

FEUILLE FÉDÉRALE

101^e année

Berne, le 28 juillet 1949

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

Ad 5336**MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**concernant le régime transitoire des finances de la Confédération**

(Du 22 juillet 1949)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer de proroger jusqu'au 31 décembre 1954 le droit fiscal extraordinaire arrivant à expiration au 31 décembre 1949. Nous vous exposons ce qui suit, à l'appui de notre projet d'arrêté fédéral.

**I. LE RAPPORT EXISTANT ENTRE LE PRÉSENT PROJET
ET CELUI DU 22 JANVIER 1948 CONCERNANT
LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DES FINANCES
DE LA CONFÉDÉRATION**

Par message du 22 janvier 1948, nous vous avons présenté un projet d'arrêté fédéral concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération. Ce projet répondait surtout à l'intention — fondée sur des considérations de droit public — de faire passer dans le droit constitutionnel certaines mesures fiscales extraordinaires instituées au temps de la crise économique (années 1930 et suivantes) ou à l'époque de la seconde guerre mondiale et jugées indispensables au maintien de notre édifice financier:

- arrêtés fédéraux urgents votés en conformité de l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution,
- arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs extraordinaires conférés par l'arrêté fédéral du 30 août 1939 concernant les mesures à prendre pour assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité.

Matériellement, il s'agissait de donner à la Confédération la compétence de percevoir les contributions et d'opérer les réductions de dépenses dont elle a besoin pour établir et assurer de façon durable l'équilibre entre les

recettes et les dépenses, compte tenu du service des intérêts et de l'amortissement des dettes extraordinaires occasionnées par la défense nationale de 1939 à 1945.

La priorité de discussion fut attribuée au Conseil des Etats, qui chargea une commission de 17 membres de procéder à l'examen du projet. Cette commission se réunit pour la première fois le 16 février. Elle interrompit ses délibérations le 19 février, après nous avoir invités à lui présenter un rapport complémentaire sur quelques questions: elle nous demanda en premier lieu de soumettre le plan financier établi pour la moyenne des années 1950 et suivantes à un nouvel examen quant à la nécessité de diverses dépenses et aux rendements supputés. Nous devions en outre établir des variantes quant à l'impôt d'amortissement que nous recommandions d'instituer, la commission ayant exprimé l'espoir que l'on pourrait résoudre le problème sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'impôt fédéral direct. Enfin, la commission désirait être instruite en détail sur la portée que le projet du 22 janvier 1948 aurait pour les finances des cantons. Nous présentâmes, le 10 avril, le rapport demandé; la commission se réunit pour sa seconde session le 26 avril déjà. Durant cette session également, une série de questions nous furent posées, auxquelles nous répondîmes par rapport du 14 mai. Il s'agissait en premier lieu d'examiner à nouveau la question des ressources financières nécessaires au service des intérêts et celle de la réduction du personnel; nous devions, en second lieu, nous prononcer sur les propositions tendant à couvrir les déficits, sur le referendum facultatif en matière de dépenses et sur la péréquation financière directe. Dans le domaine des contributions, nous devions élucider la question de l'extension de l'impôt anticipé, les propositions concernant des impôts perçus à la source et la question de la prorogation de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale. La commission du Conseil des Etats acheva ses délibérations dans une session tenue les 21 et 22 mai. Dans le plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes, elle modifia nos estimations, quant aux dépenses et aux recettes, dans une mesure lui permettant de proposer au Conseil des Etats de renoncer à l'impôt fédéral direct.

Le Conseil des Etats traita le projet pour la première fois du 16 au 19 juin 1948 et se rallia, pour l'essentiel, aux propositions de sa commission. Ayant rejeté l'impôt d'amortissement, il aurait voulu que la Confédération, en vue de couvrir des déficits éventuels, reçût la compétence constitutionnelle de percevoir des contingents d'impôt anticipé. Pour le surplus, le Conseil des Etats adopta, sur toutes les questions importantes; la solution du Conseil fédéral.

La commission du Conseil national, composée de 29 membres, tint une première session du 12 au 16 juillet, une deuxième du 23 au 27 août, une troisième du 25 au 28 octobre, une quatrième les 1^{er} et 2 décembre et une séance finale le 15 décembre. A cette commission également nous dûmes

fournir toute une série d'indications complémentaires. Dans un premier rapport, des 12/19 octobre, nous nous exprimâmes sur le recours au fonds de réserve pour réduire l'excédent de dettes et la dépense pour le service des intérêts, sur la réduction supplémentaire des dépenses pour le personnel, sur une graduation des subventions fédérales suivant la capacité financière des bénéficiaires, sur la requête de la conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, tendant à ce que cette assistance fût encouragée et subventionnée par la Confédération, sur l'aide financière à fournir par la Confédération aux entreprises de transport à faibles ressources, sur l'augmentation du rendement net des administrations des postes, des télégraphes et des téléphones, sur l'imposition du vin dans le cadre de l'impôt sur les boissons et sur le remplacement ou la modification de l'impôt d'amortissement. Le 9 novembre 1948, nous présentâmes à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures relatives à la diminution du personnel de l'administration centrale. Le 17 novembre 1948, le département des finances et des douanes renseigna la commission du Conseil national sur la question d'une limitation à 20 ans, dans un appendice à la constitution, de la perception de l'impôt d'amortissement et de l'impôt sur le chiffre d'affaires; le 10 décembre 1948, l'administration fédérale des contributions soumit à cette commission un rapport sur les taux et les montants de l'impôt d'amortissement.

Le Conseil national discuta le projet pour la première fois durant la session extraordinaire du 31 janvier au 12 février 1949. Pour le plan financier, il fit siennes, d'une façon générale, les appréciations du Conseil fédéral. Il rejeta une proposition tendant à ce que, dans la question de l'impôt d'amortissement, il se rallie à la décision du Conseil des États, c'est-à-dire renonce à l'impôt fédéral direct et décide la perception de contingents d'impôt anticipé pour couvrir des déficits éventuels. Il décida que l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires devaient, pour des raisons d'ordre politique, être traités en principe de la même manière, c'est-à-dire que leur perception devait être limitée à 20 ans; sur ses points essentiels, elle devait être réglée directement dans le projet; sa durée étant limitée, les prescriptions de détail seraient toutefois contenues dans un appendice à la constitution.

Abstraction faite d'un petit nombre de questions d'ordre financier, les premières délibérations des deux chambres aboutirent ainsi à des solutions opposées, en ce qui concerne la grosse question politique: impôt fédéral direct ou contingents cantonaux. Dans la première phase de la procédure d'aplanissement des divergences (art. 5 de la loi sur les rapports entre les conseils), l'entente ne put se faire, le Conseil des États ayant maintenu, le 24 mars, ses décisions antérieures sur tous les points où il y avait divergence de nature matérielle. Le Conseil national en fit de même le 10 juin, déclarant que ses décisions étaient définitives. Le 22 juin, le Conseil des États, de son côté, déclara ses décisions définitives. La procédure est ainsi

entrée dans sa seconde phase, qu'on appelle la procédure de conciliation (art. 6 et 7 de la loi sur les rapports entre les conseils). La commission chargée de chercher à établir l'entente tiendra sa première session le 22 août.

Quant à la portée financière des décisions des deux conseils, elle donne lieu aux observations suivantes. Le plan financier du Conseil fédéral du 22 janvier 1948 s'équilibrait par un montant de 1350 millions aux recettes et aux dépenses. Après nouvel examen de ce plan, le 10 avril 1948, nous fixâmes en fin de compte les recettes — surtout en raison de la réduction à 150 millions de francs de la part de la Confédération à l'impôt d'amortissement — à 1333 millions de francs et les dépenses à 1330 millions. Durant la discussion du projet dans les deux conseils, nous ne cachâmes cependant pas que, vu l'incertitude des évaluations à long terme, nos estimations constituaient très probablement des minimums pour les dépenses, et, sous réserve d'événements non prévisibles, plutôt des maximums pour les recettes. Si l'on devait compter avec un plafond de dépenses de 1400 millions de francs, par exemple, tandis que notre plan des recettes serait maintenu, il y aurait un déficit d'environ 70 millions. D'après les décisions du Conseil des Etats, qui voudrait voir renoncer à l'impôt d'amortissement, le déficit atteindrait 220 millions de francs. Le Conseil national prévoit, concernant l'impôt fédéral direct, un tarif qui permettrait d'escompter, pour la Confédération, une part de 120 millions de francs. Pour l'impôt sur le chiffre d'affaires il y aurait un déchet de quelque 50 millions de francs si l'on inscrivait dans la liste des marchandises les articles de première nécessité, les matières auxiliaires nécessaires à la production, etc. Comparativement aux décisions du Conseil des Etats, celles du Conseil national auraient donc pour résultat une amélioration d'environ 70 millions de francs; toutes autres conditions demeurant égales, il resterait, suivant les décisions du Conseil national, un déficit de 150 millions de francs en chiffre rond.

Comme les divergences existant entre les décisions des deux chambres ont une grande portée financière et touchent à des principes, il y avait lieu de compter d'entrée de cause que la procédure à engager pour leur aplanissement serait laborieuse. Lors de la publication du message du 22 janvier 1948, on avait pu considérer que le projet constitutionnel pourrait peut-être être soumis à la votation du peuple et des cantons assez tôt pour que, s'il était accepté, la continuité des principales mesures fiscales fût assurée sans adoption de dispositions particulières. Depuis la décision du Conseil national, cette continuité est manifestement compromise. Comme nous ne croyions pas pouvoir prendre sur nous de laisser les choses suivre simplement leur cours, nous fîmes à la commission du Conseil des Etats, avant sa première réunion pour la discussion des divergences, les propositions qu'imposait un examen sans préjugés et réaliste de la situation. Ce faisant, nous tâmes naturellement à éviter tout ce qui aurait pu donner l'impression que nous voulions intervenir dans la procédure parlementaire en cours

ou prendre une initiative que l'on aurait pu interpréter comme une invitation à interrompre les délibérations difficiles relatives au projet du 22 janvier 1948. Dans un rapport du 1^{er} mars 1949, nous nous bornâmes par conséquent à constater que le cours suivi jusqu'alors par les débats des chambres empêchait en tout cas que la législation nécessaire à l'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles pût être prête pour le 1^{er} janvier 1950. Si l'on veut éviter une solution de continuité le 31 décembre 1949, au moment où les dispositions actuelles fondées sur le droit de nécessité auront cessé d'être applicables, il est indispensable, disions-nous, que l'on inscrive dans le projet constitutionnel du 22 janvier 1948, quel que doive être son sort, une disposition assurant la continuité des mesures fiscales. Nous pensions qu'il y aurait lieu d'insérer un article 4 qui aurait prolongé la durée d'application de l'actuel droit de nécessité jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation nécessaire à l'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles. Il ne se serait agi, ainsi, que d'une simple prorogation, dont la durée aurait été limitée par l'entrée en vigueur de la nouvelle législation d'exécution. Mais la commission du Conseil des Etats préféra, à l'insertion d'une disposition de ce genre dans le projet constitutionnel, une réglementation distincte; elle décida, le 16 mars, de ne pas insérer dans le projet du 22 janvier 1948 l'article 4 proposé dans notre rapport du 1^{er} mars mais de nous recommander de présenter à temps à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions prévoyant que, après 1949, le droit de nécessité actuel resterait en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution du nouvel article constitutionnel. Le 23 mars, le Conseil des Etats accepta tacitement la proposition présentée par la commission unanime.

En même temps, le Conseil national était saisi de la motion suivante qui tendait également à ouvrir la voie à une solution transitoire:

La procédure pour l'aplanissement des divergences sur le projet pour la revision du régime financier montre qu'il n'y a aucune chance qu'une entente s'établisse dans le délai utile. Les récents débats du Conseil des Etats n'ayant éliminé aucune des principales divergences avec les décisions du Conseil national, une solution transitoire s'impose, puisqu'il sera impossible de mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1950 l'article constitutionnel sur la réforme financière.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à soumettre sans délai aux chambres un projet, afin d'introduire pour une durée limitée dans le droit constitutionnel ordinaire les principales dispositions du droit de nécessité en matière financière.

Le 31 mars, nous autorisâmes le chef du département des finances et des douanes à accepter cette motion. Celle-ci fut adoptée le même jour au Conseil national, par 71 voix contre 47. Conformément à l'article 14 de la loi sur les rapports entre les conseils, elle fut portée immédiatement à la connaissance du Conseil des Etats, qui la rejeta, le 1^{er} avril, par 25 voix contre 12. Elle est, ainsi, devenue caduque.

Il nous paraît indiqué de donner quelques précisions sur les trois démarches que le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et le Conseil national

ont entreprises séparément en vue d'une prolongation de la validité du droit fiscal extraordinaire.

La motion Dietschi tendait à faire insérer, pour un temps limité, dans le droit constitutionnel ordinaire, les principales dispositions du droit de nécessité. Suivant les considérations émises au Conseil national pour motiver cette motion, il s'agissait de remplacer le droit de nécessité par un droit constitutionnel. En d'autres termes, on voulait surtout obtenir que le peuple et les cantons soient appelés à se prononcer sur la continuation de ce régime financier. Le contenu des dispositions devait rester le même. Quant à la durée de validité des mesures transitoires, elle devait être fixée à trois ans, à cinq ans au plus. Notre proposition du 1^{er} mars 1949 à la commission du Conseil des Etats tendait à prolonger la validité du droit extraordinaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution du nouvel article constitutionnel; elle présupposait donc que le peuple et les cantons accepteraient avant la fin de l'année 1949 le projet de réforme constitutionnelle. Si ce projet devait être rejeté, la prolongation ferait l'objet d'un arrêté spécial. La décision du Conseil des Etats du 24 mars diffère de notre proposition par le fait que la question de la prorogation du droit de nécessité et le sort des nouveaux articles constitutionnels relatifs au régime des finances sont disjoints et qu'elle envisage la prorogation par un projet indépendant. La décision du Conseil des Etats ne précise pas sous quelle forme juridique cette prorogation devrait avoir lieu. Il faut toutefois se rappeler que la majorité de la commission de ce conseil était favorable à un régime transitoire instauré par la voie des pouvoirs extraordinaires. La décision du Conseil des Etats diffère en cela de la motion du Conseil national, qui demandait expressément une solution par la voie constitutionnelle. La discussion au Conseil des Etats montre que la décision prise conformément à la proposition de la commission ne vise pas seulement (ainsi qu'on pourrait en conclure de son texte) la préparation des prescriptions nécessaires à l'exécution des dispositions constitutionnelles. Elle signifie aussi que, quel que soit le sort réservé au projet du 22 janvier 1948, le droit de nécessité doit rester en vigueur au-delà du 31 décembre 1949.

Un point est absolument clair. Tant au Conseil fédéral qu'au Conseil national et au Conseil des Etats, nul ne conteste la nécessité de maintenir provisoirement, quel que puisse être le cours des délibérations relatives à la réforme constitutionnelle, le droit de nécessité actuel, sur lequel reposent, en 1948, environ 784 millions de recettes de la Confédération et diverses mesures tendant à la réduction des dépenses fédérales. Là où les opinions divergent, c'est sur les questions suivantes: Sous quelle forme juridique y a-t-il lieu de décréter la prorogation du droit actuel? Quelle doit être la durée de cette prorogation? Doit-il s'agir d'une prorogation pure et simple ou d'une prorogation combinée avec quelques modifications?

Une seconde constatation importante s'impose encore. L'instauration d'un régime transitoire ne doit à aucun moment éveiller l'idée qu'il est

superflu de continuer les délibérations relatives à la revision de l'article constitutionnel. Nous tenons à déclarer avec la plus grande netteté que la réforme constitutionnelle, telle qu'elle a été introduite par notre message du 22 janvier 1948, est une œuvre politique dont il y a lieu de poursuivre l'exécution avec persévérance. Le régime transitoire que nous proposons à l'Assemblée fédérale a pour seul but d'assurer à la Confédération les ressources qui lui sont nécessaires pour faire face à ses obligations, jusqu'au moment où la tâche principale sera résolue.

II. LA NATURE ET LE CARACTÈRE DES DISPOSITIONS SUR LE RÉGIME TRANSITOIRE

Une fois admis que la nécessité de maintenir la validité du droit fiscal extraordinaire actuel au-delà de l'année 1949 est reconnue de manière générale, il y a lieu de se poser diverses questions concernant en particulier le contenu des dispositions sur ce régime transitoire, la durée de validité de ces dispositions et la forme juridique à leur donner.

1. L'objet des dispositions sur le régime transitoire

Au cours des délibérations sur le projet du 22 janvier 1948, il a été affirmé que le but de la réforme aurait peut-être pu être atteint plus facilement si l'on avait renoncé à une revision générale des articles de portée financière et si l'on s'était contenté de procéder, par étapes, à l'insertion de diverses mesures dans la constitution. C'est pourquoi, était-il dit, on ferait bien de scinder le projet du 22 janvier 1948 en une série de projets particuliers, de façon à pouvoir atteindre peu à peu le but final. D'autres critiques portaient sur certaines contributions, particulièrement discutées. C'est ainsi qu'il fut proposé d'alléger le projet en renonçant par exemple à l'impôt sur les boissons ou à l'impôt d'amortissement. D'aucuns laissèrent entendre que l'idée d'un prélèvement sur les fortunes aurait plus de chances d'être acceptée. Il semble qu'on se soit demandé ici et là si ces remarques ne pourraient pas être prises en considération lors de l'élaboration des dispositions sur le régime transitoire. Dans ce cas, ces dispositions ne devraient pas prolonger simplement l'application des mesures actuelles mais devraient aussi tenir compte de telle ou telle suggestion faite, au sein des chambres, lors de la discussion du projet du 22 janvier 1948. Enfin, la question suivante fut aussi posée: Les dispositions sur le régime transitoire, même limitées en principe à la prorogation du droit de nécessité, ne devraient-elles pas tenir compte au moins des propositions qui ont été faites dans les chambres relativement aux diverses contributions perçues actuellement? On pourrait imaginer, par exemple, que, pour l'impôt sur le chiffre d'affaires prolongé, l'extension de la liste des marchandises franches d'impôt qui a été recommandée dans les deux conseils ne soit pas réglée

seulement dans la législation d'exécution des nouveaux articles constitutionnels mais le soit déjà dans les dispositions sur le régime transitoire.

L'examen de ces considérations nous a conduits aux conclusions suivantes.

Les mesures dont il s'agit d'assurer la continuation se fondent sur divers arrêtés, parmi lesquels nous citerons, en premier lieu, l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945 prorogeant une seconde fois le régime financier de 1939 à 1941. L'histoire de ces dispositions montre que, dans le domaine des finances fédérales, des mesures spéciales ont été prises non seulement durant la guerre mais déjà au temps de la crise économique mondiale. Le 13 octobre 1933, l'Assemblée fédérale décida le premier programme financier, sous forme d'un arrêté fédéral urgent, valable pour les années 1934 à 1937, et qui fut complété, le 31 janvier 1936, par le deuxième programme financier. La durée de validité des deux arrêtés fut prolongée, le 28 octobre 1937, jusqu'à fin 1938. Telle fut la première phase du droit fiscal de nécessité; les mesures reposaient sur des arrêtés fédéraux urgents.

La première tentative de reviser les articles financiers de la constitution ayant échoué, le 24 juin 1938 — par suite de la décision négative du Conseil national — l'Assemblée fédérale décida, le 30 septembre 1938, de proposer au peuple d'accepter l'insertion, dans la constitution, de dispositions transitoires, qui furent adoptées dans la votation du 27 novembre 1938. En vertu de cette décision, l'Assemblée fédérale put, dans le cadre du programme financier du 28 octobre 1937, et avec effet jusqu'à fin 1941, édicter les dispositions nécessaires pour améliorer la situation financière. Ces mesures firent l'objet de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938. La deuxième phase se termina donc par le passage du droit de nécessité instauré par des arrêtés urgents au droit fondé sur la constitution.

Dès l'ouverture des hostilités, en automne 1939, nous pûmes décréter des mesures indispensables et urgentes en nous fondant sur nos pouvoirs extraordinaires. Ainsi, la validité du régime financier de 1938, qui n'aurait expiré qu'en 1941, put, déjà par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940, être prolongée jusqu'à fin 1945. Reposent aussi sur les pouvoirs extraordinaires les différentes contributions spécialement provoquées par la guerre (impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires, sacrifice pour la défense nationale, impôt sur le luxe, impôt anticipé, etc.). Cette troisième période du droit de nécessité, la période des mesures fondées sur les pouvoirs extraordinaires, a été close par l'arrêté fédéral urgent du 21 décembre 1945, cité au début du présent message.

Comme la seconde tentative de procéder à une réforme fondamentale des articles financiers de la constitution n'a pas encore abouti, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont de nouveau pour tâche de proroger le droit de nécessité.

Pour le régime des finances, nous nous trouvons dans une situation analogue à celle de 1945, où 18 articles furent exclus de la prorogation,

parce qu'ils étaient devenus sans objet, du fait de nouvelles réglementations, ou parce que, les conditions ayant changé, on ne pouvait plus les maintenir. Pour les prescriptions relatives à la réduction des subventions fédérales, il s'impose aujourd'hui de renoncer à toutes celles qui contiennent des limitations indiquées en chiffres absolus. Ceci concerne les articles 3, 4, 8, 13 et 14 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941, qui, en général, n'ont plus de valeur pratique, parce que l'Assemblée fédérale a déjà approuvé, dans les budgets, des crédits dépassant les normes établies (reboisements, chemins de desserte, améliorations foncières, formation professionnelle). Supprimer ces dispositions ne signifie naturellement pas que les dépenses pourront se développer sans limites. Il s'agit simplement de supprimer des prescriptions qui, actuellement déjà, ne sont plus respectées. Une révision de chiffres absolus ne pourrait avoir, dans les circonstances actuelles et vu le caractère transitoire de la solution dans son ensemble, qu'une valeur problématique.

On peut renoncer sans risque à une série d'autres dispositions relatives aux dépenses. Il n'y a donc pas lieu de proroger les articles 15, 24, 25, 28, 29 et 32 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941. Si l'on peut renoncer à diverses dispositions relatives à la réduction des dépenses, on devrait, en revanche, maintenir certaines autres règles en matière de dépenses.

Dans le budget de 1947, l'Assemblée fédérale avait fixé divers crédits à un chiffre inférieur à celui qui eût été nécessaire pour que fussent observées les dispositions en vigueur. Les différences ont été légalisées après coup par l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération, arrêté qui — dans la mesure où il a encore effet — doit être prorogé si l'on ne veut pas que de nouvelles dépenses naissent pour la Confédération. Les articles 1^{er} et 2 (routes alpestres et cours de répétition) ne se rapportaient qu'à l'année 1947, de sorte qu'il ne saurait être question de les proroger. L'article 3 a suspendu en premier lieu (comme l'article 29 de l'arrêté sur le régime financier) l'application de l'arrêté fédéral du 15 juin 1927 concernant l'amortissement du solde passif du compte d'Etat. Cet arrêté fédéral relatif à l'amortissement est périmé de toute manière et il faudra l'abroger à la première occasion. L'article 3 ne doit donc pas être maintenu. La réduction des crédits pour la communauté de travail « Pro Helvetia », décidée par l'article 4 pour les années 1947 à 1949, sera caduque dès que les chambres auront approuvé le projet d'arrêté fédéral actuellement en discussion.

Les dispositions du droit de nécessité relatives aux recettes donnent lieu aux remarques suivantes.

Un projet d'arrêté relatif à un régime financier transitoire qui apporterait des impôts nouveaux ne serait guère opportun. On pourrait lui opposer tout d'abord que, d'après les expériences faites avec le projet du 22 janvier

1948, la discussion de mesures nouvelles exige beaucoup de temps, de sorte que, suivant les circonstances, il serait impossible de prendre une décision dans le délai utile. Les discussions sur le projet du 22 janvier 1948 ont en outre montré que les possibilités de créer pour la Confédération de nouvelles recettes sont très limitées, mais qu'il existe aussi de profondes divergences d'opinions sur la question de savoir si ces mesures sont propres à fournir ce qu'on attend d'elles. Il ne faut pas perdre de vue, enfin, qu'un nouveau régime des impôts fédéraux, considéré d'emblée comme provisoire, exigerait des modifications qui susciteraient des troubles graves dans l'économie privée et dans les finances de la Confédération, des cantons et des communes.

Le but principal du régime transitoire, qui est, en assurant les recettes nécessaires, de gagner du temps pour que la réforme des finances puisse être menée à chef sans précipitation ou être opérée sur une base complètement nouvelle, peut être atteint par le maintien des recettes actuelles. Ce maintien paraît d'autant plus indiqué que la fixité dont jouissent les impôts auxquels le peuple est habitué, la crainte des innovations, la méfiance à l'égard des improvisations et la circonstance que le citoyen est prêt, dans l'attente d'une nouvelle solution durable bien conçue, à s'accommoder pour un temps encore des ennuis et des charges auxquels il s'est accoutumé, sont des facteurs qui doivent peser dans la phase actuelle de la réforme des finances et qui méritent tout particulièrement d'être pris en considération dans l'instauration d'un régime transitoire. Bien entendu, il ne saurait être question que le régime transitoire apporte des modifications importantes à l'ordre de choses actuel. Nous nous sommes demandé, en revanche, s'il n'y aurait pas lieu d'y apporter au moins quelques-unes des améliorations prévues dans le projet du 22 janvier 1948.

Etant donné le développement différent que prennent le revenu nominal et le revenu réel et vu les efforts qui se font pour la protection de la famille, on pourrait par exemple admettre, pour les personnes mariées, une majoration de 1000 francs à 2000 francs du revenu exempt d'impôt suivant l'article 25, 1^{er} alinéa, de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale. A l'avenir, les célibataires ayant un revenu jusqu'à 3000 francs et les personnes mariées ayant un revenu jusqu'à 5000 francs n'auraient pas à payer d'impôt pour la défense nationale et un certain allègement se produirait pour toutes les autres personnes mariées. La majoration de la déduction franche d'impôt entraînerait une perte de recettes de dix millions de francs environ. Pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, la liste des marchandises exonérées aurait pu être étendue dans la mesure prévue par le message du 22 janvier 1948. Il a été reconnu dans les deux conseils qu'il était désirable que toutes les denrées alimentaires importantes soient franches de l'impôt; il n'y aurait donc pas de raison, de ce point de vue, d'attendre plus longtemps pour procéder à une modification adéquate

de l'arrêté concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires. La perte de recettes qui en résulterait doit être évaluée à 25 millions de francs environ.

Nous sommes cependant arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu de se contenter de la prorogation pure et simple des dispositions en vigueur. Cette conclusion repose sur les considérations suivantes: Toute modification du droit en vigueur, du droit connu, pourrait faire renaître, au Conseil national et au Conseil des Etats, les controverses auxquelles le projet du 22 janvier 1948 avait donné lieu dans les deux chambres. Si des controverses devaient renaître, il serait alors à craindre que les dispositions concernant le régime transitoire ne puissent, elles non plus, être discutées et votées en temps utile. A cela s'ajoute que toute concession dans un sens ou dans un autre ne manquerait pas de susciter, dans d'autres domaines, des demandes de portée plus grande. Divers groupements sont déjà intervenus pour qu'on ne maintienne pas certaines mesures fiscales, telles que l'impôt sur la bière, l'impôt sur les grandes entreprises du commerce de détail, etc. Seule la prorogation de toutes les mesures en vigueur, sans restrictions, permet de rejeter intégralement ces vœux particuliers, dont la réalisation pourrait diminuer les recettes de la Confédération. La prorogation pure et simple a cependant aussi l'avantage de permettre de ne pas recourir à la forme d'un arrêté fédéral soumis au referendum. Toute modification importante, d'ordre matériel, apportée au droit en vigueur aurait servi d'argument supplémentaire à ceux qui soutiennent qu'un régime transitoire ne saurait être instauré que par la voie constitutionnelle.

Il est vrai que, pour la période transitoire, on ne saurait exiger non plus une stabilité absolue du régime fiscal. L'expérience montre que le changement des circonstances et des conditions peut exiger impérieusement une rapide adaptation de prescriptions des lois fiscales. C'est pourquoi on doit pouvoir prendre, dans les limites des dispositions sur le régime transitoire, les décisions que dictent les circonstances. Le projet tient compte de cette nécessité en accordant au Conseil fédéral une compétence limitée de modifier le droit fiscal né de l'usage des pouvoirs extraordinaires.

Il est clair que la Confédération doit continuer de percevoir les impôts qui lui sont déjà accordés par la constitution. Toutefois, certains des impôts inscrits dans la constitution, en particulier les droits de timbre perçus en vertu des articles 34 à 40 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales (régime financier de 1939 à 1941), reposent aujourd'hui encore sur une loi d'exécution limitée dans le temps: l'arrêté fédéral urgent du 21 décembre 1945 prorogeant pour la seconde fois le régime financier de 1939 à 1941 (régime financier de 1946 à 1949). La continuation de la perception des droits de timbre peut être assurée soit par l'extension de la durée de validité du régime financier de 1946 à 1949, soit par l'insertion des articles 34 à 40 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 dans la législation ordinaire sur les droits de timbre.

Jusqu'au moment où seront créées de nouvelles recettes, la Confédération ne saurait cependant renoncer à continuer de percevoir les contributions qu'elle prélève actuellement à son profit et qui manquent de base constitutionnelle. Rentrent dans cette catégorie :

l'impôt sur la bière et les suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles, perçus en vertu des articles 41 et 44 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 (arrêté fédéral du 22 décembre 1938) prorogé par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945;

les impôts reposant sur les pouvoirs extraordinaires, soit l'impôt pour la défense nationale (arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940/19 octobre 1948), l'impôt sur le chiffre d'affaires (arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941/27 novembre 1945), l'impôt sur le luxe (arrêté du Conseil fédéral du 13 octobre/29 décembre 1942), l'impôt anticipé (arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943/31 octobre 1944) et l'impôt sur les prestations faites en vertu d'assurances sur la vie (arrêté du Conseil fédéral du 13 février 1945).

N'entre, en revanche, pas en ligne de compte la continuation de la perception de l'impôt supplémentaire perçu une fois pour toutes au titre de l'impôt pour la défense nationale, en conformité de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 septembre 1946/9 novembre 1948 concernant la suppression de l'impôt sur les bénéficiaires de guerre et son remplacement par un impôt supplémentaire perçu au titre de l'impôt pour la défense nationale, sur les revenus du travail et rendements commerciaux qui dépassent un certain montant.

La continuation de la perception des impôts mentionnés ne peut être assurée rationnellement que par la prorogation (au delà du 31 décembre 1949) des arrêtés sur lesquels reposent ces impôts.

2. La durée du régime transitoire

La question de savoir pour combien de temps le droit de nécessité doit être prorogé dépend de diverses circonstances. Nous traiterons en premier lieu un point paraissant plutôt accessoire, mais jouant un grand rôle dans la technique fiscale. La taxation en matière d'impôt pour la défense nationale a eu lieu jusqu'ici pour des périodes de deux ans. La première année de la 5^e période ne comprend en revanche que l'année 1949 (art. 7 de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale). Si cette contribution doit continuer à être perçue après 1949, il sera nécessaire d'étendre la 5^e période sur deux ans, de façon que l'on ne soit pas, dès 1950, dans l'obligation d'envoyer de nouvelles déclarations personnelles et de procéder à de nouvelles taxations et afin qu'on puisse, dans la suite, maintenir le système de taxation portant sur deux années. Il est indiqué, dès lors, de n'envisager, pour la durée du régime transitoire, qu'un nombre impair d'années.

Nous rappellerons d'autre part, une fois encore, la raison directe de l'instauration d'un régime transitoire. Les effets du droit actuel devraient être prorogés jusqu'au moment où la législation assurant l'exécution des articles financiers révisés de la constitution pourra entrer en vigueur. Le cours suivi jusqu'ici par les délibérations sur la réforme constitutionnelle des finances a montré que, même si les chambres s'appliquaient de façon continue à leur besogne, il ne serait guère possible de soumettre le projet du 22 janvier 1948 à la votation populaire avant la fin de 1949. L'application des nouveaux articles constitutionnels exigera l'adoption d'environ une demi-douzaine de lois et la revision d'une douzaine au moins de lois en vigueur. La préparation de cette œuvre législative par le Conseil fédéral et la discussion des projets de lois par les chambres et leurs commissions, ainsi que l'observation des délais légaux pour la publication, le referendum, etc., demanderont plusieurs années, même si l'on admet que toutes les autorités appelées à y participer ne ménagent ni leur temps ni leurs forces. Nous devons aussi insister avec beaucoup d'énergie sur le fait que la législation fédérale d'exécution aura des répercussions profondes sur la législation fiscale des cantons. Ceux-ci auront besoin d'au moins autant de temps que la Confédération pour être en mesure d'adapter leurs finances et leurs lois à la nouvelle législation fédérale. Si l'on considère froidement les choses, on n'osera pas taxer d'optimiste celui qui prétend que le régime transitoire doit avoir une durée d'au moins cinq ans. Si, en dépit de l'expérience, il devait toutefois se révéler qu'une période transitoire plus brève suffirait, il serait possible de supprimer plus tôt le régime transitoire, en sa totalité ou en quelques-unes de ses parties. Cela pourrait arriver notamment si certaines lois d'exécution des dispositions constitutionnelles pouvaient être mises en vigueur avant l'expiration de la durée de validité du régime transitoire. Une durée trop courte pourrait ne pas permettre de terminer à temps le travail législatif à accomplir; il serait regrettable que la nécessité s'impose alors de proroger le régime transitoire.

Nous devons rappeler, enfin, qu'une durée du régime transitoire calculée de façon pas trop parcimonieuse est aussi avantageuse pour les chambres elles-mêmes. En octobre 1951 aura lieu le renouvellement général du Conseil national. Il serait dans l'intérêt bien compris de tous les partis politiques et des membres du Conseil national de ne pas charger l'année électorale de discussions précipitées sur le régime financier de la Confédération.

Si, après une étude minutieuse de toutes les circonstances, nous nous sommes décidés à vous proposer de fixer à cinq ans — et non pas à trois ans seulement comme cela serait souhaitable — la durée du régime transitoire, c'est en sachant néanmoins que des motifs tout aussi pertinents pourraient être invoqués en faveur d'une durée plus longue encore. Nous avons cru toutefois devoir nous en tenir au minimum de ce qui, actuellement,

après un examen consciencieux de la question, paraît être le temps nécessaire.

3. La forme juridique du régime transitoire

Quelle procédure y a-t-il lieu de choisir pour l'institution du régime transitoire et quelle forme devra revêtir l'acte législatif par lequel sera prorogé, au-delà du 31 décembre 1949, le droit de nécessité actuel?

a. L'arrêté fédéral urgent

On peut penser à un arrêté fédéral urgent, en conformité de l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution. Un tel arrêté, en tant que forme législative prévue par la constitution, ne peut s'appliquer normalement qu'à des objets rentrant dans la compétence constitutionnelle de la Confédération. Ceci ressort de l'article 85, chiffre 2, de la constitution, qui limite la compétence législative de l'Assemblée fédérale aux matières que la constitution place dans la compétence fédérale. Or les dispositions qu'il y a lieu de proroger par un nouvel acte législatif, au delà du 31 décembre 1949, ne sont pas toutes fondées sur la constitution.

Il est vrai que, pour l'établissement des programmes financiers de 1933 (arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales), de 1936 (arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937) et de 1937 (arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant le programme financier pour 1938), ainsi que pour la seconde prorogation du régime financier de 1939 à 1941 (arrêté fédéral du 21 décembre 1945), on a recouru à la clause d'urgence et exclu ainsi la consultation populaire, bien que ces arrêtés eussent institué ou prorogé des impôts que la constitution ne donnait pas à la Confédération le droit de percevoir. Mais, outre que ce procédé n'a pas manqué de susciter des critiques, il y a lieu de relever que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale pouvaient alors invoquer, en faveur de cette forme législative, le fait que le temps pressait.

L'article 89, 3^e alinéa, de la constitution exige, pour le recours à l'arrêté fédéral urgent, qu'il soit impossible, par suite du manque de temps, de s'en tenir à la procédure législative ordinaire. Il est douteux que cette exigence soit remplie quand il s'agit uniquement, comme ici, de déclarer qu'un régime fiscal déjà codifié demeurera en vigueur, tel quel, au-delà d'une date dont on est encore éloigné de cinq mois.

b. L'arrêté fédéral ordinaire modifiant la constitution

Dans des conditions normales, on ne pourrait douter que l'arrêté fédéral modifiant la constitution soit la forme juridique à laquelle il y a lieu de recourir pour proroger le droit fiscal extraordinaire.

Un tel arrêté fédéral pourrait donner aux dispositions la forme d'une annexe temporaire à la constitution, suivant le modèle des arrêtés concernant l'impôt fédéral de guerre (RO 51, 419), la perception d'un nouvel impôt de guerre extraordinaire (RO 35, 595), l'application du régime transitoire des finances fédérales (RO 54, 977) et les crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage (RO 55, 580). Après son adoption par l'Assemblée fédérale (art. 85, chiffre 14, Cst.), il devrait être soumis à la votation du peuple et des cantons.

Il serait possible de reviser la constitution dans le délai. L'histoire des dispositions sur le régime financier de 1938 est convaincante à cet égard. La situation de 1938 avait une analogie frappante avec celle d'aujourd'hui. Par un message du 18 mars 1938, le Conseil fédéral avait soumis aux chambres un projet tendant à remplacer les dispositions fiscales fondées sur le droit de nécessité, qui expiraient à fin 1938, par un régime constitutionnel. Ce projet fut discuté en avril par le Conseil des Etats, en juin par le Conseil national; le 24 juin 1938, le Conseil des Etats l'adopta par 18 voix contre 14, tandis que le Conseil national le rejetait par 62 non contre 61 oui. C'est pourquoi, le 7 juillet 1938, le Conseil fédéral décida de proposer aux chambres la prolongation du droit de nécessité, par la voie d'un arrêté urgent. Cette manière de procéder rencontra toutefois de l'opposition dans les milieux parlementaires. Une conférence des différents groupes qui se réunit le 10 août demanda au Conseil fédéral de revenir sur sa décision du 4 juillet 1938 et de présenter à l'Assemblée fédérale un projet de solution transitoire constitutionnelle. Ce projet fut soumis aux chambres par message du 19 août 1938; il donnait à l'Assemblée fédérale, pour une durée de trois ans, la compétence de maintenir les mesures extraordinaires en vigueur. Le projet fut discuté en septembre par les deux conseils; le Conseil des Etats l'approuva par 29 voix contre 0, le Conseil national par 103 voix contre 3; il fut accepté, dans la votation populaire du 27 novembre 1938, par 509 387 voix contre 195 538 (et par 24 cantons contre 1). En décembre 1938, l'Assemblée fédérale pouvait déjà édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

Pour procéder à la révision constitutionnelle, on disposerait encore, à l'heure qu'il est, de 5 mois environ. Durant ce délai, il devrait être possible de prendre aussi les arrêtés d'exécution, d'autant plus qu'ils ne seraient nécessaires que si la mesure transitoire devait ne pas consister dans la simple prorogation des dispositions fondées sur le droit fiscal de nécessité.

Ces considérations ont suscité diverses objections. On a demandé par exemple ce qu'il adviendrait si la majorité du peuple et des cantons rejetait

les dispositions constitutionnelles instituant un régime transitoire. Des expériences toutes récentes montrent en effet qu'il faut compter avec le danger d'un verdict négatif du peuple. Comme la Confédération, jusqu'au jour de la réforme constitutionnelle faisant l'objet du projet du 22 janvier 1948, ne saurait absolument pas se passer des mesures financières en vigueur, il faudrait instituer par une voie irrégulière ces mêmes dispositions qui auraient été rejetées dans la votation populaire. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale se mettraient cependant ainsi en contradiction avec la volonté manifestée par le peuple et les cantons. Il pourrait en résulter, pour notre démocratie, une crise, et pour l'Etat, une situation très délicate, comportant des complications et autres suites imprévisibles. Il est clair que les autorités d'un Etat démocratique doivent, dans des temps normaux, consulter le peuple. Mais il est tout aussi clair qu'elles ont la responsabilité des mesures urgentes et inéluctables que commandent tant le crédit de l'Etat que la vie économique du pays. Le fait qu'il s'agit, en l'occurrence, de prolonger purement et simplement, sans modifications, des dispositions bien introduites depuis des années permet de dire qu'on ne doit pas poser des exigences trop sévères en ce qui concerne la forme juridique à donner à l'arrêté de prorogation. Après avoir pesé le pour et le contre, nous arrivons à la conclusion qu'un arrêté pris par l'Assemblée fédérale en vertu du droit de nécessité doit être tenu pour la solution la plus appropriée aux circonstances. Nous croyons en outre qu'on pratiquerait une sage politique en renonçant à introduire dans les dispositions transitoires tout ce qui pourrait être considéré comme pouvant préjuger certaines questions qui doivent être réglées lors de la réforme constitutionnelle mais pour lesquelles l'entente n'a pas encore pu se faire; nous pensons ici en particulier à la question « impôt d'amortissement ou contingents cantonaux ». L'arrêté sur le régime transitoire répondra à de telles considérations s'il est conçu comme une mesure de nature essentiellement financière, prise en vertu du droit de nécessité.

c. Le droit de nécessité

Comme l'arrêté fédéral urgent n'est pas une forme admissible et qu'il ne paraît pas indiqué d'instituer un régime transitoire par la voie constitutionnelle, il ne reste que la solution de dispositions prises en vertu du droit de nécessité. Deux voies entrent ici en considération: celle de l'arrêté fédéral extraordinaire et celle d'un arrêté du Conseil fédéral pris en vertu de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de la neutralité, arrêté remplacé par celui du 6 décembre 1945 qui restreint les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral.

L'article 5 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 commande au Conseil fédéral d'abroger, dès que les circonstances le permettront, les mesures prises en vertu de l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939. Seules

peuvent être maintenues celles qui sont encore réellement indispensables. L'article 2 déclare que le Conseil fédéral n'est plus autorisé qu'à prendre à titre exceptionnel les mesures de durée limitée indispensables pour maintenir la sécurité du pays, sauvegarder son crédit et ses intérêts économiques et assurer l'alimentation publique et qui ne peuvent pas être prises, en raison de leur urgence, par la voie de la législation ordinaire. Si l'on considère du point de vue de la portée financière les mesures extraordinaires qu'il y a lieu de proroger, on constate qu'elles ont été instituées, pour la plupart, par des arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires. Mais il en est qui reposent sur une autre base. La Confédération ne saurait en aucune façon se passer des ressources que lui assurent les impôts instaurés en vertu de ces dispositions extraordinaires. On ne saurait contester que les circonstances justifient le maintien des arrêtés en question, au sens de l'article 5 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945. Et il est clair aussi que le Conseil fédéral est compétent pour maintenir les dispositions prises. Une autre partie des mesures financières extraordinaires ont cependant été instituées par des arrêtés fédéraux qui, en raison de l'urgence, avaient été soustraits au referendum. Il est douteux que le Conseil fédéral puisse prolonger aussi la validité de ces arrêtés urgents en se fondant sur l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945. On doit faire autant de réserves en ce qui concerne la question de savoir si ces arrêtés urgents pourraient être remplacés, lorsqu'ils auront cessé leurs effets, par des arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de l'article 2 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945. Il ressort clairement des sources d'informations à disposition — message du 1^{er} juin 1945 et procès-verbaux des délibérations des conseils — que ni le Conseil fédéral ni aucune des deux chambres n'avaient songé à la possibilité d'étendre le domaine dans lequel le Conseil fédéral devait pouvoir légiférer en vertu des pouvoirs conférés par les arrêtés fédéraux des 30 août 1939 et 6 décembre 1945. Nous refusons par conséquent de proroger les mesures financières en usant de nos pouvoirs extraordinaires.

Cela étant, il ne reste pour proroger la législation financière extraordinaire qu'à édicter un arrêté fédéral analogue à ceux des 30 août 1939 et 6 décembre 1945, mais limité au domaine des finances de la Confédération. Dans le cas présent comme dans les précédents, il s'agit de mesures extraconstitutionnelles, imposées par des circonstances toutes spéciales et justifiées par le fait qu'il importe d'empêcher que l'Etat ne soit réduit à une situation calamiteuse. Certes, la voie proposée n'est pas prévue par la constitution, qui ne contient, comme on sait, aucune disposition sur le droit de nécessité. La possibilité de prendre des mesures fondées sur ce droit est cependant reconnue. La condition en est que l'Etat soit en proie à des difficultés qui le contraignent d'agir pour échapper au péril. Cette condition est remplie en l'occurrence. Il s'agit ici, afin d'assurer à la Confédération les ressources dont elle a besoin jusqu'à la réforme constitutionnelle des finances, de proroger jusqu'alors les dispositions décrétées depuis

1933 par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (et par eux seulement) en vue d'assurer le crédit de l'Etat de procurer à la Confédération les sommes nécessaires à l'accomplissement de ses tâches militaires, sociales et économiques et de diminuer les dépenses publiques. Le droit de nécessité doit déroger le moins possible au droit ordinaire. En ce qui concerne la compétence, cela signifie que les dispositions extraordinaires doivent, elles aussi, être votées par l'autorité législative, ce qui revient à dire que l'Assemblée fédérale doit prendre un arrêté. Par sa nature même, un tel arrêté ne peut être soumis au referendum.

L'arrêté dont il s'agit aura le but suivant: proroger purement et simplement, sans modification matérielle, les mesures financières extraordinaires arrivant à leur terme le 31 décembre 1949, de façon qu'elles durent jusqu'au moment où l'Assemblée fédérale aura pu adopter les dispositions sur la réforme constitutionnelle des finances et les lois d'application.

Les considérations qui précèdent nous amènent à vous proposer de limiter les mesures transitoires à la prorogation du droit de nécessité actuel et de fixer la durée de validité du nouveau régime à cinq ans au moins par un arrêté spécial, non soumis au referendum et conférant les pouvoirs nécessaires.

III. LE CONTENU DES DISPOSITIONS SUR LE RÉGIME TRANSITOIRE

Le projet d'arrêté fédéral concernant le régime transitoire des finances fédérales, qui accompagne ce message, prévoit, à l'article 1^{er}, que les mesures instituées par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 et les impôts instaurés en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral sont prorogés. L'article 4 fixe la durée de validité de l'arrêté à la période du 1^{er} janvier 1950 au 31 décembre 1954 et contient la clause relative à l'exécution. L'article 1^{er} donne lieu, quant à ses différentes dispositions, aux commentaires ci-après.

A. Prorogation de mesures instituées par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949

Le chapitre A — l'un des deux premiers chapitres de l'article 1^{er} qui doivent servir de base pour une prorogation des mesures existantes — a trait en particulier au régime financier de 1946 à 1949. Deux voies différentes sont suivies pour cette prorogation. Alors que le chiffre 1, relatif aux recettes, maintient en vigueur 12 articles des arrêtés sur le régime financier de 1939 à 1941 et de 1946 à 1949 qu'il spécifie, le chiffre 2, relatif aux dépenses, se borne à mentionner les subventions fédérales, disant que l'Assemblée fédérale autorise le Conseil fédéral à réduire les montants fixés par la loi. Cette différence des procédés répond à la nature des choses.

Le régime des recettes actuelles de la Confédération ne peut être maintenu que par la prorogation des dispositions régissant ce domaine. Pour les dépenses, il faut en premier lieu que soit accordée la compétence de statuer des règles divergeant des prescriptions légales.

L'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 n'a pas pour objet la prorogation intégrale des mesures instituées par l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941. Il tend uniquement au maintien des mesures prises en vue d'obtenir les économies et les recettes qui, dans l'intervalle, n'avaient pas été assurées par d'autres prescriptions. C'est pourquoi cette réglementation doit être maintenue, en tant qu'elle n'est pas périmée. C'est pour cela que la lettre A du projet d'arrêté dispose que les articles 34 à 41, 43, 44, 46 et 48 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 restent en vigueur, avec les modifications qu'y a apportées l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 (arrêté fédéral du 21 décembre 1945), et que le Conseil fédéral doit être autorisé à réduire les subventions fédérales fixées légalement, dans les limites des dispositions sur le régime financier de 1946 à 1949.

Les articles 34 à 40 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 et de 1946 à 1949 font partie intégrante de la législation sur le timbre. Ils ont pour fonction de rendre les droits de timbre plus productifs (majoration des taux, extension de l'assujettissement à de nouveaux objets, dispositions complémentaires en vue d'empêcher que le paiement ne soit eludé).

L'article 34 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 avait fixé les taux de l'impôt sur les coupons, en conformité de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (programme financier de 1936), à 4 pour cent pour les obligations, à 6 pour cent pour les actions et à 12 pour cent pour les obligations à primes. En liaison avec la majoration de l'impôt anticipé de 15 à 25 pour cent et avec la suppression de l'impôt pour la défense nationale perçu à la source, l'article 18 de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943/31 octobre 1944 instituant un impôt anticipé prescrit, avec effet au 1^{er} janvier 1945, un taux uniforme pour les coupons de titres suisses, en lieu et place des taux différenciés. A titre de compensation, le droit de timbre sur l'émission d'actions fut majoré de 1,8 à 2 pour cent (art. 19 de l'arrêté concernant l'impôt anticipé). La disposition de l'article 34 sur le régime financier de 1939 à 1941 a dès lors passé, avec un contenu modifié, dans l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 (voir l'article 3 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945). Le taux de l'impôt sur les coupons, de 5 pour cent, doit être maintenu; il est aligné sur le taux de l'impôt anticipé, de 25 pour cent. C'est dire que, ajouté à celui-ci, il donne une quote fiscale de 30 pour cent, qui, vu la concurrence régnant sur le marché international des capitaux, ne devrait pas être dépassée actuellement.

Comme les dispositions qui les ont précédés (art. 24 de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales et art. 38 du programme financier de 1936), les articles 35 et 36 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 tendent à empêcher que les droits de timbre d'émission et les droits sur les coupons dus sur les avoirs en banque bloqués et sur les emprunts commerciaux à long terme ne soient éludés (art. 11 de la loi sur le timbre). Si l'on renonçait à les appliquer, on ouvrirait la porte à des tendances qu'il est actuellement possible de réprimer.

Les articles 37 à 39 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 (comme le faisait déjà le programme de 1934 à 1937, art. 25) soumettent les participations en commandite à des sociétés en commandite suisses au même timbre d'émission que les actions, les parts de sociétés coopératives et les parts sociales de sociétés à responsabilité limitée. Cette égalité de traitement se justifie objectivement et elle est entrée dans les habitudes. Le taux du droit a été majoré, de 1,8 pour cent (art. 38 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941), à 2 pour cent par l'article 3 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945, (en liaison avec l'art. 19 de l'arrêté instituant l'impôt anticipé).

L'article 40 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 règle le droit de timbre sur les documents concernant des droits de copropriété sur des titres hypothécaires suisses et sur des titres étrangers (certificats de trust) qui ont été placés sous le régime du droit de timbre fédéral par le programme financier de 1936 (art. 38 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937). On ne saurait songer à renoncer à la perception de ces droits, étant donnée la concurrence qui règne sur le marché suisse des placements.

L'article 41 constitue la base juridique pour la perception de l'impôt actuel sur la bière, qui a produit en 1948 10 millions de francs en chiffre rond. Il n'est pas nécessaire d'en modifier le texte. Il y a lieu de maintenir également la compétence donnée, par le 2^e alinéa, au Conseil fédéral de majorer le taux en cas d'augmentation du prix de détail ou de baisse du prix de matières premières. Une telle majoration se justifierait si le prix du malt devait baisser fortement.

L'article 43 autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures pour mettre la régie des alcools à même de faire des bénéfices et de les verser à la Confédération et aux cantons. On a pris à cet effet des mesures dépassant les limites de la législation sur l'alcool en ce qui concerne les prix d'acquisition du trois-six et les prix minimums pour les fruits à cidre, ainsi que les prix de vente de l'alcool de bouche et de l'alcool destiné à des buts pharmaceutiques et cosmétiques. Le Conseil fédéral a été autorisé, de plus, à ordonner les mesures nécessaires à l'utilisation du trois-six de

fruits à pépins et des excédents de pommes de terre. Ces mesures doivent servir en premier lieu à diriger la production et la consommation, ce qui, dans l'esprit des dispositions sur le régime financier, doit avoir lieu si possible sans intervention financière de la Confédération, mais sans que soit mis en péril le bénéfice dont il y a lieu d'attendre le versement de la régie. On a constaté, dans la suite, qu'il était nécessaire de consolider, par une révision de la loi sur l'alcool, ces dispositions qui ont servi à affermir les bases financières de la régie; l'utilisation sans distillation, non seulement des pommes de terre, mais encore des fruits, doit y trouver une réglementation durable. Tel est le but de la révision de la loi sur l'alcool, que nous avons proposée à l'Assemblée fédérale par message du 8 avril 1949. L'article 43 devrait être appliqué jusqu'au moment où entrera en vigueur cette loi révisée.

Les suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles, ainsi que sur les matières premières et produits mi-ouvrés propres à la fabrication de ces articles, qui sont perçus en vertu de l'article 44, rapportent actuellement environ un million de francs. Suivant la manière dont évolueront les prix des matières grasses importées et ceux des produits gras indigènes, l'article 44 pourra de nouveau acquérir une importance plus grande lorsqu'il s'agira de faciliter l'utilisation des matières grasses indigènes. Cette réglementation constitue un élément important des mesures propres à assurer le revenu de l'agriculture. Nous estimons par conséquent qu'il y a lieu de maintenir également l'article 44.

L'autorisation, que l'article 46 donne au Conseil fédéral, de prendre des mesures qu'il jugera nécessaires au maintien du crédit national ne rentre qu'à titre conditionnel dans le cadre d'un programme financier, car elle ne se rapporte directement ni aux recettes, ni aux dépenses. Si, durant la crise, on a estimé qu'une disposition de ce genre était nécessaire, on ne saurait guère y renoncer aujourd'hui, à la fin de la période de grande activité économique. Outre cette considération, il y a lieu de relever que l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1936 instituant des mesures monétaires (dévaluation) est fondé sur cette autorisation. Pour ces raisons, une prorogation de cet article s'impose.

En 1948, la Confédération a épargné sur les subventions, en vertu de l'arrêté sur le régime financier, environ 19 millions de francs. Il est clair que, vu ses besoins financiers gigantesques, la Confédération ne peut pas renoncer à restreindre ses dépenses en ce domaine.

L'article 48 de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 doit être maintenu, car il précise en vertu de quelles dispositions et suivant quelle procédure doivent être réprimées les contraventions touchant les contributions fédérales instituées par ce régime.

Le chiffre 2 du chapitre A du projet d'arrêté prévoit que le Conseil fédéral est autorisé, non seulement dans les limites de l'arrêté fédéral sur

le régime financier de 1946 à 1949, mais encore dans celles de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération, à réduire des subventions fédérales fixées par la loi. Ainsi que nous l'avons dit, il n'y a pas de raison de maintenir les articles 1^{er} à 4 de l'arrêté du 20 juin 1947. Nous considérons en revanche comme indispensable de transférer dans le nouvel arrêté la réglementation spéciale concernant les subventions aux offices d'expansion commerciale et du tourisme prévue, pour les années 1947 à 1949, aux articles 5 et 6. Il s'agit là, à vrai dire, de limitations libellées en chiffres absolus; mais celles-ci n'ont été statuées qu'après la guerre, de sorte qu'elles ne doivent pas être considérées comme périmées. Si ces dispositions n'étaient pas reprises dans l'arrêté sur le régime financier, les subventions aux offices d'expansion commerciale et du tourisme, qui sont respectivement de 1,5 et 1 million de francs, devraient, en vertu des arrêtés fédéraux du 20 décembre 1944 et du 21 septembre 1939, être portées chacune à 2,5 millions. Quelques-uns des articles du programme financier qu'il y a lieu de maintenir remontent à plus de dix ans, de sorte que la présente codification devrait être une occasion de les adapter aux conditions actuelles et d'en améliorer le texte. Un message accompagnera le projet définitif, de sorte que nous pouvons nous abstenir d'entrer plus en détail sur ces points.

B. Continuation de la perception d'impôts reposant sur des arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires

Le titre B du projet d'appendice à la constitution prévoit la continuation de la perception de l'impôt pour la défense nationale, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur le luxe, de l'impôt anticipé et de l'impôt perçu sur les prestations résultant d'assurances sur la vie. Les quatre premiers de ces impôts sont, d'après le droit les régissant, limités dans le temps, en ce sens que l'impôt pour la défense nationale est prélevé pour les années 1941 à 1949 (art. 1^{er} et 7 de l'arrêté instituant l'impôt pour la défense nationale), que l'impôt sur le chiffre d'affaires frappe les chiffres d'affaires réalisés dans la période du 1^{er} octobre 1941 au 31 décembre 1949 (art. 1^{er}, 55 et 56 de l'arrêté concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires), que l'impôt sur le luxe frappe les chiffres d'affaires réalisés dans la période du 31 octobre 1942 au 31 décembre 1949 (art. 1^{er}, 44 et 45 de l'arrêté sur l'impôt de luxe) et que l'impôt anticipé grève les rendements de capitaux échus dans la période du 1^{er} janvier 1944 au 31 décembre 1949 (art. 1^{er} et 23 de l'arrêté instituant l'impôt anticipé). L'arrêté du Conseil fédéral du 13 février 1945 tendant à garantir les droits du fisc en matière d'assurances, sur lequel repose l'impôt frappant les prestations résultant de l'assurance-vie, ne contient aucune limitation de ce genre; suivant l'article 5 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, il ne pourra toutefois être maintenu que s'il est encore réellement indispensable.

Les impôts institués par des dispositions prises en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral et dont on demande le maintien provisoire sont devenus les colonnes principales du budget fédéral. En 1948, ils ont rapporté à la Confédération 784 millions de francs, soit 40 pour cent environ de l'ensemble des recettes fédérales. Il en résulte naturellement que ces impôts constituent l'essentiel des mesures transitoires qui doivent maintenir en équilibre le budget fédéral jusqu'au moment où aura abouti une réforme financière durable.

Il ne saurait être question d'exclure de la prorogation tel ou tel de ces impôts, par exemple l'impôt sur le chiffre d'affaires ou l'impôt pour la défense nationale. La première raison en est que, durant le temps dont on dispose, il ne serait pas possible de remplacer l'impôt supprimé par une nouvelle recette à peu près équivalente. La seconde raison, c'est que ces impôts forment dans leur ensemble un système que l'on ne saurait troubler sans susciter à nouveau les graves divergences de vues qui ont caractérisé le débat sur la réforme des finances; ce système pourrait s'écrouler si certains de ses éléments en étaient distraits. La relation étroite qui lie entre eux ces impôts est marquée par le terme final commun, du 31 décembre 1949, qui leur est assigné. Si, en instituant l'impôt pour la défense nationale, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le luxe et l'impôt anticipé, on avait pu se faire une idée exacte de la durée de la guerre, de l'importance de la dette fédérale qu'il faudrait amortir ensuite et surtout des difficultés auxquelles se heurterait une réforme générale des finances de la Confédération, on aurait certainement prévu dès le début, pour tous ces impôts — et non pas seulement pour l'un ou l'autre d'entre eux — une durée de perception beaucoup plus longue. Il est dès lors indiqué que le législateur de 1949 proroge de façon uniforme, en conformité des besoins devenus manifestes, les mesures fiscales, qui sont solidaires les unes des autres. Enfin, chose importante, la renonciation à l'un ou l'autre des impôts institués en vertu des dispositions fondées sur les pouvoirs extraordinaires et concourant à un but commun constituerait fatalement un précédent de nature à influencer la réforme définitive des finances. Inversement, la reprise de tous ces impôts dans les dispositions sur le régime transitoire ne saurait avoir par avance un tel effet, la question de savoir lesquels des impôts perçus jusqu'ici doivent être érigés en institution durable restant ouverte comme auparavant.

L'insertion de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans les dispositions destinées à durer est une question controversée. Cette circonstance et le fait qu'on n'a pas pu trouver encore une solution sur ce point constituent une raison particulière de maintenir, durant la période transitoire, l'ensemble du régime actuel. La proposition de ne plus percevoir, à partir du 1^{er} janvier 1950, l'impôt pour la défense nationale ou l'impôt sur le chiffre d'affaires empêcherait que l'entente se fasse au sujet du régime transitoire, comme ce fut le cas pour la réforme

des finances. Il serait fort peu judicieux de renoncer, pour la période transitoire, à l'impôt fédéral direct ou à l'impôt sur le chiffre d'affaires si ces impôts devaient redevenir, dans la suite, des institutions du nouveau régime constitutionnel des finances fédérales; une telle interruption aurait pour les cantons eux aussi des répercussions fâcheuses. Si les deux impôts devaient passer dans le régime fiscal définitif de la Confédération, la continuité aurait été assurée dans ce domaine; si, au contraire, ils ne devaient plus faire partie du régime fiscal définitif, la continuation de leur perception durant une période transitoire de cinq ans aurait permis à la Confédération et aux cantons de se préparer à leur suppression ultérieure.

Durant les délibérations sur le projet du 22 janvier 1948, le maintien de l'impôt anticipé n'a pas fait l'objet de controverses. Cet impôt doit dès lors rester assuré pour la période transitoire. La prorogation des dispositions de l'arrêté concernant l'impôt anticipé permettra de continuer à appliquer les articles 18 et 19 relatifs à l'uniformisation des taux des droits sur les coupons et à la majoration du droit d'émission sur actions et sur droits de participation qui leur sont assimilés.

La prorogation des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 13 février 1945 tendant à garantir les droits du fisc en matière d'assurances n'est pas contestée non plus. Comme cet arrêté institue, dans le domaine des prestations d'assurances, des mesures analogues à celle que l'arrêté concernant l'impôt anticipé statue dans le domaine des rendements de capitaux et qu'il a donné d'excellents résultats, il se justifie d'aligner la durée de sa perception sur celle de l'arrêté concernant l'impôt anticipé.

Nous avons déjà relevé qu'il importe que le droit fiscal institué en vertu des pouvoirs extraordinaires puisse être modifié sur certains points, pour le cas où les circonstances l'exigeraient, pendant la durée de sa prorogation. Puisqu'il s'agit d'une prorogation, il est dans l'ordre des choses que l'on n'apporte au régime existant que des modifications n'impliquant aucune augmentation de la charge fiscale. Il convient de donner au Conseil fédéral, dans ces limites, la compétence nécessaire (lettre B, ch. 3).

L'article 3 du projet prescrit la procédure à suivre lorsque le Conseil fédéral entend faire usage de l'autorisation de réduire, dans les limites de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1946 à 1949 et de l'arrêté instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération, des subventions fixées par une loi (art. 1^{er}, chapitre A, chiffre 2) ou de modifier les arrêtés de nature fiscale mentionnés à l'article 1^{er}, chapitre B, chiffre 1. S'inspirant de la pratique suivie pour les mesures extraordinaires fondées sur les arrêtés fédéraux des 30 août 1939/6 décembre 1945, le projet prévoit que le Conseil fédéral doit faire rapport à l'Assemblée fédérale pour la prochaine session. Avant de prendre des mesures importantes, il consultera les deux commissions à nommer pour l'examen des rapports en question.

IV. OBSERVATIONS RELATIVES AUX FINANCES FÉDÉRALES DURANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE

1. La politique en matière de dépenses

Abstraction faite de l'article 1^{er}, lettre A, chiffre 2, la politique future en matière de dépenses n'est pas touchée par le projet d'arrêté fédéral ci-annexé concernant le régime transitoire des finances fédérales. La disposition susmentionnée autorise le Conseil fédéral à réduire des subventions fixées par l'arrêté fédéral concernant le régime financier de 1946 à 1949, ainsi que par l'arrêté de 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération. Lors des délibérations parlementaires concernant la réforme des finances fédérales, il est cependant devenu évident que l'on attend une nouvelle réduction des dépenses. Au moment de la prorogation d'impôts extraordinaires, on peut certainement considérer une telle réduction comme une condition plus ou moins tacite à laquelle on ne saurait négliger de prêter attention.

Lors de la discussion de l'article 42 *ter* du projet du 22 janvier 1948, le Conseil des Etats et le Conseil national ont été d'accord pour admettre que le principe d'une politique d'économies exprimé par cette disposition devait être d'une application générale et illimitée. Si nous nous abstenons néanmoins de vous proposer une disposition de ce genre dans le projet d'arrêté, c'est avant tout parce que nous voulons nous borner à une prorogation du régime existant. Mais nous estimons qu'il va de soi qu'on doit, en tenant compte le plus possible de la situation économique du moment, prendre des mesures pour équilibrer, à la longue, les recettes et les dépenses, y compris l'amortissement de la dette et les charges résultant des mesures propres à prévenir les crises. Il y a lieu également de poursuivre par tous les moyens l'amortissement méthodique de déficits qui pourraient se produire dans les comptes annuels.

Il est aussi évident que toutes les nouvelles mesures de cette nature ne peuvent plus être prises en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral; pour les subventions versées jusqu'ici et qui se fondent sur l'arrêté fédéral du 30 août 1939 concernant les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, il y aura lieu de chercher à les régler par la voie de la législation ordinaire. Bien entendu, toutes les subventions versées jusqu'ici en vertu de dispositions fondées sur des pouvoirs extraordinaires ne peuvent pas être supprimées lors de l'entrée en vigueur du régime transitoire. Il faudra que s'écoule une certaine période d'adaptation avant que puissent être accomplis les travaux législatifs préparatoires concernant les mesures qui doivent être prises encore durant le régime transitoire. En particulier, les subventions qui ont été allouées antérieurement doivent encore naturellement être versées dans la suite.

Depuis 1947, des subventions fédérales fondées sur des arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, ont été versées ou prévues dans la mesure ci-après :

Compte de 1947.	304 millions de francs
Compte de 1948.	296 millions de francs
Budget de 1949.	155 millions de francs

Sur les 304 millions de l'année 1947, 223 millions sont affectés à des subventions destinées à réduire le coût de la vie et 81 millions à d'autres subventions. En 1948, les premières se sont élevées à 273 millions de francs et les secondes à 23 millions. Le budget de 1949 prévoit encore des subventions, destinées à réduire le coût de la vie, pour un montant de 137 millions et d'autres subventions pour 18 millions. Il est indispensable de réduire encore ces prestations, qui ont déjà été diminuées dans une mesure considérable. Le plan financier ne contenait plus de subventions en vue de réduire le coût de la vie. Il est prévu que la réduction de ces subventions se fera dans la mesure où l'indice du prix de la vie fléchira sur le marché mondial par suite de la baisse des prix. Si le coût de la vie reste stable, le fait que la Confédération cessera d'assurer sa réduction artificielle n'entraînera aucune augmentation de ce coût. Comme l'indice du coût de la vie est déterminé non pas par tels ou tels prix mais par la situation dans son ensemble, on a cherché, antérieurement déjà, à compenser diverses hausses de prix par la réduction du prix du pain et du lait. Nous nous trouvons aujourd'hui devant une situation inverse: la tendance à la baisse des prix qui se manifeste sur le marché fait paraître indiqué que la Confédération cesse graduellement de verser des subventions destinées à réduire le coût de la vie, en dépit du danger qu'il se produise quelque renchérissement dans l'un ou l'autre secteur. En ce qui concerne les autres subventions versées en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, on a pu constater d'année en année, depuis 1947, un allègement pour la caisse fédérale. Dans ce domaine également, il y a lieu de s'efforcer d'obtenir de nouvelles réductions. Le budget de 1949 prévoit, pour l'encouragement de la construction de logements, un montant de 40 millions, destiné à faire face à des obligations résultant d'arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. Comme, dans l'intervalle, ces arrêtés ont été remplacés par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947 concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation, il en résultera automatiquement une réduction correspondante des subventions allouées en vertu de dispositions fondées sur les pouvoirs extraordinaires.

Il est clair, par ailleurs, que le développement des finances fédérales après la prorogation des dispositions les plus importantes du droit de nécessité dépendra non seulement de l'évolution de la situation économique mais encore des prestations qui seront réclamées à la caisse fédérale par les milieux économiques, le public et le parlement. L'expérience a montré

que, lorsque le Conseil fédéral propose de nouveaux arrêtés entraînant des dépenses, il ne fait que céder aux demandes renouvelées des milieux économiques et du parlement. Maintenant que chacun a pu constater derechef combien il est difficile de procéder à une réforme véritable des finances fédérales, il est permis de compter que l'on demandera désormais moins de la caisse fédérale.

2. La portée financière probable de la prolongation du droit extraordinaire

Le tableau ci-après renseigne sur les effets probables, pendant la période 1950 à 1954, d'une prorogation des impôts perçus en vertu de l'arrêté sur le régime financier 1946 à 1949 et des impôts institués par la voie extraordinaire.

Impôts	Quotes-parts moyennes annuelles de la Confédération au produit		Moyenne annuelle probable des quotes - parts de la Confédération
	1945 et 1946	1947 et 1948	1950 à 1954
en millions de francs			
Partis établies sur la base du régime financier 1946 à 1949			
1. du droit de timbre	0,7	1,4	1
2. de l'impôt sur les coupons . .	19,4	21,3	19
3. de l'impôt sur la bière	6,6	10,3	10
4. des suppléments de prix sur les huiles et les graisses	0,4	0,7	1
Total 1 à 4	27,1	33,7	31
Impôts institués par voie extraordinaire			
5. Impôt pour la défense nationale	101,5	162,5	155
6. Impôt anticipé	37,5	62,5	63
7. Impôt sur le chiffre d'affaires	317,0	449,5	400
8. Impôt sur le luxe	13,0	17,5	16
Total 5 à 8	469,0	692,0	634
Total général 1 à 8	496,1	725,7	665

En comparant les colonnes 2 et 3 (moyenne annuelle 1945 et 1946 et moyenne annuelle 1947 et 1948) on remarque combien le produit de toutes les catégories d'impôts a augmenté, quoique les taux n'aient pas été aug-

mentés depuis le 1^{er} janvier 1945 et que de nouveaux objets n'aient pas été soumis à l'imposition. La période d'expansion économique et la dépréciation de la monnaie furent ici déterminants. Cet état de choses devra être pris en considération lors de l'estimation du produit futur des impôts. Il faudra assurément compter avec une diminution des recettes et certaines augmentations de dépenses pendant les cinq prochaines années, comme conséquences du fait que l'activité économique ne se maintiendra pas à son niveau actuel.

La première phase des efforts faits pour réformer les finances de la Confédération et les asseoir sur une base solide a pris fin au moment où les deux chambres ont déclaré que leurs décisions divergentes devaient être considérées comme définitives. Avant d'entreprendre les travaux d'une nouvelle étape, il faut instaurer un régime transitoire qui permette au moins d'assurer temporairement les ressources strictement indispensables à la caisse fédérale. Ce régime transitoire doit aussi donner au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale le répit qui leur faut pour préparer la réforme financière sur la base de considérations fraîches et la conduire un jour à bonne fin.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous prier d'approuver le projet-ci-joint d'arrêté fédéral concernant le régime transitoire des finances fédérales (régime financier de 1950 à 1954).

Nous saisissons l'occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 juillet 1949.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

E. NOBS

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

le régime transitoire des finances fédérales**(Régime financier de 1950 à 1954)***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 22 juillet 1949;

afin de proroger les mesures financières extraordinaires indispensables à la préparation militaire et économique du pays;

afin de fournir à cet effet à la Confédération les ressources qui lui sont nécessaires, pour faire face à ses obligations, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime constitutionnel ordinaire des finances;

afin d'affermir le crédit du pays et d'assurer l'application de principes d'économie dans les finances de l'Etat,

*arrête :***Article premier****A. Prorogation de mesures instituées par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949**

1. Sont prorogés les articles 34 à 41, 43, 44, 46 et 48 ⁽¹⁾ de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 ⁽²⁾, avec les modifications qu'y a apportées l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 ⁽³⁾.

2. L'Assemblée fédérale autorise le Conseil fédéral, dans les limites de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 et de l'arrêté instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération ⁽⁴⁾, à réduire des subventions fixées par une loi.

(1) Droits de timbre sur coupons (art. 34), avoirs en banque (art. 35), prêts (art. 36), participations en commandite (art. 37 à 39) et droits de copropriété (art. 40), impôt sur la bière (art. 41); boissons distillées (art. 43); huiles et graisses comestibles (art. 44); mesures de nécessité (art. 46) et dispositions pénales (art. 48).

(2) Arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales.

(3) Arrêté fédéral du 21 décembre 1945 prorogeant pour la seconde fois le régime financier de 1939 à 1941.

(4) Arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération.

B. Maintien d'impôts institués en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral

1. Sont prorogés les arrêtés suivants, pris par le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs extraordinaires:

- a. Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940/19 octobre 1948 instituant un impôt pour la défense nationale;
- b. Arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941/27 novembre 1945 instituant un impôt sur le chiffre d'affaires;
- c. Arrêté du Conseil fédéral du 13 octobre/29 décembre 1942 instituant un impôt sur le luxe;
- d. Arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943/31 octobre 1944 instituant un impôt anticipé;
- e. Arrêté du Conseil fédéral du 13 février 1945 tendant à garantir les droits du fisc en matière d'assurance (impôt sur les prestations faites en vertu d'assurances sur la vie).

2. Les années 1950 à 1954 sont également considérées comme années fiscales au sens de l'article 7, 2^e alinéa, de l'arrêté instituant un impôt pour la défense nationale.

3. L'Assemblée fédérale autorise le Conseil fédéral à modifier les arrêtés mentionnés au chiffre 1^{er}, à condition qu'il n'en résulte pas d'accroissement de la charge fiscale.

Art. 2

Les arrêtés du Conseil fédéral qui sont fondés sur les pouvoirs extraordinaires conférés les 30 août 1939 et 6 décembre 1945 et prévoient la perception d'impôts, mais ne sont pas mentionnés à l'article 1^{er}, ne conservent leur validité que pour l'exercice de prétentions nées avant le 1^{er} janvier 1950.

Art. 3

Le Conseil fédéral présentera à l'Assemblée fédérale à chaque session un rapport sur les mesures qu'il aura prises en vertu de l'autorisation contenue à l'article 1^{er}, chapitre A, chiffre 2, et chapitre B, chiffre 3. Les deux chambres nommeront des commissions permanentes pour examiner les rapports du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral consultera les deux commissions avant de prendre des mesures importantes.

Art. 4

¹ Le présent arrêté est applicable pour la période du 1^{er} janvier 1950 au 31 décembre 1954.

² Le Conseil fédéral est chargé d'en assurer l'exécution.

(¹) Articles 18 et 19 de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943/31 octobre 1944 concernant l'impôt anticipé.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le régime transitoire des finances de la Confédération (Du 22 juillet 1949)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1949
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.07.1949
Date	
Data	
Seite	73-102
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 611

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.