

6591

## RAPPORT

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale

(Du 4 mai 1954)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter notre rapport sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.

Cette initiative, appuyée par 97 460 signatures valables, a été remise à la chancellerie fédérale le 23 septembre 1953. En voici la teneur :

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass die Bundesverfassung durch einen Artikel 89ter mit folgendem Wortlaut ergänzt werden soll:

*Art. 89ter*

1. Bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag und die Nachtragskredite darf die Bundesversammlung den vom Bundesrat beantragten Gesamtbetrag der Ausgaben nur überschreiten, wenn sie gleichzeitig durch Einsparungen oder Mehreinnahmen für Deckung sorgt.
2. Im Rahmen von Bundesbeschlüssen, über welche die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann, darf die Bundesversammlung eine neue Ausgabe oder die Erhöhung einer Ausgabe nur mit dem Stimmenmehr aller Mitglieder in jedem der beiden Räte beschliessen. Für eine Ausgabenerhöhung jedoch, die im Rahmen des Beschlusses über den jährlichen Voranschlag bewilligt wird, gilt die Vorschrift des absoluten Stimmenmehrs nur, sofern die Erhöhung der betreffenden Ausgabe gegenüber dem Voranschlag des Vorjahres mehr als 10 Prozent und mindestens 5000 Franken beträgt.
3. Alle Bundesbeschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken zur Folge haben, unterliegen der Volksabstimmung, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.
4. Alle Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken zur Folge haben, sind dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten.
5. Für allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, bleibt Artikel 89bis vorbehalten.

Les citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent par la voie de l'initiative, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que ladite constitution soit complétée par un article 89ter, rédigé comme suit:

*Article 89ter*

1. En votant le budget et des crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne peut dépasser le total des dépenses proposées par le Conseil fédéral sans prévoir concurremment la couverture de ce dépassement sous forme d'économies ou de recettes nouvelles.
2. L'Assemblée fédérale ne peut décider une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense, par un arrêté soustrait au vote du peuple, qu'à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux dépenses budgétaires qui ne dépassent pas de 10 pour cent et de 5000 francs au moins les dépenses correspondantes du budget précédent.
3. Tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cinq millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus d'un million de francs est soumis au vote du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons.
4. Toute loi fédérale ou tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cent millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus de vingt millions de francs doit être soumis au vote du peuple.
5. L'article 89bis demeure applicable aux arrêtés de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard.

I sottoscritti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, chiedono per la via dell'iniziativa popolare, conformemente all'articolo 121 della Costituzione federale, che detta Costituzione sia integrata da un articolo 89ter del seguente tenore:

*Articolo 89ter*

1. Deliberando in sede del preventivo annuo della Confederazione e di crediti suppletivi, l'Assemblea federale può superare l'insieme delle spese proposte dal Consiglio federale soltanto se contemporaneamente provvede, con economie o con nuovi proventi, alla copertura dell'eccedenza.
2. L'Assemblea federale può decidere, con decreto non soggetto a votazione popolare, una nuova spesa o l'aumento di una spesa, soltanto se tale decisione è convalidata dalla maggioranza di tutti i membri di ciascun Consiglio. Deliberando in sede di preventivo annuo, la stessa maggioranza è richiesta per ogni nuova spesa che superi del 10 per cento l'insieme delle spese del preventivo precedente, ma non sia tuttavia inferiore ai 5000 franchi.
3. Ogni decreto federale che determini una nuova spesa unica superiore a cinque milioni di franchi, o una nuova spesa ricorrente superiore a un milione di franchi, dovrà essere sottoposto al popolo per la votazione, quando ciò sia richiesto da 30 000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, o da otto Cantoni.
4. Ogni legge o decreto federali che determinino una nuova spesa unica superiore a 100 milioni di franchi o una nuova spesa ricorrente superiore a 20 milioni di franchi dovranno essere sottoposti al popolo per la votazione.
5. È riservata l'applicazione dell'articolo 89bis ai decreti di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non può essere ritardata.

## I. QUE PENSER DE L'INITIATIVE ?

Le but de l'initiative est de rendre plus difficiles les votes de l'Assemblée fédérale qui entraînent des dépenses et de donner au peuple, lorsqu'il s'agit de nouvelles dépenses d'une certaine importance, un plus large droit de regard. Ces moyens devraient permettre de restreindre les dépenses et de faire des économies.

L'initiative cherche à atteindre son but en prévoyant que les chambres sont liées par les propositions du Conseil fédéral (1<sup>er</sup> alinéa), en développant l'institution du « frein aux dépenses » (2<sup>e</sup> alinéa) et en instaurant le referendum financier (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas).

### 1. L'obligation pour les chambres de s'en tenir aux propositions du Conseil fédéral

L'initiative prévoit une telle obligation pour les décisions à prendre en matière de budget et de crédits supplémentaires, de façon qu'un dépassement du montant des dépenses proposées par le Conseil fédéral ne soit autorisé que lorsque l'Assemblée fédérale en assure simultanément la couverture par des économies ou des recettes nouvelles.

Au cours de ces vingt dernières années, on a cherché plus d'une fois à faire en sorte que le Conseil fédéral ait le pas sur l'Assemblée fédérale en matière financière. Le Conseil fédéral proposa lui-même de créer pour les chambres l'obligation de s'en tenir à ses demandes de crédits; ce fut le cas dans les projets de réforme des finances des 18 mars 1938 et 19 janvier 1940 et, sous une forme atténuée, dans le projet du 22 janvier 1948. La dernière intervention dans ce sens a été la motion Borel, du 10 mars 1953, rejetée par le Conseil national le 9 décembre 1953.

Aux termes de l'article 71 de la constitution, l'autorité suprême de la Confédération — sous réserve des droits du peuple et des cantons — est exercée par l'Assemblée fédérale. Convendrait-il, pour le vote du budget, de déroger à cette règle en mettant l'Assemblée fédérale dans un état de dépendance par rapport au Conseil fédéral? Cela serait d'autant moins indiqué que, depuis des années, l'Assemblée fédérale n'a pas dépassé la somme totale proposée par le Conseil fédéral. Depuis 1946, elle n'a majoré qu'une seule fois cette somme. Ce fut lors du vote du budget pour 1951; le supplément de dépenses était dû d'ailleurs à l'entrée en vigueur du régime financier transitoire. Voici les chiffres en question:

Années	Dépenses budgétaires	
	Propositions Conseil fédéral	Voto Assemblée fédérale
en millions de francs		
1946 . . . . .	2368	2353
1947 . . . . .	1941	1709
1948 . . . . .	1801	1787
1949 . . . . .	1429	1424
1950 . . . . .	1466	1413
1951 . . . . .	1854	1902
1952 . . . . .	2092	2073
1953 . . . . .	1937	1931
1954 . . . . .	1924	1923

Nous ne constatons donc aucun abus appelant une modification des dispositions constitutionnelles sur la compétence.

Cela mis à part, nous relevons que le texte de l'initiative est plein de contradictions. En apparence, il laisse aux chambres deux possibilités de voter des dépenses dont le total dépasse la somme demandée par le Conseil fédéral. Mais en l'examinant de plus près, on remarque d'abord que les mots « par des économies ou » n'y ont aucun sens. Si des dépenses nouvelles de quelques rubriques doivent être couvertes par des économies faites ailleurs, le total des dépenses ne s'accroît pas. Une augmentation ne se produira que si les suppléments de dépenses ne sont pas compensés par des réductions sous d'autres rubriques, et alors seulement il y aurait lieu d'en prévoir la couverture.

D'après l'initiative, l'augmentation des dépenses est autorisée lorsque la couverture en est prévue. Mais, comme les chiffres de recettes énoncés au budget n'ont qu'une valeur d'estimation et ne créent aucun droit de perception, il est juridiquement impossible de décréter de nouvelles recettes par la voie budgétaire. Tout au plus peut-on évaluer de façon plus optimiste le produit de recettes déjà existantes, ce qui n'assure aucunement la couverture de dépenses supplémentaires. La nouvelle évaluation peut, certes, être plus exacte — ce qu'il appartiendra à l'avenir de prouver — mais elle n'exerce aucune influence sur les recettes effectives.

Etant donné ce qui précède, nous considérons comme inapplicable le chiffre 1 de l'initiative.

## 2. Le vote à la majorité qualifiée

La première phrase du chiffre 2 de l'initiative reprend l'idée du « frein aux dépenses » tout en visant la suppression des chiffres-limites actuellement appliqués. La deuxième phrase prévoit que les décisions des chambres relatives aux dépenses budgétaires sont, d'une façon générale, assujetties au frein aux dépenses; elle fixe les conditions de cet assujettissement.

Du moment que les deux derniers projets de réforme des finances prévoyaient que l'adoption de certains arrêtés requiert la majorité des membres de chacun des deux conseils, nous pouvons en principe acquiescer à ce que demande l'initiative. Nous tenons cependant pour peu heureuse la formule employée. C'est pourquoi nous vous soumettons un contre-projet sur ce point.

La majorité qualifiée ne devrait, à notre avis, être requise que pour les arrêtés d'une grande portée financière. En ne dérogeant que de façon tout à fait exceptionnelle aux articles 87 et 88 de la constitution relatifs aux délibérations et aux décisions des chambres, on leur laisse leur caractère de règles générales et met en relief l'importance accrue des décisions prises et la responsabilité plus grande assumée par les conseils. L'institution du frein aux dépenses n'atteindrait plus aussi bien son but si l'on en faisait une institution de tous les jours.

Les promoteurs de l'initiative objectent que la disposition actuelle n'a eu qu'une efficacité insuffisante, précisément en raison du montant élevé à partir duquel les arrêtés des chambres requièrent la majorité qualifiée. C'est là une opinion certainement erronée. Si le frein aux dépenses n'a pas eu une action particulière, c'est parce que les arrêtés simples, excepté ceux qui ont trait aux dépenses militaires, ne jouent pas un rôle considérable en matière financière et que, pour ceux qui entraînent en ligne de compte, ils ont, en général, réuni sans difficulté le nombre de voix requises.

Aussi proposons-nous de conserver, pour les dépenses uniques, le chiffre-limite de 5 millions de francs et, pour les dépenses périodiques, celui de 250 000 francs.

Contrairement à l'initiative, notre contre-projet ne prévoit pas de dispositions restrictives spéciales pour les arrêtés en matière de dépenses budgétaires, mais nous pensons qu'il y a lieu de mentionner expressément dans le texte constitutionnel que le frein aux dépenses leur est également applicable.

L'arrêté sur le budget ne peut être l'objet d'une demande de votation populaire, et les divers articles du budget font partie intégrante de cet arrêté. Normalement, ils ne constituent pas la base légale des dépenses. Ils ne contiennent que l'estimation des dépenses résultant de l'application de textes législatifs en vigueur. Toutefois, il est de très nombreux cas où l'article budgétaire laisse une marge d'appréciation aux autorités d'exécution et où les crédits ouverts peuvent influencer directement sur le montant des dépenses. De toute façon, il n'existe pas de différence fondamentale entre l'ouverture d'un crédit par voie budgétaire et le vote d'une dépense par un simple arrêté fédéral. Nous ne croyons donc pas qu'il soit indiqué de prévoir un régime différent pour les dépenses votées dans le cadre du budget et pour celles qui sont autorisées par les arrêtés fédéraux simples. On constate néanmoins un certain flottement dans la pratique des deux conseils depuis

qu'est applicable l'article 8 de l'arrêté sur le régime transitoire des finances fédérales. C'est ainsi qu'ils ont, à un moment donné, admis que cette disposition ne vise pas le budget. Quant à nous, nous avons toujours regretté cette interprétation, qui ne se justifie ni par la genèse de la disposition, ni par ses termes. Bien au contraire, la teneur actuelle contient l'essentiel de celle qui avait été arrêtée en février 1949 par le Conseil national. Elle fut reprise ensuite, avec de légères modifications, dans l'arrêté fédéral du 21 décembre 1949 (régime financier de 1950/51) et dans l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 (régime financier de 1951 à 1954). Lors des délibérations parlementaires, on avait insisté sur le fait que la rédaction proposée apportait certaines atténuations au projet du Conseil fédéral, mais que la disposition devrait s'appliquer également au budget (cf. les déclarations de M. Nobs, conseiller fédéral, du 8 février 1949, *Bulletin sténographique* CN 1949, 169, de même que des conseillers nationaux Obrecht, Favre et Müller-Amriswil du 26 octobre 1949, *Bulletin sténographique* CN 1949, 846/47). L'impossibilité d'interpréter autrement les textes a été démontrée à plusieurs reprises (consultations de la division fédérale de la justice des 18 décembre 1951 et 2 juillet 1952; rapport du département fédéral des finances et des douanes aux commissions des finances des chambres fédérales du 16 février 1952).

Ainsi que nous l'avons dit, nous estimons qu'il est juste d'appliquer le frein aux dépenses au vote des crédits budgétaires. De toute manière, cette application doit être préférée au mode proposé par l'initiative et qui consiste à se référer invariablement au budget de l'année précédente. Le frein ne pourra être appliqué au budget que lorsque les chambres, usant d'un certain pouvoir d'appréciation, accordent au Conseil fédéral la compétence de décider telle ou telle dépense. Il n'entrera pas en action quand il s'agira simplement d'évaluer la dépense résultant de l'exécution d'une loi. Dans les cas de la première catégorie, il conviendra que la dépense soit, chaque année, examinée quant à sa raison d'être et à son chiffre et soit traitée avec l'attention prêtée aux projets spéciaux. Notons à ce propos que, par sa nature même, le budget n'est valable que pour l'année qu'il concerne. En vertu de son caractère périodique, il ne peut prévoir que des dépenses uniques, bien que certaines dépenses y figurent année après année. Lorsqu'une dépense ne repose pas sur une base juridique extrabudgétaire, les chambres statuent chaque fois librement. C'est pourquoi cette décision doit être prise à la majorité qualifiée toutes les fois que les chambres, usant de leur pouvoir d'appréciation, votent une dépense supérieure à cinq millions de francs.

### 3. Le referendum financier

Les promoteurs de l'initiative ont prévu, aux 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas de leur projet, l'institution du referendum financier facultatif et obligatoire.

Ce genre de referendum existe dans la plupart des cantons. Son institution en matière fédérale a déjà été discutée. Le Conseil des Etats avait voulu l'instituer dans le projet de revision constitutionnelle de 1872, qui fut rejeté. Il était en outre prévu, pour certains cas, à l'article 2 de l'arrêté fédéral du 11 avril 1940 sur les mesures relatives à l'amortissement des dépenses extraordinaires concernant la défense nationale et au régime financier de la Confédération, arrêté qui fut retiré en raison de la guerre.

L'institution générale d'un referendum financier répond à l'évolution constatée. Etant données les expériences faites dans les cantons et les communes, ainsi que la maturité politique dont le peuple suisse a fait preuve en maintes occasions, il n'y a pas de raison de refuser cette extension des droits populaires. Un refus serait d'autant moins indiqué que les dispositions sur le referendum en matière constitutionnelle et légale obligent de soumettre au peuple des questions beaucoup plus importantes que les simples arrêtés d'ordre financier, qui, normalement, n'ont pas de grandes répercussions sur la politique ou les finances de la Confédération.

Si nous recommandons l'institution du referendum financier, nous devons en revanche faire diverses réserves sur les formes envisagées par les promoteurs de l'initiative.

Nous estimons tout d'abord qu'il y a lieu de faire une distinction entre le referendum facultatif et le referendum obligatoire auquel seraient soumis non seulement les arrêtés fédéraux de portée générale ayant pour conséquence de nouvelles dépenses uniques de plus de cent millions de francs ou périodiques de plus de vingt millions.

Les cantons qui ont institué le referendum financier obligatoire (Berne par exemple) connaissent aussi le referendum obligatoire en matière législative, de sorte que les décisions de grande portée financière y sont traitées comme des lois. En revanche, il n'existe nulle part deux sortes de referendum auxquels les lois seraient soumises selon les dépenses que leur application entraînerait. Le but essentiel d'une loi est d'établir des règles de droit dont la validité doit s'étendre sur une longue période. Il n'est bien souvent pas possible de prévoir quelles dépenses découleront de leur application pendant toute la durée de leur validité, car ces dépenses dépendront de l'évolution économique, de la valeur de l'argent et de la situation internationale. Ce sont là autant de facteurs qui ne peuvent guère être appréciés au moment où une loi est édictée. Il pourrait arriver souvent qu'une loi simplement soumise au referendum facultatif entraîne, au cours des années, des dépenses périodiques de plus de 20 millions de francs. On devrait alors se demander si elle ne doit pas être soumise subséquemment au referendum obligatoire, ou si elle cesse simplement d'être en vigueur ou encore si la première évaluation continue de régler la question du referendum. Tout en reconnaissant qu'une loi peut avoir des conséquences pécuniaires importantes pour les finances de l'Etat et pour l'ensemble du pays, nous avons beaucoup de

peine à faire de ces conséquences un critère pour l'importance de la loi et la forme à observer pour sa mise en vigueur. Il est hors de doute que certaines lois sont bien plus importantes pour l'ensemble du pays et pour le citoyen que d'autres dont l'exécution coûterait annuellement 20 millions à la collectivité. Nous nous bornerons à citer le code civil, le code des obligations, le code pénal, la législation sur le service militaire, qui exercent tous une influence directe sur la vie quotidienne de chaque citoyen. Enfin, les lois concernant les impôts, les taxes et autres redevances touchent les citoyens encore bien plus directement. Or, selon l'initiative, elles ne seraient soumises au referendum obligatoire que si les frais des mesures de taxation et de perception dépassaient 20 millions de francs par année.

Telles sont les raisons pour lesquelles notre contre-projet ne prévoit que l'institution du referendum financier facultatif. Cela signifie que les décisions importantes en matière de finances seront assimilées à des lois et à des arrêtés fédéraux de portée générale.

Le referendum facultatif ne doit être prévu que pour les arrêtés d'ordre financier qui revêtent une importance particulière pour les finances de l'Etat. Cela suppose des chiffres-limites sensiblement plus élevés que ceux que propose l'initiative. Rappelons qu'en temps normal les arrêtés d'ordre financier n'ont pas une importance extrême pour les finances de l'Etat. Il s'agit le plus souvent d'achats ou de constructions d'immeubles (installations militaires, immeubles des PTT ou des légations). Des décisions d'une grande importance politique et financière doivent pouvoir être prises parfois, notamment en période troublée et dans des circonstances extraordinaires. Qu'on se souvienne du programme d'armement. En pareille occurrence, le referendum financier serait utile, car il ferait reposer, en dernier lieu, sur le peuple la responsabilité des décisions qui pèsent lourdement sur les finances de l'Etat.

Quand un arrêté, considéré du seul point de vue financier, doit-il être soumis au referendum ? C'est là, dans une large mesure, une question d'appréciation. Si l'on admet que la nécessité d'une extension du droit de regard accordé au peuple ne s'impose que là où une dépense unique ou des dépenses périodiques sont de nature à exercer une influence durable sur les finances de l'Etat, il y a lieu, croyons-nous, de soumettre au referendum facultatif les arrêtés entraînant une dépense unique de plus de 30 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 5 millions.

#### 4. Réserve concernant la clause d'urgence

Le chiffre 5 du texte de l'initiative réserve la clause d'urgence selon l'article 89bis de la constitution pour les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai.

Cette réserve est incomplète.

Pour les arrêtés fédéraux de portée générale, il n'est pas nécessaire de réserver expressément l'article 89*bis*, puisqu'il donne la possibilité de les mettre immédiatement en vigueur. En revanche, on peut se demander s'il faut prévoir la même possibilité pour ceux qui sont soumis au referendum non pas en raison de leur portée générale, mais à cause de leurs conséquences financières.

L'alinéa 5 du texte de l'initiative entend, semble-t-il, résoudre la question affirmativement. Il importe certainement que des arrêtés urgents autorisant des dépenses puissent aussi être mis en vigueur immédiatement. Le referendum prévu à l'article 89*bis* ne joue évidemment pas le même rôle que celui qui concerne les arrêtés de portée générale. La mise hors vigueur d'un arrêté contre lequel le referendum a été demandé et qui n'a pas été adopté par le peuple dans le délai d'une année n'a pas de conséquences juridiques lorsque l'arrêté a déjà été exécuté à ce moment-là. Ce sera généralement le cas pour les arrêtés urgents autorisant des dépenses.

Aussi convient-il que le contre-projet dise clairement que les arrêtés soumis au referendum financier doivent pouvoir être déclarés urgents au même titre que ceux qui sont de portée générale.

## 5. Réserve concernant les dispositions d'exécution

Dans notre message du 20 janvier 1953 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, nous disions déjà que l'institution d'un frein aux dépenses appelait une loi d'exécution. Le texte constitutionnel ne peut, en effet, pas contenir toutes les précisions nécessaires. Nous nous bornons à relever que la notion de la dépense peut varier, ainsi que le montrent les différentes interprétations qui ont cours dans les cantons.

## II. LE PROJET D'ARRÊTÉ

### 1. Généralités

Nous avons expliqué sous chiffre I sur quels points et dans quel sens nous vous soumettons un contre-projet. Nous pouvons ainsi nous borner à en motiver la rédaction. D'une façon générale, nous nous sommes inspirés du principe qu'il faut, autant que possible, tenir compte du droit existant et ne proposer que les réformes qui répondent à un réel besoin, prouvé par l'expérience.

### 2. Le vote à la majorité qualifiée

Abstraction faite de la mention expresse du budget, nous avons repris le texte de l'article 42*ter*, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet rejeté le 6 décembre 1953.

Contrairement au texte de l'article 8 de l'arrêté concernant le régime transitoire, il n'est pas dit expressément que l'augmentation de dépenses

déjà décidées doit être approuvée à la majorité qualifiée. Cela va de soi, puisqu'il s'agit d'arrêtés entraînant des dépenses supplémentaires.

Une autre innovation réside dans le fait que non seulement les arrêtés autorisant des dépenses, mais aussi ceux qui entraînent des dépenses, doivent être votés à la majorité qualifiée. A côté des arrêtés ouvrant des crédits, ceux dont l'exécution entraînera des frais devront donc aussi être adoptés à la majorité qualifiée.

L'initiative ne réclame expressément le vote à la majorité qualifiée que des arrêtés fédéraux, c'est-à-dire les arrêtés votés par l'Assemblée fédérale. Elle laisse aussi au Conseil fédéral le pouvoir de prendre, dans les limites de sa compétence, des arrêtés dont l'exécution entraînera des dépenses importantes. Le texte que nous proposons, selon lequel des arrêtés prévoyant des dépenses uniques ou périodiques d'un certain montant doivent, si la votation populaire ne peut pas être demandée, être adoptés par la majorité de tous les membres de chacune des deux chambres, a en revanche une double portée. D'une part, cela signifie que ces arrêtés ne peuvent être pris que par les chambres, et non pas par le Conseil fédéral ou une administration, à moins que le crédit nécessaire n'ait été précédemment accordé. D'autre part, il prescrit la procédure à suivre par les chambres.

Le texte de l'initiative ne prévoit le vote à la majorité qualifiée et le referendum financier que pour les arrêtés concernant des dépenses nouvelles. Nous avons renoncé, comme c'est le cas sous le régime actuel, à la notion de « dépenses nouvelles », qui ne pourrait qu'augmenter les difficultés d'interprétation. Le vote à la majorité qualifiée ou le referendum financier doit fonctionner pour tout arrêté qui entraîne des dépenses d'un certain montant et en constitue la base juridique. *A contrario*, le vote à la majorité qualifiée et le referendum financier ne fonctionneront pas pour les dépenses à faire en vertu d'une loi, d'un arrêté fédéral de portée générale ou d'un acte législatif assurant l'exécution d'une loi ou d'un arrêté de portée générale. S'il en était autrement, le frein aux dépenses ou le referendum financier pourrait empêcher l'exécution de lois fédérales sans qu'elles aient été expressément modifiées ou abrogées.

### 3. Le referendum financier

Le texte du contre-projet se rapproche beaucoup de celui qui a instauré le vote à la majorité qualifiée. Ce qui a été dit de ce vote vaut aussi pour le referendum. Une exception doit cependant être faite pour le budget. En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, l'Assemblée fédérale est compétente pour voter définitivement le budget. Cela doit demeurer ainsi. Déjà à cause du temps, il ne saurait être question de soumettre le budget — en bloc ou partiellement — au referendum financier.

L'application de l'article 89bis de la constitution est réservée pour les arrêtés dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Ces arrêtés peuvent

ainsi être mis en vigueur et exécutés immédiatement. Lorsque la votation populaire est demandée, l'arrêté muni de la clause d'urgence cesse d'avoir effet une année après son adoption si, dans ce délai, il n'est pas accepté par le peuple. Un arrêté devenu caduc dans de telles conditions ne peut être renouvelé. Chose essentielle, la mise hors vigueur ne doit pas avoir effet rétroactif. Elle ne vaut que pour l'avenir. L'exécution de l'arrêté, si elle avait déjà commencé, et les dépenses faites étaient conformes au droit. Cette remarque s'applique aussi aux dépenses qui n'ont pas été faites mais qui résulteront par exemple de contrats de livraison conclus en vertu de l'arrêté. Ces contrats restent valables, et la Confédération est tenue d'accepter et de payer les marchandises commandées, même après que l'arrêté a cessé d'avoir effet. Ce point devra être énoncé clairement dans la loi d'exécution. Une autre solution aurait des effets intolérables sur la capacité de la Confédération de conclure des contrats.

#### 4. Réserve concernant les dispositions d'exécution

Nous avons déjà signalé, sous chiffre I, la nécessité d'édicter une loi d'exécution. Il est toutefois entendu que les règles constitutionnelles relatives aux arrêtés concernant les dépenses devront être appliquées déjà avant l'entrée en vigueur de la loi prévue. Il s'agit là d'un droit constitutionnel à effet direct et non pas de dispositions instituant le droit de légiférer dans ce domaine.

### III. CONCLUSIONS

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons de rejeter l'initiative et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons avec une proposition de rejet, comme le prévoit le projet d'arrêté ci-joint. Nous vous recommandons d'accepter en revanche notre contre-projet.

Si notre contre-projet, qui a pour point de départ le droit en vigueur, était adopté, les droits du peuple seraient élargis et l'on serait plus certain que les arrêtés d'une grande portée financière qui ne sont pas soumis au referendum seront édictés avec un soin tout particulier et qu'il n'y aura pas de décisions dues au hasard.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berné, le 4 mai 1954.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, Rubattel*

*Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser*

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

SUR

**l'initiative populaire concernant le vote des dépenses  
par l'Assemblée fédérale***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire du 23 septembre 1953 concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale,

vu le rapport du Conseil fédéral du 4 mai 1954;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi des 27 janvier 1892 et 5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution,

*arrête :***Article premier**

Seront soumis à la votation du peuple et des cantons:

1. L'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.

Cette initiative est ainsi rédigée:

Les citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent par la voie de l'initiative, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que la dite constitution soit complétée par un article 89ter, rédigé comme suit:

*Article 89ter*

1. En votant le budget et des crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne peut dépasser le total des dépenses proposées par le Conseil fédéral sans prévoir concurremment la couverture de ce dépassement sous forme d'économies ou de recettes nouvelles.
2. L'Assemblée fédérale ne peut décider une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense, par un arrêté soustrait au vote du peuple, qu'à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux dépenses budgétaires qui ne dépassent pas de 10 pour cent et de 5000 francs au moins les dépenses correspondantes du budget précédent.
3. Tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cinq millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus d'un million de francs est soumis au vote du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons.

4. Toute loi fédérale ou tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cent millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus de vingt millions de francs doit être soumis au vote du peuple.
5. L'article 89*bis* demeure applicable aux arrêtés de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard.

---

2. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, dont la teneur est la suivante :

La constitution fédérale sera complétée par un article 89*ter* rédigé comme suit :

*Article 89ter*

La majorité des membres de chacun des deux conseil législatifs est requise pour les arrêtés qui entraînent des dépenses uniques de plus de cinq millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs, si la votation populaire ne peut être demandée pour ces arrêtés. Il en est de même des décisions concernant es divers articles du budget, lorsqu'elles entraînent une dépense unique de plus de cinq millions de francs.

Hormis les arrêtés sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés qui entraînent des dépenses uniques de plus de trente millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de cinq millions. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'article 89*bis* leur est applicable.

Une loi réglera l'exécution des présentes dispositions.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'adopter son contre-projet.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

**Liste des arrêtés de l'Assemblée fédérale autorisant des dépenses depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1951  
pour lesquels la votation populaire ne pouvait pas être demandée**

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
	<b>I. Département politique</b>				
26. 4.51	Arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés. . . . .		indéterminé		
7. 6.51	Arrêté fédéral accordant au comité international de la Croix-Rouge une contribution annuelle de la Confédération . . . . .			500 000	
2.10.51	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une subvention au bureau international de l'Union postale universelle en vue de la construction d'un bâtiment administratif . . . . .		400 000		
18.12.51	Arrêté fédéral concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale . . . . .		1952 et 1953 au total 7 000 000		
19. 6.52	Arrêté fédéral concernant l'assistance technique fournie par la Suisse aux pays dont l'économie est insuffisamment développée . . . . .			1 000 000 + 100 000	
19. 6.52	Arrêté fédéral concernant l'achat et l'aménagement de deux appartements à l'usage de la légation de Suisse à Rio-de-Janeiro . . . . .		625 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
19. 6.52	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse au comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe .				
			668 345		
20. 3.53	Arrêté fédéral concernant le maintien de la participation de la Suisse au comité intergouvernemental pour les migrations européennes . . .		45 301 \$		
26. 3.53	Arrêté fédéral concernant l'achat d'un immeuble pour la légation de Suisse à Lisbonne . . .		460 000		
17. 3.54	Arrêté fédéral concernant le maintien de la participation de la Suisse au comité intergouvernemental pour les migrations européennes . . . . .		400 000	40 100 \$	
17. 3.54	Arrêté fédéral concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale. . . . .		7 000 000		
			Pour les années 1954 et 1955:		
			7 000 000		
	<b>II. Département de l'intérieur</b>				
4. 4.51	Arrêté fédéral concernant l'acquisition de terrain pour la construction du bâtiment de service du « Sihlhof » à Zurich. . . . .		2 100 000		
2.10.51	Arrêté fédéral allouant une subvention à l'agence centrale des prisonniers de guerre en vue de la construction d'un bâtiment destiné à abriter ses archives . . . . .		75 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
28. 1.52	Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse au Bureau international d'éducation.		1951-1960: 50 000		
17. 3.52	Arrêté fédéral concernant la création d'une station d'essais techniques destinée au laboratoire fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux à la Tüffenwies, à Zurich . . . . .		1 200 000		
25. 3.52	Arrêté fédéral concernant l'agrandissement de la centrale de chauffage et d'électricité de l'école polytechnique fédérale à Zurich . . . . .		3 500 000		
6. 6.52	Arrêté fédéral allouant une subvention à l'institut universitaire de hautes études internationales à Genève . . . . .			max. 100 000	1952-1961
11. 6.52	Arrêté fédéral allouant une subvention annuelle à la fondation « Ciné-journal suisse » . . . . .			300 000	
25. 9.52	Arrêté fédéral allouant une subvention au canton des Grisons pour la correction de la Moësa dans les communes de Roveredo et de San-Vittore . . . . .		1. Subvention ordinaire max. 720 000 2. Subvention complémentaire extraordinaire max. 270 000		
30. 9.52	Arrêté fédéral allouant une subvention au canton d'Unterwald-le-Haut pour la correction de la Laui et de ses affluents sur le territoire de la commune de Giswil . . . . .				
			max. 1 250 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
1.12.52	Arrêté fédéral allouant une subvention au canton d'Unterwald-le-Haut pour la correction de la Petite-Schlieren près d'Alpnach . . . . .		max. 1 000 000		
9.12.52	Arrêté fédéral concernant l'achat de la propriété Viktoriastrasse 85, à Berne . . . . .		2 830 000		
17.12.52	Arrêté fédéral subventionnant des écoles de service social . . . . .				25% des dépenses annuelles occasionnées à l'école par la rémunération du personnel enseignant et du directeur, toutefois au maximum le montant total que l'école reçoit de cantons et de communes
18. 6.53	Arrêté fédéral concernant l'achat de terrains à Dubendorf pour l'édification de bâtiments à l'usage du laboratoire fédéral d'essais des matériaux et de recherches pour l'industrie, la construction et les arts et métiers . . . . .		1 552 000 + 160 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
15. 9.53	Arrêté fédéral allouant une subvention au canton des Grisons pour la correction du Rhin postérieure entre Thusis et Rothenbrunnen . .		1. Subvention ordinaire max. 2 025 000		
15.12.53	Arrêté fédéral allouant une subvention au canton des Grisons pour la correction de la Calancasca dans les communes de Grono et de Roveredo . . . . .		2. Subvention complémentaire extraordinaire max. 675 000		
<b>III. Département militaire</b>					
12. 4.51	Arrêté fédéral concernant l'acquisition d'avions de combat . . . . .		1. Subvention ordinaire max. 1 150 000		
12. 4.51	Arrêté fédéral sur le programme d'armement .		2. Subvention complémentaire extraordinaire max. 345 000		
1.10.51	Arrêté fédéral concernant l'agrandissement, la transformation et l'acquisition de places d'armes . . . . .		175 000 000		
11.12.51	Arrêté fédéral concernant l'acquisition de chars blindés . . . . .		1 464 000 000		
			30 542 800		
			120 000 000 francs à la charge du crédit de 400 millions accordé par les chambres fédérales à l'occasion du programme d'armement pour l'acquisition de chars blindés		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
18. 9.52	Arrêté fédéral concernant les véhicules à moteur de provenance suisse utilisables par l'armée	En vue d'adapter les véhicules à moteur de réquisition aux exigences militaires	Subsides non renouvelables et annuels. Le Conseil fédéral fixe le genre et le montant des subsides.		
<b>IV. Département des finances et des douanes</b>					
25. 4.51	Arrêté fédéral concernant l'entrée du personnel de l'office suisse de compensation dans la caisse fédérale d'assurance . . . . .		max. 3 500 000		
27. 3.52	Arrêté fédéral concernant le versement d'une allocation supplémentaire de renchérissement au personnel fédéral pour 1952 . . . . .		env. 37 800 000		
16.12.52	Arrêté fédéral fixant le prix d'achat du blé indigène de la récolte de 1952 . . . . .		Surplus de dépenses env. 3 000 000		
13. 3.53	Arrêté fédéral concernant la construction de bâtiments douaniers à Bâle-Freiburgerstrasse		1 720 000		
27. 3.53	Arrêté fédéral concernant le versement d'une allocation de renchérissement au personnel fédéral pour 1953 . . . . .		env. 66 000 000		
17.12.53	Arrêté fédéral concernant la construction, à Delémont, d'un entrepôt d'alcool avec l'atelier de rectification. . . . .		6 500 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
22.12.53	Arrêté fédéral concernant le versement d'une allocation de renchérissement au personnel fédéral pour 1954 . . . . .		env. 66 000 000		
25. 3.54	Arrêté fédéral concernant la construction d'une annexe au bâtiment du bureau fédéral des poids et mesures. . . . .		680 000		
<b>V. Département de l'économie publique</b>					
27. 9.51	Arrêté fédéral allouant une nouvelle subvention supplémentaire pour l'amélioration de la plaine de la Linth dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall . . . . .		max. 5 700 000		
6.12.51	Arrêté fédéral supprimant la réduction des subventions pour les frais de reboisement, de travaux de défense et d'améliorations foncières dans les régions menacées par les avalanches . . . . .		indéterminé		
24. 9.52	Arrêté fédéral allouant une subvention supplémentaire pour l'amélioration de la plaine du Rhin dans le canton de Saint-Gall . . . . .		max. 7 680 000		
11.12.52	Arrêté fédéral autorisant l'achat d'un domaine d'expérimentation pour les stations fédérales d'essais agricoles et de contrôle de Lausanne en remplacement de celui de Beau-Cèdre . .		1 565 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
10. 4.51	<b>VI. Département des postes et des chemins de fer</b> Arrêté fédéral concernant l'aide de la Confédération pour l'amortissement et le renouvellement du parc d'avions de la Swissair, société anonyme suisse pour la navigation aérienne			1 500 000 toutefois au total 15 mil- lions de francs	
13.12.51	Arrêté fédéral concernant la construction et l'achat de bâtiments et d'installations des postes, télégraphes et téléphones à Bâle, Berne-Ostermundigen, Herzogenbuchsee, Saint-Gall, Sursee et Wädenswil . . . . .		10 053 000		
19.12.51	Arrêté fédéral ouvrant un crédit extraordinaire pour permettre de réduire les tarifs des écoles de ski et des guides pendant l'hiver 1951/52 et l'été 1952 . . . . .		670 000		
31. 1.52	Arrêté fédéral concernant le financement d'un service d'expérimentation de télévision . . .		Réparti sur 3 années au total 2 400 000		
20. 3.52	Arrêté fédéral allouant une subvention extraordinaire à l'office central suisse du tourisme pour l'année 1952 . . . . .	Campagne spéciale de propagande actuellement organisée aux Etats- Unis d'Amé- rique	800 000		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
26. 3.52	Arrêté fédéral concernant l'aide en faveur de chemins de fer privés endommagés par les avalanches et par les crues . . . . .		<p>1. Contribution aux frais de remise en état des installations endommagées par les avalanches exceptionnelles de l'hiver 1950/51:</p> <p>a. Aux chemins de fer rhétiques au maximum 1 million</p> <p>b. Au chemin de fer Furka-Oberalp au maximum 325 000</p> <p>Au total, maximum 1 325 000</p> <p>2. Contribution aux frais de remise en état des installations endommagées par les crues exceptionnelles max. 1 400 000</p>		

Date	Titre	But	Dépenses		
			Uniques	Périodiques	
				Montant	Durée
11.12.53	Arrêté fédéral concernant la construction et l'achat de bâtiments des postes, télégraphes et téléphones à Männedorf, Meilen, Horgen, Stäfa, Frauenfeld, Lausanne-Pully, Coire et Sion . . . . .			8 965 000	
24. 3.54	Arrêté fédéral concernant le développement de l'aéroport régional de Sion . . . . .		max. 86 000		
24. 3.54	Arrêté fédéral concernant l'agrandissement de l'aéroport régional des Eplatures . . . . .		max. 146 000		

## **RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale (Du 4 mai 1954)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6591
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.05.1954
Date	
Data	
Seite	808-830
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 494

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.