



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les affaires fédérales

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Projet d'articles constitutionnels sur la politique conjoncturelle (art. 31 quinquies et 32, 1^{er} alinéa)

Conformément à l'article 52 de la Constitution cantonale, nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport sur les affaires fédérales, consacré aux projets de modifications des articles 31 quinquies et 32, premier alinéa de la Constitution fédérale destinés à donner à la Confédération des pouvoirs plus étendus en matière de politique conjoncturelle.

1. Historique

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'évoquer à plusieurs reprises les problèmes conjoncturels devant le Grand Conseil. Il y a notamment consacré ses rapports sur les affaires fédérales lors des sessions d'automne 1971 et de printemps 1973.

Nous vous avons informés sur les mesures prises par les Chambres fédérales en vertu des dispositions urgentes fondées sur l'article 89 bis, alinéa 3 de la Constitution fédérale. D'ailleurs, un certain nombre de ces mesures sont encore en vigueur aujourd'hui : il s'agit des arrêtés votés par l'Assemblée fédérale à la session de décembre 1972 :

1. arrêté fédéral instituant des mesures dans le domaine du crédit, du 20 décembre 1972 ;
2. arrêté fédéral instituant un dépôt à l'exportation, du 20 décembre 1972 (pas appliqué) ;
3. arrêté fédéral limitant les amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes, du 20 décembre 1972 ;

4. arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction, du 20 décembre 1972 ;
5. arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices, du 20 décembre 1972.

Ces arrêtés s'ajoutent à des mesures déjà prises en été 1972 en vertu de l'arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie, du 8 octobre 1971, qui arrive à échéance cette année et dont le renouvellement sera soumis à l'acceptation du peuple et des cantons.

La durée et la gravité des perturbations économiques et monétaires que nous avons connues ces dernières années, le nombre et la variété des mesures qui ont été prises pour tenter d'y remédier, ont posé très naturellement la question de savoir s'il n'était pas opportun de renforcer la politique conjoncturelle afin d'être armés, non seulement pour juguler les troubles, mais encore pour les prévenir.

C'est poser simultanément la question des bases constitutionnelles et légales pour intervenir.

Notre Constitution fédérale, par une revision datant de 1947, contient un certain nombre de dispositions à caractère économique. Elles témoignent essentiellement de la préoccupation de lutter contre les crises et le chômage. Elles ne sont pas faites pour prendre des mesures contre la surchauffe économique et l'inflation. C'est le cas notamment de l'article 31 quinquies : « 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 procurer du travail. » On le voit, cet article, qui a vraiment un caractère conjoncturel, limite les possibilités d'interventions

- à la prévention des crises ;
- à la lutte contre le chômage ;
- à la création de possibilités de travail.

Il faut réaliser qu'en 1947 l'hypothèse du risque de chômage était la seule qui venait à l'esprit et un dispositif important, sur le détail duquel il n'y a pas lieu de revenir, avait été mis en place pour prévenir une crise dans l'après-guerre. Cette hypothèse, comme on le sait, ne s'est heureusement pas vérifiée.

L'impossibilité d'intervenir contre la surchauffe autrement que par des arrêtés urgents a décidé le Conseil fédéral à étudier une modification de l'article 31 quinquies qui permette d'intervenir contre tous les dérèglements conjoncturels. Le Département fédéral de l'économie publique a soumis ce projet à la consultation des cantons à la fin de 1971. Le Conseil d'Etat a consulté à ce sujet les milieux économiques intéressés et, notamment, la Commission cantonale de coordination économique. Il a communiqué son avis à l'autorité fédérale le 21 mars 1972. Le projet initial a été remis sur

le métier et modifié pour faire l'objet d'un projet définitif accompagné d'un message qui a été publié le 10 janvier 1973. Les Chambres fédérales ont âprement débattu de ce projet qui a fait l'objet de très nombreux amendements. Les divergences entre les deux Chambres ont été éliminées lors de la session de septembre du parlement. Il nous a paru opportun et intéressant d'informer le législatif vaudois et notre population sur les différents aspects du projet présenté, sur les positions prises par nos milieux économiques sur une solution de rechange présentée par des personnalités du monde politique et économique et sur la détermination de votre gouvernement à ce sujet.

2. Entrée en matière

Il faut relever tout d'abord que les constatations que nous avons faites dans le canton n'ont pas fait ressortir d'opposition au principe même de certaines interventions des pouvoirs publics lorsque la situation économique est perturbée par des dérèglements d'ordre conjoncturel. Les objections formulées portent essentiellement sur la nature des pouvoirs donnés à la Confédération et sur leur étendue. On diverge déjà et sérieusement sur les bases juridiques et constitutionnelles d'une intervention.

Un certain nombre d'avis ont été émis aux termes desquels les dispositions actuelles de la Constitution seraient suffisantes pour agir : on pense essentiellement à l'article 89 bis, alinéa 3 de la Constitution fédérale qui permet aux Chambres de prendre des mesures d'urgence sans autre base constitutionnelle si leur durée de validité n'excède pas une année. Si l'on veut les faire durer plus longtemps, l'approbation du peuple et des cantons doit intervenir avant l'échéance de l'année.

Autrement dit, un certain nombre d'organisations estiment que les dispositions d'exception prises par les Chambres pourront toujours et de manière satisfaisante permettre les interventions nécessaires pour lutter contre les dérèglements de la conjoncture. Ce point de vue a été mis en doute par d'autres interlocuteurs qui estiment que la procédure d'urgence devant les Chambres ne peut résoudre à satisfaction les problèmes posés. On peut résumer les arguments des défenseurs de cette dernière opinion de la façon suivante :

Pour obtenir l'intervention des Chambres fédérales et mettre en route une procédure qui déroge à la Constitution, il faut qu'il y ait déjà une forte sensibilisation, si ce n'est de l'opinion publique, du moins des milieux économiques et politiques. Pour cela, il faut que les dérèglements économiques constatés soient déjà importants. Or, à ce stade-là, l'intervention des pouvoirs publics est tardive et les remèdes qu'il faut appliquer sont massifs, manquent de souplesse, et peuvent avoir des répercussions secondaires fâcheuses sur certains secteurs économiques, voire renverser à l'excès le processus conjoncturel. De plus, les mesures qu'il conviendrait

de prendre à un stade de détérioration avancé risquent souvent d'être populaires et de faire reculer l'autorité politique.

Il vaut donc mieux que l'autorité exécutive ait en mains une base juridique qui lui permette d'intervenir à l'origine des phénomènes fâcheux par des mesures souples, nuancées et de portée limitée qui permettent de les désamorcer immédiatement. Certes, on encourt le risque que l'exécutif et ses experts se trompent, mais l'erreur a de moins graves conséquences que lors d'interventions massives une fois la situation dégradée.

On le voit, ceux qui demandent que des pouvoirs étendus soient donnés au législatif et même à l'exécutif se fondent sur des considérations pratiques essentiellement : rapidité et nuances dans les interventions et surtout discrétion dans leur préparation.

Le Conseil d'Etat pense aussi que les interventions contre les dérèglements de la conjoncture font partie des devoirs de tout Etat moderne.

Il faut craindre toutefois que la délégation de compétences trop importantes aux Chambres fédérales et, plus encore, au Conseil fédéral ne soit fâcheuse pour la sauvegarde de nos principes démocratiques et d'un fédéralisme vivant. Il est essentiel que le peuple et les cantons aient un droit d'intervention sur la politique conjoncturelle car celle-ci peut avoir des répercussions profondes sur les structures de notre Etat fédératif et sur son organisation économique et sociale.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vaudois a proposé au Département fédéral de l'économie publique une disposition constitutionnelle qui donne des pouvoirs étendus au Conseil fédéral, mais qui les limite dans le temps et soumette les mesures prises à une approbation ultérieure du parlement, puis du peuple et des cantons. Cette idée a été reprise sous une autre forme par un groupe de personnalités qui ont proposé de renoncer à l'article 31 quinquies, mais d'amender l'article 89 bis de la Constitution pour donner des pouvoirs étendus mais de durée limitée au Conseil fédéral. Cette solution nous a paru d'un grand intérêt. Nous sommes d'avis qu'elle doit être préférée au projet adopté par les Chambres.

Nous reviendrons sur ces propositions à la fin du présent rapport.

Il nous paraît opportun préalablement de discuter du projet du Conseil fédéral, alinéa par alinéa, en rappelant les positions prises à leur sujet et l'évolution de leur rédaction. Cet examen permettra de mieux faire comprendre les raisons que nous avons de préférer une autre formule.

3. Examen de détail du projet d'article 31 quinquies

3.1. Mesures générales.

Le premier alinéa est la disposition fondamentale où la Confédération est chargée d'intervenir pour assurer une évolution conjoncturelle équilib-

brée. Deux points principaux ont fait l'objet de controverses acharnées dans cet article :

- la possibilité de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie dans le cadre des mesures prises par la Confédération ;
- la limitation ou non du pouvoir d'intervention de la Confédération aux trois seuls secteurs dits classiques, à savoir la monnaie et le crédit, les finances publiques, les relations économiques extérieures.

3.1.1. *Liberté du commerce et de l'industrie*

Il est clair que l'application de mesures conjoncturelles ne doit pas être le prétexte ou le biais pour introduire une politique de structure dans notre économie. La politique conjoncturelle doit au contraire tenter de rétablir ce qui est perturbé afin que notre économie de marché puisse fonctionner normalement et librement dans le respect toutefois des objectifs d'intérêt général que les collectivités publiques se sont fixés, particulièrement dans le domaine social. Autrement dit, une politique conjoncturelle devra s'efforcer de brimer le moins possible la liberté du commerce et de l'industrie, voire de la rétablir dans ce qu'elle peut avoir perdu de sa réalité par de graves perturbations sur les marchés.

L'idée qui a prévalu c'est qu'il convient d'envisager les choses avec réalisme. Si le but à long terme est bien le rétablissement des lois du marché, à court terme les autorités pourraient bel et bien être appelées à prendre des mesures qui, de manière directe ou indirecte, porteront atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

En d'autres termes, les autorités chargées d'appliquer des dispositions conjoncturelles devront autoriser certaines opérations et en interdire d'autres en fonction des critères juridiques, mais aussi d'opportunité : leurs décisions aboutiront à limiter, voire à supprimer l'exercice de certaines activités, donc à limiter la liberté du commerce et de l'industrie. Pensons en particulier aux mesures qui touchent le crédit ou la construction, à celles surtout qui concernent la surveillance des prix, des salaires. Il a paru plus clair et plus correct d'autoriser expressément, dans la Constitution, les autorités fédérales à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie puisque ce sera inévitable dans certains cas.

Notons que cet avis n'est pas partagé par certains milieux qui estiment qu'il ne convient en aucun cas de déroger à ce principe fondamental même dans le cadre de dispositions conjoncturelles.

3.1.2. *Limites d'interventions « ratione materiae »*

La question de la limitation dans le temps des mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie étant en relation avec la controverse sur la limitation du pouvoir d'intervention de la Confédéra-

tion aux trois secteurs classiques de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures, nous examinerons maintenant cette question-là.

On peut résumer les deux positions contradictoires de la façon suivante :

1. Les mesures conjoncturelles sont par nature contraires à notre système économique ; elles peuvent, de plus, suivant leur nature, jouer un rôle important sur les structures économiques de notre pays, sur le développement de nos cantons et de leurs régions. Il convient donc de définir strictement les domaines où la Confédération peut agir pour s'assurer qu'elle n'utilisera pas, sous prétexte de mesures conjoncturelles, des moyens qui ne sont pas conformes à nos principes fondamentaux. Les moyens classiques dans le domaine de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures offrent un éventail de possibilités suffisant pour atteindre les buts visés en matière de politique conjoncturelle. S'il devait s'avérer qu'il faille agir dans d'autres domaines, la possibilité de la procédure d'urgence, selon l'article 89 bis, alinéa 3 demeure.

2. Les adversaires de cette limitation « *ratione materiae* » affirment que les dérèglements conjoncturels peuvent avoir des causes et des effets si différents selon les circonstances qu'il n'est pas possible de déterminer d'avance les secteurs d'intervention en cette matière. Si l'on veut agir assez tôt, avec suffisamment de pondération, il faut sauvegarder l'éventail de possibilités le plus grand possible. Généralement, les adeptes de cette théorie soulignent que les mesures conjoncturelles prises à temps le sont pour une courte durée et qu'elles ne doivent ainsi pas avoir d'effets de structures fâcheux à longue échéance. Autrement dit, si des pouvoirs étendus doivent être donnés aux autorités d'application, on peut parfaitement concevoir que ce soit pour une durée assez limitée. On relève aussi que les arrêtés actuels sur la stabilisation du marché de la construction, sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices ne pourraient être pris sans recourir à la procédure urgente si on limitait le pouvoir d'intervention de la Confédération aux secteurs dits classiques.

La controverse à ce sujet s'est compliquée encore des réserves formulées par les adversaires de la limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, nous l'avons relevé ci-dessus.

3.1.3. *Les décisions prises*

Quelles ont été les positions prises par le Conseil fédéral et par les Chambres ?

Le projet du Conseil fédéral spécifie simplement que les mesures doivent être prises dans les secteurs classiques principalement, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Toutefois, si

des mesures dérogeant à ce principe ne sont pas prises dans les secteurs classiques, elles doivent être limitées dans le temps.

Le Conseil des Etats, le 21 juin 1973, s'est rallié à cette version sous réserve de modifications de forme.

Le Conseil national, le 7 mars 1974, a admis la dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, mais a limité le pouvoir d'intervention de la Confédération aux secteurs classiques. C'est manifestement un compromis entre les adversaires de la dérogation à la liberté et aux mesures concernant la construction d'une part, et les adversaires d'une politique des revenus (contrôle des prix, des salaires et des revenus) d'autre part. Le 18 juin 1974, le Conseil des Etats a maintenu sa version. Le Conseil national a adopté, au début de la session de septembre 1974, un texte qui permet des mesures relevant d'autres secteurs, mais pour autant que les moyens classiques ne suffisent pas. Le Conseil des Etats s'est rallié à cette solution.

En résumé, la durée de validité des mesures prises ne sera limitée que si l'on déroge à la liberté du commerce et de l'industrie en intervenant dans d'autres secteurs que ceux de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

3.2. *L'intervention fiscale*

L'alinéa 4 prévoit l'utilisation de l'impôt à des fins conjoncturelles.

L'utilisation de la fiscalité à cet effet est nouvelle pour nous. Jusqu'ici, l'impôt n'était conçu que comme un moyen de procurer des ressources aux pouvoirs publics. L'utilité de ce moyen d'intervention est indéniable.

Le Conseil fédéral et les Chambres ont jugé opportun de mentionner expressément ce moyen dans la Constitution parce que le prélèvement d'impôts touche le fondement de l'organisation de notre Etat fédératif. Il n'est pas indifférent aux cantons et aux communes que la Confédération prélève de nouveaux impôts. La répartition de la manne fiscale faisant l'objet de dispositions constitutionnelles, il est nécessaire dans le système qui recueille l'approbation de la majorité du parlement que la Constitution elle-même prévienne les circonstances et les conditions où l'on puisse y déroger.

3.2.1. *Faut-il agir sur les impôts indirects ou aussi sur les impôts directs ?*

Le Conseil des Etats entend limiter les prélèvements aux impôts indirects de façon que ceux-là agissent sur la consommation et diminuent la demande. Il atteindrait ainsi le but conjoncturel recherché. On reproche souvent à l'impôt indirect (exemple : l'impôt d'être moins social que l'impôt direct qui peut faire plus de nuances entre les différentes catégories de revenus. Le Conseil national admet un prélèvement supplémentaire sur l'impôt direct, qui, tout en étant plus nuancé sur le plan social, aboutit également à une

réduction de la consommation puisqu'il diminue le pouvoir d'achat des contribuables. Il convient de relever qu'en période difficile les gens songent à réduire leur épargne avant de diminuer leur train de vie. Or, une réduction de l'épargne, si elle peut contribuer à réduire l'inflation, peut aussi avoir des effets sur les investissements qui, allant au-delà des problèmes conjoncturels posés, seraient préjudiciables à notre économie.

Le Conseil des Etats s'est finalement rallié à la décision du Conseil national.

3.2.4. *Stérilisation des fonds prélevés*

Le premier projet du Département fédéral de l'économie publique prévoyait que les impôts supplémentaires prélevés pourraient être utilisés à des fins sociales.

Or, un impôt conjoncturel ne peut avoir pour but que de sortir un certain pouvoir d'achat du circuit économique, de le geler, et non de le transférer entre les mains d'un tiers. Si la Confédération veut résoudre des problèmes sociaux, elle doit prélever d'autres impôts.

Le Conseil fédéral et les Chambres sont d'ailleurs du même avis à ce sujet.

3.2.5. *Remboursement des prélèvements supplémentaires*

La solution de ce problème n'est guère facile. S'il est juste en soi que des fonds prélevés à titre conjoncturel soient restitués quand la situation économique le permet, on peut douter sérieusement, en revanche, des possibilités réelles et pratiques d'opérer le remboursement. D'abord quand la situation le permettra-t-elle ? Si la situation est normale, ne peut-on craindre une relance de l'inflation par le remboursement des fonds ? Faudra-t-il attendre une amorce de récession pour opérer la restitution ?

D'autre part, à qui va-t-on rendre ces sommes ? Certaines personnes ou firmes auront disparu entre-temps. En outre, pour les impôts indirects, il n'est pas possible de prévoir un remboursement. C'est pourquoi on a prévu aussi la formule du rabais. Les premiers projets d'alinéa 2 de l'article constitutionnel ont prévu la possibilité et non l'obligation de rembourser les prélèvements conjoncturels soit directement, soit sous forme de rabais.

Les Chambres fédérales ont décidé que les prélèvements seront remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux.

3.2.6. *Dispositions sur les amortissements*

Le 20 décembre 1972, les Chambres adoptaient un arrêté urgent limitant les amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes. Par ces dispositions, on a voulu diminuer la demande en matière d'investissements. Cette mesure a été con-

testée par les entreprises qui craignent que de telles dispositions les retardent dans le renouvellement de leur équipement et dans leur essor technologique, ce qui nuirait à leur capacité de concurrence. Il est difficile de déterminer aujourd'hui encore les effets réels des dispositions de cet arrêté.

Les Chambres fédérales veulent rendre constitutionnelles de telles mesures. On peut discuter de leur utilité.

3.3. *Aménagement des finances des pouvoirs publics*

L'alinéa 6 prévoit l'obligation pour les corporations de droit public (Confédération, cantons, communes) d'aménager leurs finances aux impératifs de la situation conjoncturelle pluriannuelle. Il a fait aussi l'objet d'âpres controverses lors des consultations et dans le cadre de la procédure devant les Chambres.

Cet article paraît inacceptable pour les cantons et communes. Non pas quant au but visé qui semble judicieux, mais quant aux moyens prévus qui sont contraires à notre système fédéraliste. Examinons les problèmes posés :

Plus encore que l'alinéa 2, l'alinéa 3 heurte profondément les principes d'organisation de notre Etat. En effet, cet alinéa exige que les cantons et les communes aménagent leurs finances conformément aux nécessités de la stabilisation conjoncturelle et il prévoit des moyens de rétorsion de la Confédération contre les récalcitrants.

Nous devons admettre que les cantons et les communes fassent l'effort qui est demandé à l'économie privée par les dispositions de l'alinéa 1. En effet, les pouvoirs publics assument le 37 % de la demande globale de notre pays. Sur ce pourcentage, le 80 % ou, autrement dit, le 30 % environ de la demande globale est le fait des cantons et des communes.

Toutefois, il ne faut pas oublier que les cantons et communes peuvent être déjà touchés, eux aussi, le cas échéant, par les mesures prises de manière générale : en matière de crédit, de construction, notamment.

Faut-il dès lors prévoir des mesures spécifiques pour les corporations de droit public ? Qui va décider si les finances cantonales ou communales ont été adaptées aux circonstances conjoncturelles ? Le Conseil fédéral, un haut fonctionnaire, un organe spécialisé ? Peut-on imposer aux cantons et aux communes une politique financière pour des raisons conjoncturelles ? Et si oui, qui peut le faire ? Que restera-t-il des pouvoirs des grands conseils dans ces circonstances ?

Autant de questions qui demeurent sans réponse.

3.3.1. *Entreprises et établissements de la Confédération, des cantons et des communes*

La question a été débattue de savoir s'il fallait astreindre aux mêmes obligations en matière de conjoncture les entreprises et établissements

appartenant à des corporations de droit public. Une divergence s'est fait jour à ce sujet entre les deux Chambres. Il est clair que le problème est complexe. Il ne serait pas normal que les corporations de droit public échappent de façon importante à des règles conjoncturelles en multipliant le nombre d'établissements autonomes qui n'y seraient pas soumis. Il paraît cependant inéquitable que n'importe quelle entreprise, fût-elle purement commerciale, soit soumise aux règles spéciales concernant les corporations de droit public sous prétexte que ses capitaux appartiennent en majorité à l'une d'elles. A notre avis, c'est souligner une fois encore la complexité des problèmes posés en établissant de telles règles.

3.3.2. *Adaptation des mesures à la disparité du développement économique des régions*

En soi, cette disposition est opportune. Relevons que la dernière version de l'alinéa 7 fait obligation à la Confédération de tenir compte de cet élément régional pour l'application de l'ensemble des mesures conjoncturelles et non seulement pour ce qui concerne les finances publiques.

3.4. *Enquêtes requises par la politique conjoncturelle*

L'opportunité de telles enquêtes n'a pas été contestée.

3.5. *Exécution*

L'alinéa 9 a suscité de nombreuses discussions. En effet, une fois l'entrée en matière admise on s'est demandé ce qu'il resterait des droits du parlement si celui-ci, par une loi cadre très générale, cédait quasiment tout pouvoir en matière conjoncturelle au Conseil fédéral et à la Banque nationale.

Les Chambres se sont mises d'accord pour compléter la proposition du Conseil fédéral de la façon suivante : « Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. En tant que la législation d'exécution le prévoit l'Assemblée fédérale décide si les mesures restent en vigueur. » C'est à nos yeux insuffisant, car le peuple et les cantons ne pourront pas se prononcer à leur sujet.

3.6. *Conclusion*

L'examen détaillé du projet nous a fait voir les nombreux écueils du système proposé. On peut approuver ou désapprouver telle disposition, la juger trop vague ou trop restrictive, on se heurtera toujours à des difficultés d'interprétation si on précise les matières traitées et les limites des droits respectifs de l'exécutif et du législatif, de la Confédération et des cantons, dans chacune d'elles.

Mais, il y a plus grave, nous l'avons dit déjà et nous estimons nécessaire d'y insister.

La législation d'application du nouvel article et qui sera soumise au référendum facultatif ne sera qu'un « instrumentarium », c'est-à-dire un catalogue des mesures que pourra prendre le Conseil fédéral selon les nécessités de la conjoncture. Les Chambres légiféreront dans l'abstrait et, sauf revision ultérieure de la loi, une fois pour toutes. C'est le Conseil fédéral qui décidera si telle mesure prévue dans la loi doit être appliquée et pour combien de temps.

Ces mesures seront énumérées dans la loi, ou dans plusieurs lois ou arrêtés de portée générale, leurs principes généraux y seront fixés, mais c'est le Conseil fédéral qui les mettra en vigueur ou non, selon son appréciation de la conjoncture. Le *Message* y insiste : « La désignation du Conseil fédéral doit exclure l'habilitation du législateur à autoriser l'Assemblée fédérale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Si le législateur *n'était pas privé de ce droit* (c'est nous qui soulignons) le but de la délégation, à savoir garantir le recours immédiat à des mesures de politique conjoncturelle, ne serait pas atteint. »

Or, les mesures de détail n'en sont pas tellement puisque le Conseil fédéral aura certainement des pouvoirs très étendus quant au choix des mesures dans les domaines où on lui donnera des compétences et surtout quant à leur durée. On a vu que les matières où le Conseil fédéral pourrait intervenir sont si fondamentales dans les conceptions de notre vie publique et économique que des mesures durables pourraient en modifier les structures. Peut-on accepter dès lors une telle délégation de compétence ? Certes, on rétorquera que les Chambres pourront annuler les décisions du Conseil fédéral à l'occasion du rapport annuel qu'il doit leur faire sur les mesures prises, mais il faut se souvenir que cette procédure ne permet à aucun moment le recours au référendum du peuple et des cantons.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat qui est — il tient à insister sur ce point — absolument acquis à la nécessité d'interventions du Conseil fédéral en matière de conjoncture, estime qu'elles doivent être soumises à une réglementation de nature fondamentalement différente.

4. Présentation d'un nouveau projet

Comment en définitive arriver à un compromis entre la nécessité de donner les pouvoirs indispensables pour agir au Conseil fédéral et le besoin de limiter ces pouvoirs et de contrôler l'usage qui en est fait. On l'a vu, les uns veulent limiter les domaines d'intervention quitte à donner dans ces domaines un pouvoir sans limite de durée pour permettre une certaine continuité dans l'action ; les autres acceptent une intervention de l'exécutif dans n'importe quel secteur, mais veulent imposer une limitation dans le temps des pouvoirs donnés et instituer un contrôle a posteriori par les Chambres d'abord, puis par le peuple et les cantons.

Le Conseil d'Etat s'est exprimé clairement à ce sujet lors de la procédure de consultation : « Nous pensons également que le Conseil fédéral devrait être investi du pouvoir de mettre en vigueur et de rapporter les mesures arrêtées par les Chambres quand cela lui semble opportun. Il convient même de donner au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter des mesures non prévues. Mais il importe d'établir un contrôle a posteriori des décisions du Conseil fédéral. »

Cette idée, nous l'avons dit, a été reprise par un groupe de travail qui propose de développer le système de la procédure urgente prévue dans le cadre de l'article 89 bis et de renoncer à l'article 31 quinquies nouveau. L'innovation serait l'insertion, dans l'article 89 bis, d'un alinéa 2 nouveau ayant la teneur suivante :

« En matière économique, si la conjoncture l'exige, le Conseil fédéral peut édicter de tels arrêtés à titre provisoire et les mettre en vigueur. Ces arrêtés doivent être adoptés par l'Assemblée fédérale dans le délai de trois mois. A ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés. »

Rappelons que s'ils sont adoptés par les Chambres, de tels arrêtés seront soumis au référendum facultatif s'ils sont constitutionnels, obligatoire (votation du peuple *et des cantons*) s'ils ne le sont pas.

Cette procédure permet au Conseil fédéral d'agir sans délai, dans n'importe quel domaine, mais soumet ses décisions au contrôle du parlement, puis du peuple et des cantons après un certain délai. Cette solution nous paraît séduisante car elle semble faire la synthèse opportune entre la nécessité de conférer le pouvoir d'agir rapidement et celle de sauvegarder le pouvoir de contrôle non seulement du parlement, mais aussi du peuple et encore des cantons (dans le cas du référendum constitutionnel). La proposition a été formulée au Conseil national, mais n'a pas été retenue.

4.1. *Les avantages du projet*

Relevons quelques avantages du projet.

1. Son libellé très général donne au Conseil fédéral le droit d'agir dans n'importe quel secteur à la condition que cela soit « en matière économique » et que la conjoncture l'exige. C'est une compétence étendue donnée à notre exécutif, afin de lui permettre d'agir à temps, avec l'efficacité nécessaire, en prenant les mesures commandées par les circonstances.

2. En contrepartie, ces pouvoirs très étendus « *ratione materiae* » sont limités dans le temps. Le Conseil fédéral a le pouvoir d'agir immédiatement parce qu'il faut être très rapide et discret, mais il doit s'expliquer à bref délai devant ceux qui détiennent le pouvoir de contrôler ses actes.

3. Cette solution évite les écueils du catalogue, des définitions et de l'interprétation des mesures que l'on peut prendre, du débat casuistique sur

les limites des pouvoirs respectifs et du droit de regard du Conseil fédéral et des Chambres face à telle ou telle décision. Rappelons, par exemple, que les mesures dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie ne sont pas toujours traitées de la même manière que celles qui n'y dérogent pas. Saura-t-on toujours et d'avance si nous avons affaire aux unes ou aux autres ?

4. La procédure devant les Chambres — fût-elle urgente — exige une publicité et un temps de préparation peu compatibles avec l'opportunité d'intervenir souvent avant même que l'opinion publique ne soit sensibilisée, peu compatibles aussi avec la nécessité d'agir sans laisser les spéculateurs profiter du temps nécessaire entre l'annonce et l'entrée en vigueur des mesures. Ces inconvénients d'une très grande importance sont écartés puisque le Conseil fédéral peut intervenir immédiatement sans attendre une décision des Chambres. Celles-ci se prononceront dans les 3 mois qui suivront ; elles auront la possibilité de le faire avec un temps de réflexion, en connaissant les dispositions d'application, et avec une plus grande sérénité que lors de la session de décembre 1972, par exemple.

On dira que le projet d'article 31 quinquies permettra aussi au Conseil fédéral d'agir sans délai. Il faut se rappeler que son action sera toutefois limitée aux matières dans lesquelles il aura reçu des pouvoirs. Dans les autres matières, les Chambres devront se prononcer d'abord.

5. Cette solution a l'avantage de sauvegarder les droits des différents organismes qui sont le fondement de notre démocratie : les Chambres, le peuple et aussi les cantons. Tout en ayant les mains libres au départ, le Conseil fédéral sait qu'il devra des comptes à court terme. Lorsqu'il prendra les mesures qu'il juge nécessaires, il le fera en ayant conscience qu'elles doivent être approuvées par les Chambres fédérales, puis ratifiées par le peuple et les cantons pour demeurer en vigueur au-delà des périodes fixées dans la Constitution lorsqu'elles dérogent à celles-ci. C'est une caution importante.

4.2. *Les critiques formulées*

Relevons les principales critiques formulées à l'encontre du projet :

1. On lui reproche d'être un bourgeois parasite dans notre ordre constitutionnel. En effet, la procédure normale postule la création d'une base constitutionnelle, puis l'élaboration d'une loi et enfin de dispositions d'exécution. Dans le cas particulier, l'autorité exécutive agit d'abord et demande ensuite l'avis du législateur et enfin, celui du constituant. Nous ne croyons pas que cette objection mérite qu'on s'y arrête. Il s'agit de prévenir un dérèglement conjoncturel ou d'y remédier en sauvegardant au mieux les pouvoirs de contrôle des différentes instances, ce qui est le cas, nous l'avons vu. Au surplus, on complète simplement l'article 89 bis actuel pour en accroître l'efficacité.

2. Le peuple et les cantons seront appelés trop fréquemment en consultation et souvent sur des détails. Cette objection n'est pas à minimiser. Il n'est en effet pas souhaitable que le corps électoral se prononce une, deux ou plusieurs fois par année sur des mesures conjoncturelles. Cela nuirait à la longue à notre démocratie directe en répandant un sentiment de lassitude.

Pour répondre à cette objection, il faut comprendre toutefois le caractère essentiellement temporaire des mesures conjoncturelles. Il est bon de préciser que si des mesures judicieuses sont prises à temps, elles ne devraient pas rester en vigueur très longtemps. On doit dès lors admettre qu'elles ne feront pas toutes l'objet d'un référendum. Certes, nous avons vu des mesures durer plusieurs années : c'est inévitable en cas de graves perturbations. En revanche, si les dérèglements sont moins importants, l'application des mesures doivent être plus brèves.

Il n'est pas exact d'affirmer que le peuple et les cantons seront consultés sur tout, et notamment sur des détails. En fait, l'arrêté fédéral, pris à titre provisoire, prévoira les mesures à prendre dans leur principe ; les autorités d'exécution régleront le détail sur lequel il n'y aura pas de procédure d'approbation. Les ordonnances d'exécution tomberont naturellement si l'arrêté lui-même n'est pas adopté. L'avantage du système, rappelons-le, c'est que les Chambres connaîtront généralement les dispositions d'application lors de leur vote, et que les mesures prises seront de toute façon limitées dans le temps. Ceci répond également à une objection concernant le manque de souplesse du régime proposé par le projet vaudois : on craint que les dispositions adoptées par les Chambres et le peuple ne puissent être modifiées avant un certain temps.

Les dispositions d'application pourront faire l'objet des ajustements nécessaires par le Conseil fédéral, selon l'évolution, comme c'est le cas aujourd'hui. Si l'arrêté lui-même est mis en cause, ce sera que l'intervention conjoncturelle doit changer de nature assez fondamentalement : il ne sera dès lors pas indécent de rapporter l'arrêté et d'en prendre un nouveau.

Il s'agit donc ici, avant tout, de faire une judicieuse répartition entre les principes d'intervention et les dispositions d'application.

3. On objecte aussi que le système proposé, fondé sur des mesures d'urgence, ne permettra pas d'avoir une politique conjoncturelle suivie.

Une politique conjoncturelle suivie ne se caractérise pas forcément par la longue durée des mesures prises, nous l'avons dit et répété. Il ne fait pas de doute que le Conseil fédéral doit pouvoir agir avec une certaine continuité dans l'application de sa politique conjoncturelle. Cette continuité doit être assurée avant tout par des enquêtes et une observation minutieuse de l'évolution conjoncturelle. En d'autres termes, une politique conjoncturelle doit se caractériser avant tout par une vue d'ensemble des problèmes. Il est clair toutefois qu'elle ne peut être utile que s'il existe des moyens d'intervention et que ces moyens puissent être utilisés à temps dans un cadre

logique et suivi. Le projet donne au Conseil fédéral la compétence pour agir et rapidement. Dans les cas durables, le Conseil fédéral devra s'expliquer : nul doute qu'il ne convainque si les mesures prises sont appropriées. Le projet n'empêche donc pas à nos yeux une politique conjoncturelle suivie et cohérente.

4. On objecte que les Chambres ne pourront qu'approuver ou rejeter les mesures prises par le Conseil fédéral et non les modifier. Rien dans le projet d'article 89 bis, alinéa 2 nouveau ne permet cette interprétation restrictive. Si les Chambres doivent approuver les mesures prises, elles peuvent aussi le faire partiellement, donc les modifier.

D'autres objections ont été formulées, elles nous paraissent moins importantes. Le principal reproche qui semble devoir être fait au projet est son caractère tardif : il est venu après le premier débat au Conseil des Etats. De nombreuses personnalités ont admis sa valeur, d'autres ne le veulent pas pour des raisons de principe qui les avaient déjà incitées à combattre l'introduction de l'article 89 bis dans la Constitution.

La proposition du groupe de travail peut être résumée comme suit :

Le Conseil fédéral reçoit la compétence de choisir les moyens et de les appliquer immédiatement.

Le parlement peut exercer ses prérogatives dans un délai court, mais suffisant pour lui donner le temps de la réflexion.

Le peuple et les cantons gardent leurs droits, conformément au système bien connu de l'article 89 bis.

Cette proposition nous semble permettre une politique conjoncturelle efficace en sauvegardant le fédéralisme.

Le Conseil d'Etat regrette que les Chambres fédérales ne soient pas entrées en matière sur ladite proposition qui lui paraît plus satisfaisante que le projet retenu. Il a jugé utile d'informer le Grand Conseil et l'opinion publique vaudoise à ce sujet puisque le nouvel article constitutionnel va faire l'objet d'une votation populaire.

En conclusion, le Conseil d'Etat prie le Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 octobre 1974.

Le président :
Pierre Aubert.

Le chancelier :
F. Payot.

