de 100 millions de francs ouverts dans ces conditions ont été rares. D'ailleurs, jusqu'au cas *Swissair*, la manière d'agir du Conseil fédéral et de la Délégation des finances n'avait pas suscité d'intérêt particulier. La Délégation des finances a toujours pris sa fonction très au sérieux en examinant systématiquement les demandes du Conseil fédéral à la lumière de ses propres critères.

Le cas *Swissair* a cependant mis en évidence les problèmes qui peuvent survenir lorsque le Conseil fédéral et la Délégation des finances appliquent la procédure urgente pour des montants d'une ampleur exceptionnelle, qui plus est dans un but controversé sur le plan politique. Car si le Conseil fédéral peut décider de crédits d'un montant illimité avec l'approbation de la Délégation des finances, la légitimité démocratique du processus peut être remise en question à chaque fois que la décision porte sur un objet particulièrement important.

Il faut donc trouver une solution capable de répondre à deux impératifs. D'une part, la marge de manœuvre de l'Etat doit être garantie. Dans l'urgence, le gouvernement doit avoir la possibilité de dégager rapidement des liquidités afin que l'Etat puisse gérer efficacement les situations de crise. D'autre part, il faut aussi garantir la légitimité démocratique des dépenses d'une certaine ampleur. La solution consistera donc à déléguer à un organe parlementaire la compétence de libérer des crédits dans les situations d'urgence, comme c'est déjà le cas, mais à fixer un plafond au-delà duquel cette délégation de compétences s'éteindra. Il faut cependant que, dans les situations où les montants sollicités dépassent ce plafond, les crédits puissent aussi être approuvés rapidement. Grâce aux moyens de communication actuels, il devrait être possible de convoquer les organes compétents à brève échéance.

2.2 Inscription dans la loi d'une délégation de compétences de fait existante

Dans le droit actuel, la décision de la Délégation des finances d'approuver une dépense urgente n'est pas définitive. En effet, le Conseil fédéral doit encore la soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale après coup, avec le prochain supplément du budget ou avec le compte d'Etat. Il est légitime de se demander quelles seraient les conséquences juridiques d'un refus du Parlement d'approuver de telles dépenses ou d'autoriser un crédit d'engagement déjà ouvert. En effet, on peut difficilement espérer récupérer les fonds si la dépense a déjà été effectuée. Et les projets mis en chantier sur la base d'un crédit d'engagement doivent être financés, surtout si des contrats ont été conclus. On peut donc estimer que l'approbation a posteriori de l'Assemblée fédérale a uniquement valeur de contrôle. Si l'actuelle loi sur les finances de la Confédération prévoit cette décision a posteriori, c'est qu'à l'époque de son adoption, en 1968, il n'existait encore aucune base constitutionnelle permettant à l'Assemblée fédérale de déléguer des compétences à ses organes.

Mais comme l'art. 153, al. 3, de la nouvelle Constitution permet de déléguer aux commissions parlementaires certaines compétences non législatives, il est désormais possible d'inscrire dans la loi la délégation de compétences qui n'est actuellement qu'une délégation de fait. Cela signifie que la Délégation des finances devrait pouvoir décider d'ouvrir des suppléments urgents et des crédits additionnels urgents jusqu'à un certain plafond. Pour cela, il faut éliminer des art. 18, al. 1, et 31, al. 3, LFC les passages qui rendent actuellement la délégation de compétences imparfaite, à savoir «avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale» et «avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert», respectivement. De la sorte l'Assemblée fédérale délègue une compétence pleine et entière à la Délégation des finances. Par le biais du compte d'Etat, dans lequel sont présentées toutes les dépenses de la Confédération, l'Assemblée fédérale conserve une fonction de contrôle sur les dépenses effectuées par le Conseil fédéral avec l'approbation de la Délégation des finances. Si des dépenses effectuées en vertu de l'art. 18 ou de l'art. 31, al. 3, LFC sont contestées sur le plan politique, l'Assemblée fédérale dispose d'instruments efficaces pour lancer le débat. L'interpellation urgente lui permet notamment d'exiger du Conseil fédéral qu'il lui fournisse des renseignements et d'ouvrir ainsi le débat au conseil. Ceux qui soutiennent que la décision a posteriori de l'Assemblée fédérale sur les crédits à Swissair a fourni au Parlement l'occasion de mener un débat public sur cette question oublient qu'il existe pour cela des instruments plus efficaces, qui ne nécessitent pas de prise de décision alibi.

Par ailleurs, il faut reformuler les art. 18 et 31 LFC afin que les compétences constitutionnelles de chacun soient exprimées plus clairement que dans la version actuelle. En effet, c'est à l'un de ses organes, et non au Conseil fédéral, que l'Assemblée fédérale délègue, jusqu'à un certain montant et pour les situations d'urgence, la compétence d'approuver les dépenses qui *lui* incombe aux termes de l'art. 167 Cst. La pratique actuelle, selon laquelle le Conseil fédéral soumet la plupart de ses demandes de crédit à la Délégation des finances pour approbation, est parfaitement conforme à l'ordre constitutionnel. Cependant la formulation malheureuse de la loi pourrait laisser croire dans un premier temps que – en contradiction avec la Constitution – la compétence du Parlement a été déléguée au Conseil fédéral. Quoique cela est contredit juste après par l'expression «l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances». En définitive, la responsabilité d'un acte incombe à celui qui l'approuve, et cela doit être dit.

2.3 Conditions d'approbation variables en fonction des montants sollicités

2.3.1 Compétences déléguées à la Délégation des finances

Comme c'est déjà le cas, dans les situations d'urgence la Délégation des finances doit pouvoir approuver une dépense ou la mise en chantier d'un projet sur proposition du Conseil fédéral, même en l'absence d'une décision de l'Assemblée fédérale pour les crédits de paiement ou d'engagement requis. Les art. 18, al. 1, et 31, al. 3, LFC délèguent les compétences nécessaires à la Délégation des finances. Lorsque les dépenses sollicitées dépassent un certain niveau, l'Assemblée fédérale doit toutefois assumer elle-même sa compétence budgétaire. S'il faut agir rapidement, les Chambres peuvent être convoquées en session extraordinaire, ce qui ne pose pas des problèmes insurmontables avec les moyens de communication dont on dispose aujourd'hui. À titre de comparaison on peut citer l'exemple du Bundestag, le Parlement allemand, qui avait été convoqué le vendredi 14 septembre 2001 (pendant ses vacances d'été) pour une session extraordinaire qui devait avoir lieu cinq jours plus tard, le mercredi 19. À noter que là-bas, en dehors des vacances, le délai de convocation minimum est de 48 heures.

2.3.2 Déblocage des crédits: obligation pour le Conseil fédéral de consulter le Parlement dans tous les cas

Dans le droit actuel, le Conseil fédéral n'est tenu de consulter la Délégation des finances que «lorsque c'est possible». Cela signifie qu'il peut décider de dépenses d'un montant illimité et de la mise en chantier de projets nécessitant des sommes exorbitantes sans être obligé d'en référer à aucun organe parlementaire. L'octroi de tant de latitude au Conseil fédéral n'est guère conciliable avec la compétence budgétaire du Parlement qui découle de l'art. 167 Cst. D'ailleurs cette délégation de compétences est discutable même si le montant des dépenses est limité par la loi, comme le propose le présent projet. L'approbation d'un organe parlementaire accroît donc la sécurité juridique de la décision, en particulier lorsqu'il s'agit d'un crédit d'engagement. En effet, plus l'assise du processus de décision est large, plus les intervenants

directs peuvent avoir la certitude qu'une future discussion politique ne va pas mettre un frein, voire un coup d'arrêt au projet.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'instaurer une obligation de consulter l'organe parlementaire compétent. Avec les moyens de communication dont on dispose aujourd'hui, convoquer une délégation parlementaire de six personnes sous vingt-quatre heures ne devrait poser aucune difficulté. Or on conçoit difficilement des situations dans lesquelles le Conseil fédéral devrait intervenir encore plus rapidement. On peut d'ailleurs très bien imaginer que la Délégation des finances statue dans le cadre d'une conférence téléphonique.

2.3.3 Supplément urgent correspondant à un crédit d'engagement décidé par l'Assemblée fédérale

Lorsque la dépense urgente sollicitée nécessite la libération d'un crédit de paiement qui n'avait pas été prévu dans le budget mais pour lequel il existe un crédit d'engagement voté par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral peut agir avec le seul consentement de la Délégation des finances, même si, dans l'absolu, le montant de la dépense nécessiterait une décision de l'Assemblée fédérale. En effet, dans ce cas de figure le Parlement s'est déjà prononcé sur le projet en toute connaissance de cause, notamment sur son coût, lors du vote sur le crédit d'engagement. Or il peut arriver qu'un projet progresse plus vite qu'on ne l'avait imaginé et que l'on n'ait pas prévu suffisamment de ressources au budget pour l'année en cours. C'est pourquoi l'art. 18, al. 2, LFC permet au Conseil fédéral d'anticiper la libération de crédits que l'Assemblée fédérale a déjà acceptés – en requérant bien sûr l'approbation de l'organe parlementaire compétent mais sans convoquer les Chambres une nouvelle fois. Ainsi, la libération d'un crédit comme celui de 350 millions de francs accordé pour l'aide à la Yougoslavie par la Délégation des finances en 2001 ne nécessiterait pas la convocation de l'Assemblée fédérale, bien que le montant dépasse les limites nouvellement fixées par la délégation. Selon le projet de nouvelle loi sur l'aide monétaire (FF 2003 4306), l'Assemblée fédérale doit approuver dans un crédit-cadre les moyens nécessaires à de telles actions. Pour toute mise à disposition de fonds, il existe donc un crédit d'engagement approuvé par l'Assemblée fédérale.

2.3.4 Montants maximaux des crédits

L'art. 18, al. 1, et l'art. 31, al. 3, LFC fixent la limite au-delà de laquelle l'ouverture d'un crédit ne peut se faire sans l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Les auteurs de l'initiative demandent que l'Assemblée fédérale se prononce dès que le montant de la dépense est supérieur à 100 millions de francs. Ce plafond est trop bas et pourrait se traduire par une multiplication des sessions extraordinaires des Chambres, qui pourraient atteindre le nombre de trois par année. Le projet propose donc de fixer la limite de telle sorte que les dépenses très importantes soient soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale, mais sans qu'il en découle une inflation de sessions extraordinaires. La limite est donc fixée à 250 millions de francs. La liste du ch. 1.4.3.1 montre qu'entre 1990 et 2003 *cinq* crédits approuvés par la Délégation des finances en vertu de l'art. 18 LFC dépassaient 250 millions de francs. Parmi ceux-ci figuraient deux prêts à l'assurance-chômage qui, selon le droit actuel, ne

Art. 31, al. 3

En matière de crédits d'engagements aussi, la Délégation des finances ne peut désormais décider d'un crédit additionnel par la voie urgente que jusqu'à une limite précise. Le passage «avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert» de la disposition actuelle est supprimé car, ici encore, la délégation de compétences peut maintenant être intégrale. Tout comme à l'art. 18, al. 1, la compétence du Conseil fédéral de décider d'une dépense seul est supprimée.

Art. 31, al. 4 (nouveau)

Lorsque le crédit additionnel sollicité dépasse la limite jusqu'à laquelle l'Assemblée fédérale a délégué ses compétences, c'est à elle qu'il revient de décider de la dépense. Si nécessaire, le Conseil fédéral doit convoquer une session extraordinaire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les frais de procédure induits par la convocation de sessions extraordinaires des Chambres devraient garder des proportions modestes, d'autant que, comme cela a été exposé précédemment, ces réunions devraient rester exceptionnelles.

4.2 Mise en œuvre

Il a été dit au ch. 2 que les moyens de communication actuels permettent de convoquer les organes parlementaires compétents à brève échéance sans que cela ne pose de difficulté insurmontable. Il restera donc possible d'ouvrir des crédits d'un certain volume par la voie urgente et la marge de manœuvre de l'Etat n'en souffrira pas.

5 Relation avec le droit européen

Le projet ne présente aucun lien particulier avec le droit européen.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La base constitutionnelle de la LFC est l'art. 167 Cst., qui fonde les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de finances. Selon cette disposition, l'Assemblée fédérale vote notamment les dépenses de la Confédération. Le présent projet prévoit la délégation de cette compétence à une commission parlementaire (la Délégation des finances est aussi une commission parlementaire) en vertu de l'art. 153, al. 3, Cst., mais uniquement pour les situations d'urgence et dans un cadre très restreint.

