

03.401

Initiative parlementaire
Instauration d'un référendum financier
Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 1^{er} novembre 2007

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

La commission vous soumet par la présente un rapport visant au classement de l'initiative parlementaire 03.401 (groupe UDC). Instauration d'un référendum financier.

Conformément au mandat qui lui avait été confié, la commission a étudié différentes options en vue de la mise en œuvre de l'initiative, puis, le 16 février 2007, elle a mis en consultation un projet d'acte et un rapport explicatif. Après avoir analysé les résultats de cette consultation, la commission a décidé, le 27 août 2007, par 12 voix contre 10, et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur le projet et de proposer au conseil de classer l'initiative.

Une minorité de la commission (Amstutz, Müri, Perrin, Schibli, Schmied Walter, Weyeneth) propose toutefois au conseil de renvoyer l'initiative à la Commission des institutions politiques en la chargeant de lui soumettre un projet.

1^{er} novembre 2007

Pour la commission:

Le président, Andreas Gross

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 L'initiative parlementaire du 13 mars 2003 (03.401) du groupe UDC

1.1.1 Objectif de l'initiative

Déposée le 13 mars 2003, l'initiative parlementaire 03.401 du groupe de l'Union démocratique du centre vise à ce que soient sujets au référendum les arrêtés fédéraux autorisant des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques ou de nouvelles dépenses périodiques dépassant un certain montant. Leurs auteurs attendent un effet bénéfique de cette mesure sur les finances de la Confédération. Ils renvoient à cet égard aux expériences faites par les cantons et les communes.

1.1.2 Examen préalable de l'initiative

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire à sa séance du 13 novembre 2003. Par 11 voix contre 11, et grâce à la voix prépondérante de son président, elle a décidé de recommander à son conseil d'y donner suite.

A l'instar de l'initiative, la décision de la commission était principalement motivée par des considérations budgétaires. La commission a en effet estimé que l'introduction d'un référendum financier était susceptible d'avoir des effets préventifs sur les dépenses engagées par les pouvoirs publics, comme le montrent les résultats empiriques des cantons et des communes, rapportés dans la littérature spécialisée (voir rapport du 20 février 2004 de la CIP-N).

La commission a en outre avancé des arguments d'ordre politico-démocratique en faveur de l'introduction du référendum financier. Comme elle l'indique dans son rapport, il peut parfois être plus intéressant pour le peuple de se prononcer sur des dépenses importantes et sur des normes légales abstraites. Il s'agit finalement de lui permettre de participer aux décisions qui comptent, qu'elles soient de nature financière ou normative.

A l'opposé, une *minorité de la commission* a dénoncé une instrumentalisation des droits populaires dans l'unique but de réduire les dépenses. Soulignant que les droits populaires possèdent une valeur propre, cette minorité a estimé qu'il ne fallait pas en créer de nouveaux pour atteindre des objectifs politiques déterminés, et qu'il était nécessaire de veiller à un équilibre de l'ensemble des droits populaires, afin que les instruments d'opposition, auxquels ressortit le référendum financier, ne soient pas surreprésentés. Elle a enfin rappelé que la majorité des dépenses de la Confédération se fondent sur des lois qui sont d'ores et déjà sujettes au référendum.

L'initiative parlementaire ayant été déposée avant l'entrée en vigueur, au 1^{er} décembre 2003, de la nouvelle loi sur le Parlement, elle est soumise aux règles de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC). L'initiative a donc été soumise au vote du Conseil national, conformément à l'art. 21^{ter} LREC. Le

22 septembre 2004, celui-ci s'est rallié par 90 voix contre 75 à l'avis de la courte majorité de la commission, soutenant donc l'idée de l'introduction du référendum financier. La CIP-N a ensuite été chargée d'élaborer un projet afin de mettre en œuvre l'initiative.

1.2 Expérience dans les cantons

1.2.1 Mise en œuvre du référendum financier

1.2.1.1 Des solutions diverses

Dans leur ouvrage consacré à la démocratie directe dans les cantons, les politologues Alexander Trechsel et Uwe Serdült écrivent que le référendum financier est le plus complexe de tous les instruments de la démocratie directe utilisés dans les cantons¹. La difficulté réside dans la diversité des solutions adoptées, les cantons connaissant le référendum obligatoire et le référendum facultatif, avec des seuils très différents. La totalité des cantons disposent cependant d'une forme de référendum financier, un outil apprécié dans le système de démocratie directe pratiqué à cet échelon. «Qui paie commande»: comme le relèvent Trechsel et Serdült², ce principe occupe une place importante dans les démocraties cantonales.

1.2.1.2 Référendum facultatif ou référendum obligatoire?

Commentant les développements institutionnels dans les cantons en matière de référendum financier, Trechsel et Serdült estiment que la marche triomphale du référendum financier facultatif en est probablement l'élément le plus frappant³. Aujourd'hui, en effet, une grande majorité de cantons ont institué un référendum financier facultatif. Le référendum financier obligatoire n'est pas pour autant en perte de vitesse: plus de la moitié des cantons l'ont en effet inscrit dans leurs législations cantonales pour certaines dépenses. Plusieurs cantons connaissent même le référendum obligatoire pour les décisions d'ordre financier alors qu'ils ne prévoient que le référendum facultatif pour les lois, plaçant de fait des obstacles démocratiques plus difficiles à franchir lorsqu'il s'agit de décider d'une dépense. Comme le relève Etienne Grisel, «il en résulte ce paradoxe que la dépense occupe un rang démocratique plus élevé que la loi qui est censée lui servir de base⁴».

Si le référendum financier facultatif gagne du terrain, c'est que le système s'articule désormais fréquemment sur deux étages: dans de nombreux cantons, en effet, le peuple peut demander le référendum pour les crédits supérieurs à une certaine somme (référendum facultatif), tandis que, à partir d'une somme encore plus élevée, les crédits sont automatiquement soumis au vote du peuple (référendum obligatoire).

¹ Alexander Trechsel et Uwe Serdült, *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996)*, Bâle–Genève–Munich, 1999, p. 37.

² *Id.*

³ *Ibid.*, p. 49.

⁴ Etienne Grisel, «Les droits populaires au niveau cantonal» in Daniel Thürer *et al.* (éd.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, p. 408s.

1.2.1.3 Seuils de déclenchement

Le référendum financier s'applique normalement à toutes les nouvelles dépenses, c'est-à-dire aux dépenses non liées – uniques ou périodiques –, qui excèdent un certain montant. Ce seuil peut fortement varier d'un canton à l'autre, allant par exemple du simple (250 000 francs) au centuple (25 millions de francs) entre les cantons de Schwyz et de Lucerne pour les nouvelles dépenses uniques soumises au vote du peuple (référendum obligatoire). S'agissant des dépenses périodiques annuelles, le seuil référendaire est généralement fixé à un dixième du seuil prévu pour les dépenses uniques.

Dans quelques cantons, le seuil référendaire n'est pas exprimé en francs, mais en un certain pourcentage d'un indicateur financier cantonal. Appliqué dans les cantons du Jura, du Valais, de Neuchâtel, de Fribourg et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, ce système a pour avantage d'éviter de devoir adapter périodiquement les montants exprimés en francs. Au fil des ans, la plupart des cantons qui ont retenu l'autre système ont dû se soumettre à cette opération, parfois à plusieurs reprises. Trechsel et Serdült ont toutefois montré que, malgré ces mesures, le montant des crédits soumis au référendum financier a continuellement baissé dans de nombreux cantons par rapport aux dépenses totales: ce système a donc finalement entraîné une extension involontaire du référendum financier⁵.

1.2.1.4 Niveau législatif et degré de précision

En règle générale, les cantons ne fixent qu'un minimum de règles en matière de référendum financier, et ils les inscrivent dans leur constitution. Celles-ci prévoient uniquement que, à partir d'un certain montant, les dépenses adoptées par le parlement sont soumises ou sujettes au référendum: les dispositions d'exécution se cantonnent normalement aux questions de procédure, sans apporter davantage de précisions sur les règles qui régissent le déclenchement du référendum. Selon les politologues Yvo Hangartner et Andreas Kley⁶, c'est donc la pratique des autorités cantonales supérieures et, notamment, la jurisprudence du Tribunal fédéral qui déterminent essentiellement les conditions permettant aux citoyens de se prononcer dans le cadre d'un référendum financier.

Sur recours de droit public, le Tribunal fédéral statue sur le respect des droits de participation des citoyens s'agissant d'une décision portant sur une dépense concrète, tant du point de vue de la constitution cantonale que des lois destinées à appliquer ces droits constitutionnels. Souvent, faute de dispositions plus précises dans la constitution cantonale, le Tribunal fédéral s'appuie sur les principes qu'il a lui-même fixés en matière de référendum financier. Etant donné que ce type de référendum est fréquemment contesté⁷, les principes développés par le Tribunal fédéral sont loin d'être négligeables: selon Hangartner et Kley, ils ont même acquis la portée d'une loi fédérale. Aussi les cantons, pour éviter des recours en justice, observent-ils

⁵ A. Trechsel et U. Serdült, *op. cit.*, pp. 38 ss.

⁶ Yvo Hangartner et Andreas KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich, 2000, p. 728.

⁷ *Ibid.*, p. 729.

ces principes, tant pour la forme juridique qu'ils donnent au référendum financier que pour son application.

Pour Hangartner et Kley, cette uniformisation des règles régissant le référendum financier ne va pas sans poser problème. A leur sens, les principes de la démocratie et du fédéralisme seraient mieux respectés si les législateurs cantonaux définissaient eux-mêmes les règles du référendum financier. Toutefois, ils comprennent également la nécessité de disposer d'une instance supracantonale indépendante pour trancher les recours. Pour les autorités politiques, en effet, il est très tentant de réduire au gré des circonstances, et donc parfois à l'excès, le champ d'application du référendum financier. Hangartner et Kley jugent dès lors légitime que les citoyens cherchent à protéger leurs droits par une instance extérieure au canton et qu'ils attendent du Tribunal fédéral qu'il leur reconnaisse l'exercice du droit au référendum financier prévu par leur constitution cantonale⁸.

1.2.2 Résultats des études effectuées sur le sujet

Les spécialistes évaluent principalement le référendum financier sur la base de critères politico-économiques. Ils postulent tout d'abord que le référendum financier entraîne toujours une limitation des activités de l'Etat, notamment lorsqu'il porte sur des dépenses uniques. En effet, si un nouveau projet de dépenses est rejeté en votation populaire, la dépense concernée ne sera tout simplement pas engagée, même si les citoyens auraient voulu une dépense plus élevée ou moins élevée⁹.

Plusieurs études sur les effets du référendum financier dans les cantons et les communes apportent effectivement la preuve empirique d'un effet modérateur de cet instrument sur les dépenses publiques. Après analyse d'un ensemble de données cantonales (période allant de 1986 à 1997) et communales (données de 1990 pour 134 communes), les économistes Lars P. Feld et Gebhard Kirchgässner ont ainsi constaté que l'existence d'un référendum financier obligatoire conduit à des dépenses et des recettes moins élevées. D'après leurs calculs, les cantons dotés d'un référendum financier obligatoire affichent des dépenses et des recettes par habitant largement inférieures aux autres cantons (respectivement 7 % et 11 % environ). Les résultats sont encore plus frappants pour les communes dotées d'un référendum financier: proportionnellement à leur nombre d'habitants, les dépenses et les recettes y sont inférieures de 20 % environ aux autres communes¹⁰.

Les politologues Adrian Vatter et Markus Freitag ont pour leur part pu identifier un effet du référendum financier sur la balance des dépenses en analysant des données cantonales allant de 1988 à 1998. Selon leurs conclusions¹¹, plus il est difficile de

⁸ Y. Hangartner et A. Kley, *op. cit.*, p. 731.

⁹ Pour des explications détaillées sur la théorie politico-économique du référendum financier, voir le rapport de Lars P. Feld, intitulé *Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung*, élaboré sur mandat de la Commission pour les questions conjoncturelles (CQC) dans le cadre de son rapport annuel 2004.

¹⁰ Gebhard Kirchgässner, «Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz» in *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 138^e année, 2002, p. 418.

¹¹ Adrian Vatter et Markus Freitag, «Die Janusköpfigkeit von Verhandlungs-demokratien: Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone» in *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2002, n° 2, p. 69.

soumettre une dépense au référendum et moins cet instrument est utilisé, plus les dépenses publiques sont élevées; à l'inverse, si les citoyens peuvent facilement recourir aux instruments de la démocratie directe et s'ils sont régulièrement appelés aux urnes pour des objets financiers, l'emprise de l'Etat se réduit d'autant.

Lars P. Feld indique en résumé que les études empiriques portant sur les cantons et les communes suisses (de même que celles portant sur les Etats des Etats-Unis d'Amérique) révèlent essentiellement que les collectivités qui fonctionnent en démocratie directe dépendent moins, lèvent moins d'impôts, sont moins endettées, connaissant une moindre soustraction fiscale et bénéficient d'une économie plus forte (PIB par habitant)¹².

La création d'un référendum financier à l'échelon de la Confédération pourrait-elle produire des effets comparables? Tout pronostic est difficile, d'autant que la structure des dépenses varie fortement entre la Confédération et les cantons ou les communes: si, dans ces derniers, les dépenses portent souvent sur des projets d'infrastructure, ce sont les dépenses de transfert qui dominent pour la Confédération. Pour Lars P. Feld, cette différence ne constitue pourtant nullement un obstacle à l'introduction d'un référendum financier: il estime en effet que les questions de redistribution des richesses possèdent également toutes les caractéristiques nécessaires pour être tranchées par le souverain¹³.

1.3 Discussions menées précédemment sur le plan fédéral

1.3.1 Obliger les autorités à la discipline en matière de dépenses: l'initiative populaire des années 50

La question de compléter ou non les droits populaires à l'échelon de la Confédération en introduisant un référendum financier a été débattue à plusieurs reprises aux Chambres fédérales par le passé. Le peuple a déjà eu l'occasion de se prononcer lui aussi. Au début des années 1950, en effet, le Parlement avait soumis, à titre de contre-projet à l'«initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale» (retirée avant la votation), une modification constitutionnelle au vote du peuple et des cantons, qui visait notamment à ce que les dépenses uniques et périodiques supérieures à un certain montant soient sujettes au référendum (FF 1956 I 1352). La modification constitutionnelle avait été rejetée le 30 septembre 1956 par 54,5 % des voix. Huit cantons et deux demi-cantons l'avaient néanmoins acceptée (FF 1956 II 677).

Difficile de savoir si ce résultat signifiait une opposition de principe du peuple et des cantons à exercer un pouvoir de co-décision en matière d'arrêtés financiers. Certains analystes ont même avancé après le scrutin que le projet n'était pas assez ambitieux pour l'emporter: ainsi, le référendum n'aurait pas pu être demandé pour les dépenses autorisées expressément par une loi. L'initiative populaire allait beaucoup plus loin, puisqu'elle visait à ce que tous les arrêtés fédéraux entraînant une dépense supérieure à un certain montant soient sujets au référendum et que toutes les lois entraî-

¹² L. P. Feld, *op. cit.*, p. 35.

¹³ *Ibid.*, p. 44.

nant une dépense supérieure à un certain montant soient obligatoirement soumises au référendum.

Le principal objectif des auteurs de l'initiative était manifestement d'imposer la rigueur budgétaire aux autorités: outre l'introduction d'un référendum financier (obligatoire ou facultatif) et d'un frein aux dépenses d'une large portée (majorité qualifiée pour les arrêtés financiers), l'initiative visait en effet à ce que l'Assemblée fédérale ne puisse dépasser le total des dépenses proposées par le Conseil fédéral au titre du budget et des crédits supplémentaires «sans prévoir concurrentement la couverture de ce dépassement sous forme d'économies ou de recettes nouvelles». C'est cette dernière disposition, en particulier, qui avait incité le Conseil fédéral à proposer un contre-projet introduisant un frein aux dépenses d'une portée réduite et un référendum financier très limité, sans restreindre autant la souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale.

1.3.2 La place particulière des dépenses d'armement

Si l'initiative précitée était largement motivée par des considérations budgétaires, c'est notamment autour des dépenses d'armement que les débats sur le référendum financier se sont articulés par la suite. Soumise au vote du peuple, une initiative populaire demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires a ainsi été rejetée le 5 avril 1987 par 59,4 % des voix (FF 1987 II 834).

Cette thématique a également pesé sur les débats au Conseil national concernant l'initiative parlementaire 86.236, déposée par le conseiller national Paul Günter, qui visait à l'introduction d'un référendum financier généralisé (BO 1988 N 848). M. Günter, soutenu par d'autres conseillers nationaux, a eu beau souligner que son initiative portait sur tous les crédits d'engagement pour autant qu'ils dépassent un certain montant, et qu'elle ne visait donc pas spécifiquement les dépenses d'armement, de nombreux élus, principalement de droite, se sont succédés à la tribune pour rejeter ce nouvel instrument, arguant par exemple que le Parlement ne devait pas sacrifier ses prérogatives politico-budgétaires (BO 1988 N 856). Torpillée d'emblée, l'initiative a été largement rejetée.

1.3.3 Droits populaires et révision totale de la Constitution

Au milieu des années 1990, dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral avait mis en consultation un projet de réforme des droits populaires incluant des propositions visant à instaurer un référendum facultatif en matière administrative et financière. L'objectif affiché n'était pas de maîtriser les dépenses, mais de veiller à la cohérence du système des droits populaires, comme l'expliquait le Conseil fédéral dans le message relatif à une nouvelle constitution fédérale, daté du 20 novembre 1996: «Il s'agit d'un instrument précieux qui comble une importante lacune dans le système en vigueur des droits populaires» (FF 1997 I 473). D'ailleurs, le projet ne se cantonnait pas à un référendum financier, mais prévoyait plus globalement la création d'un référendum administratif qui devait, sauf exception, donner au peuple un pouvoir de co-décision pour tout acte particulier. Comme le relevait le Conseil fédéral, «il y a des mesures concrètes qui sont autre-

ment importantes, aux yeux d'une partie de la population, que mainte disposition abstraite» (Exposé des motifs du projet de Constitution, 1995, ch. 43.9).

La mise en œuvre concrète du nouvel instrument n'a toutefois pas été sans poser problème au Conseil fédéral. Difficile, en effet, d'inscrire dans la Constitution les critères matériels régissant le déclenchement du référendum contre une décision adoptée par l'Assemblée fédérale, d'autant que, à l'échelon de la Confédération, le Tribunal fédéral n'a pas compétence pour examiner l'interprétation concrète desdits critères (FF 1997 I 475). Le Conseil fédéral a finalement proposé un «mode procédural» aux termes duquel une minorité qualifiée d'un tiers des membres de l'Assemblée fédérale peut demander qu'une décision soit sujette au référendum.

Cette solution n'a pas recueilli que des avis positifs. En effet, de nombreux participants à la procédure de consultation auraient préféré une définition matérielle des décisions sujettes au référendum. S'en tenant malgré tout au mode procédural, le Conseil fédéral a proposé dans le projet soumis aux chambres d'appliquer la règle usuelle de la majorité pour les décisions du Parlement (la majorité simple des votants dans les deux chambres détermine si une décision concrète est sujette au référendum ou non) – alors même que, dans le projet mis en consultation (qui prévoyait de fixer le seuil de déclenchement à une minorité d'un tiers), il écrivait que la règle ordinaire de la majorité «a une couleur un peu plébiscitaire» (Exposé des motifs du projet de Constitution, 1995, ch. 43.9).

Les Commissions de la révision constitutionnelle ont longuement débattu des propositions du Conseil fédéral. Sur le fond, les deux commissions se sont ralliées à l'idée d'un référendum en matière administrative et financière. Le mode procédural a en revanche été accueilli avec grand scepticisme, notamment par la commission du Conseil des Etats, qui a alors fait élaborer des seuils de déclenchement matériels. Une des solutions proposées prévoyait ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de paiement qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 100 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 10 millions de francs soient sujets au référendum.

Les différentes propositions visant à la création d'un référendum en matière administrative et financière faisaient partie de l'un des trois objets examinés dans le cadre de la refonte de la Constitution. Intitulé «Réforme des droits populaires», ce projet a toutefois été rejeté par les chambres lors du débat d'entrée en matière.

Quelques années plus tard, une réforme nettement moins ambitieuse des droits populaires a pu être mise en œuvre: le projet élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), intitulé «Suppression de carences dans les droits populaires» et accepté en votation par le peuple et les cantons le 9 février 2003, ne prévoyait en effet ni référendum administratif ni référendum financier. Dans son rapport, la commission indiquait uniquement que l'art. 141, al. 1, let. c, de la Constitution fédérale – aux termes duquel les arrêtés fédéraux sont sujets au référendum «dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient» – laissait une marge de manœuvre suffisante à l'Assemblée fédérale (FF 2001 4617). Il revient donc au législateur de décider s'il convient de créer un référendum financier à l'échelon de la Confédération.

1.3.4 La réapparition de l'argument de la rigueur budgétaire

Si, lors la refonte de la Constitution, les discussions sur le référendum financier s'articulaient autour des droits populaires, récemment, les arguments budgétaires ont refait surface. Entre-temps, le Conseil fédéral est apparu moins convaincu de leur pertinence, allant jusqu'à rejeter l'introduction d'un référendum financier dans son avis du 16 juin 2003 sur la motion 03.3019 «Introduction d'un droit de veto sur les dépenses», portée par l'ancien conseiller national radical Erich Müller, qui en espérait des effets positifs sur le budget. A l'appui de son rejet, le Conseil fédéral invoquait des raisons de forme plus que de fond: le peuple ayant voté au printemps 2003 seulement sur une réforme des droits populaires, il lui semblait prématuré de rouvrir le débat sur un nouveau droit populaire, d'autant que le nouveau droit envisagé n'avait pas trouvé de majorité, à l'époque, au Parlement et avait été exclu du projet soumis au vote du peuple. En outre, le Conseil fédéral se déclarait opposé à des réformes institutionnelles ponctuelles. Sur le fond, le Conseil fédéral a quand même relevé que les expériences faites par les cantons et les communes ne pouvaient être transposées directement sur le plan fédéral: proportionnellement, le domaine de la Confédération est nettement moins vaste, étant donné que de nombreuses dépenses de transfert «découlent d'obligations légales qui laissent peu de marge de manœuvre».

En suspens depuis deux ans, la motion a été classée le 18 mars 2005. Dans l'intervalle, toutefois, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative 03.401 du groupe UDC – initiative qui fait l'objet du présent rapport et qui vise à instaurer un référendum financier pour les mêmes raisons que la motion précitée.

1.4 Elaboration de plusieurs projets d'actes par la CIP en vue de la mise en œuvre de l'initiative

1.4.1 Experts entendus

Le 17 février 2005, la CIP a procédé à une première analyse des questions à éclaircir en vue de mettre en œuvre l'initiative. La matière s'avérant plus complexe que prévu, elle a décidé de procéder à des auditions d'experts avant de poursuivre ses travaux. Ces auditions se sont déroulées le 14 avril 2005. M. Gebhard Kirchgässner, professeur à l'Université de Saint-Gall, a présenté les expériences faites par les cantons et les communes ayant introduit un référendum financier. Il a également exposé à la commission les effets du référendum financier sur les dépenses publiques. M. Yvo Hangartner, ancien professeur à l'Université de Saint-Gall, s'est concentré sur les aspects juridiques du référendum financier, soulignant notamment les points principaux de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Enfin, M. Kurt Stalder, secrétaire de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, a relevé les effets du référendum financier du point de vue de la politique financière, comme M. Kirchgässner avant lui.

1.4.2 Travaux de la sous-commission

Compte tenu de la complexité du sujet, la CIP a décidé de charger une sous-commission¹⁴ d'élaborer un projet d'acte. Cette dernière s'est réunie à quatre reprises pour examiner différents modèles. Le 29 novembre 2005, elle a adopté des avant-projets d'acte et un rapport explicatif à l'intention de la commission plénière.

1.4.3 Avis de la Commission des finances

La CIP a soumis pour avis à la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) les avant-projets élaborés par sa sous-commission. Dans son avis rendu le 10 avril 2006, la CdF-N a proposé par 12 voix contre 9, et 2 abstentions, de renoncer à la création d'un référendum financier à l'échelon de la Confédération. Forte de cette décision de principe, elle n'a pas jugé utile d'examiner plus avant les propositions de la sous-commission et s'est donc cantonnée à exposer les principaux arguments avancés au sein de la commission par les opposants et les défenseurs du projet.

1.4.4 Appréciation des projets par un expert externe

Consciente de la portée de l'introduction d'un nouveau droit populaire, la CIP a décidé de soumettre les avant-projets élaborés par sa sous-commission à un expert externe. M. Rainer Schweizer, professeur à l'Université de Saint-Gall, a donc été chargé de rendre un avis de droit, qu'il a présenté à la CIP à sa séance du 27 avril 2006. La CIP a alors chargé sa sous-commission d'examiner à son intention les nouvelles propositions présentées par M. Schweizer. La sous-commission a procédé à cet examen à sa séance du 29 août 2006.

1.4.5 Avant-projet de la CIP en vue de la procédure de consultation

Réunie le 16 février 2007, la Commission des institutions politiques a procédé à l'examen des nouveaux avant-projets et du rapport préparés par sa sous-commission. Par 11 voix contre 10, et 1 abstention, elle a approuvé lors du vote sur l'ensemble, en vue de la procédure de consultation, l'avant-projet d'acte qu'elle avait préalablement modifié. Ainsi, la commission a présenté une loi fédérale portant création du référendum financier et prévoyant de modifier en conséquence la loi sur le Parlement et la loi sur les finances. La teneur de cet avant-projet était la suivante:

¹⁴ Membres: Joder (prés.), Fluri, Gross Andreas, Lustenberger, Weyeneth.

Loi fédérale portant création du référendum financier

Avant-projet

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 141, al. 1, let. c, de la Constitution¹⁵,
vu le rapport du ... de la Commission des institutions politiques
du Conseil national¹⁶,
vu l'avis du ... du Conseil fédéral¹⁷,

arrête:

I

La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁸ est modifiée comme suit:

Art. 25 Finances

¹ L'Assemblée fédérale arrête les charges et les dépenses d'investissement au moyen du budget et de ses suppléments. Elle prend les décisions concernées sous la forme d'arrêtés fédéraux simples.

² Elle arrête sous la forme d'arrêtés fédéraux sujets au référendum les crédits d'engagement:

- a. qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 200 millions ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 20 millions de francs;
- b. qu'elle n'a pas adoptés en procédure d'urgence.

³ Elle arrête les autres crédits d'engagement et les plafonds de dépenses sous la forme d'arrêtés fédéraux simples.

⁴ Elle approuve le compte d'Etat sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

⁵ Elle fixe dans les décisions de crédit, le but et le montant du crédit. Elle peut en outre y définir les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et l'obligation de rendre compte du Conseil fédéral.

¹⁵ RS 101

¹⁶ FF ...

¹⁷ FF ...

¹⁸ RS 171.10

II

La loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁹ est modifiée comme suit:

Art. 23, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les crédits d'engagement sujets au référendum sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral, par un message spécial ou dans le cadre d'un message sur le budget et ses suppléments.

Art. 28, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Si le crédit d'engagement dépasse un des montants fixés à l'art. 25, al. 2, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁰, il est soumis à l'Assemblée fédérale. Lorsque les Chambres fédérales ne siègent pas, le Conseil fédéral demande leur convocation en session extraordinaire.

III

Disposition transitoire

L'ancien droit s'applique aux crédits d'engagement soumis à l'Assemblée fédérale avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁹ RS 611.0

²⁰ RS 171.10

Une *minorité* a proposé de ne pas entrer en matière. Elle estime en effet qu'un référendum financier au niveau fédéral ne serait guère pertinent, car les expériences cantonales ont montré à diverses reprises qu'il n'est pas toujours évident de déterminer si tel ou tel crédit est ou non sujet au référendum. Or, il n'est pas souhaitable d'introduire au niveau fédéral des droits qui n'auraient de sens qu'à partir du moment où ils seraient assortis de la possibilité d'un recours judiciaire. En outre, cette minorité fait valoir que la plupart des dépenses sont prévues par voie de loi et donc déjà sujettes au référendum, ce qui revient à prévoir deux référendums pour la même dépense et n'est donc pas souhaitable. Enfin, il apparaît que la structure des dépenses au niveau fédéral est très différente de celle des cantons: une grande partie des dépenses de la Confédération relève en effet de mécanismes de redistribution, qui ne se prêtent guère au référendum.

Une autre *minorité* a proposé au contraire d'inscrire dans la Constitution les critères de déclenchement du référendum financier, afin qu'ils apparaissent clairement dans l'article constitutionnel consacré au référendum facultatif. Les droits populaires occupant une place primordiale dans le système politique suisse, il faudrait que le texte fondateur permette de les identifier précisément. Un projet de minorité visant à modifier la Constitution en ce sens a donc également été mis en consultation.

Une autre *minorité* encore est d'avis que les plafonds de dépenses devraient eux aussi être sujets au référendum, à défaut de quoi d'importants arrêtés financiers seraient soustraits au vote du peuple. De son point de vue, les plafonds de dépenses sont tout aussi importants que les crédits d'engagement pour la gestion financière à l'échelon de la Confédération.

Enfin, une autre *minorité* a proposé de ne rien changer au droit régissant la possibilité de déclarer urgents certains crédits d'engagement. En effet, elle estime que le Conseil fédéral doit pouvoir, en cas d'urgence, libérer des crédits d'engagement sujets au référendum.

Les minorités qui ont proposé de modifier le projet d'acte ont bénéficié de l'appui du professeur Schweizer. Ce dernier recommande en effet, dans son avis de droit, d'inscrire le référendum financier dans la Constitution. Il estime en outre que les plafonds de dépenses devraient également être sujets au référendum financier. Aux yeux du professeur Schweizer, enfin, le Conseil fédéral devrait pouvoir aussi déclarer urgents des crédits sujets au référendum.

1.4.6 Résultats de la consultation et proposition de classer l'initiative

Réunie le 27 août 2007, la commission a pris acte des résultats de la consultation. Elle a constaté que les avis divergeaient sur la question de l'instauration du référendum financier à l'échelon de la Confédération. Si une majorité des cantons se sont prononcés en faveur du référendum financier, la plupart des partis et des associations faïtières l'ont rejeté.

De manière plus détaillée, 17 cantons se sont prononcés en faveur de l'instauration du référendum financier, alors que sept l'ont rejetée (BE, SZ, OW, NW, SO, TG, VS). En ce qui concerne les partis, le PRD et l'UDC l'ont approuvée, alors que le PDC, le PS, le PEV et le PLS l'ont rejetée. En outre, les trois associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne se sont également prononcées

contre le référendum financier. Par contre, les associations faitières de l'économie sont divisées: si *economiesuisse*, l'Union suisse des arts et métiers et l'Association suisse des banquiers soutiennent résolument le référendum financier, le Centre Patronal, la Fédération des Entreprises Romandes, l'Union Suisse des Paysans, l'Union syndicale suisse, la Société suisse des employés de commerce et Travail Suisse rejettent ce nouveau droit populaire.

Les arguments des partisans et des opposants coïncident largement avec les arguments de la majorité et des minorités de la commission: alors que les partisans soulignent que le système a fait ses preuves à l'échelon cantonal et s'attendent à ce qu'il ait un effet modérateur sur les dépenses publiques, les opposants craignent que ce nouvel instrument ralentisse le fonctionnement politique, voire le bloque totalement.

La commission a également pris acte du fait qu'une majorité des participants à la procédure de consultation voudraient inscrire le référendum financier dans la Constitution. De même, une majorité d'entre eux se sont prononcés pour la prise en compte des plafonds de dépenses. De ce point de vue, les participants rejoignent les minorités de la commission. Pour ce qui est des autres points principaux concernant l'application du référendum financier (octroi de crédits dans le cadre d'une procédure d'urgence, calcul des valeurs seuils, voie de recours auprès du Tribunal fédéral), les positions divergent.

Eu égard à ces considérations, la CIP a pu constater que les résultats de la consultation reflétaient bien les rapports de force très serrés de la commission. Au final, d'ailleurs, le projet n'a plus rencontré de soutien majoritaire au sein de la commission, celle-ci décidant en effet, par 12 voix contre 10, et 1 abstention, de ne pas entrer en matière. La CIP propose maintenant au conseil de classer l'initiative parlementaire 03.401.

2 Raisons de renoncer au projet

2.1 Un ralentissement des processus décisionnels

Toute dépense de la Confédération repose sur une base légale. L'avant-projet mis en consultation prévoit de ne soumettre au référendum que les dépenses dites «nouvelles». Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une dépense est considérée comme nouvelle lorsque ni son principe ni son montant ne sont imposés par la loi. En tout état de cause, même pour ce type de dépenses, l'Assemblée fédérale ne dispose que d'une marge de manœuvre réduite: même si la loi ne définit pas directement une dépense, l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que les obligations légales puissent être remplies, et elle ne saurait donc prendre des arrêtés portant ouverture de crédits qui seraient en contradiction avec la loi. Ainsi, si, dans un certain domaine, l'Assemblée fédérale veut libérer un montant inférieur à celui qui est nécessaire à l'exécution correcte des obligations légales, voire ne rien libérer du tout, elle doit d'abord modifier la loi en conséquence.

Dans l'hypothèse où le référendum financier serait instauré, le rejet en votation populaire d'un crédit voté par l'Assemblée fédérale et destiné à une tâche donnée, fixée par la loi, sèmerait assurément la confusion. Afin d'y remédier, l'Assemblée fédérale devrait voter un nouveau crédit le plus rapidement possible. Elle devrait alors interpréter la volonté du souverain: le crédit a-t-il été rejeté parce qu'il était

trop élevé ou, au contraire, parce qu'il ne l'était pas assez? De fait, cette dernière interprétation est tout à fait plausible: il se pourrait que, dans une certaine région, de nombreux citoyens se soient prononcés contre le crédit parce qu'ils pensaient que la manne fédérale profiterait moins à leur région qu'à d'autres. Pour son deuxième essai, l'Assemblée fédérale devrait s'assurer quand même que les fonds libérés seront toujours suffisants pour l'exécution du mandat légal. Si elle votait un crédit juste un peu moins élevé que celui qui a été rejeté par le peuple, les citoyens ayant refusé le premier crédit parce qu'ils le jugeaient trop élevé risqueraient de réserver le même sort au second. Dans un tel cas, il serait sans doute préférable que l'Assemblée fédérale modifie ou supprime carrément la base légale fondant la dépense en question.

En définitive, la situation décrite ci-dessus allongerait les processus décisionnels. Au niveau fédéral, ceux-ci sont structurés de façon à poser les jalons de la politique financière dans la législation. C'est en effet souvent à ce niveau-là qu'il est décidé non seulement si la Confédération sera chargée d'une tâche, mais encore quelle sera l'importance des fonds affectés à sa réalisation. Il est ainsi fréquent de voir des questions financières figurer au cœur d'un débat sur la prise en charge d'une nouvelle tâche par la Confédération. En fonction du résultat de cette discussion sur l'aspect financier, le mandat législatif sera plus ou moins étendu. Du reste, tout message relatif à un projet d'acte consacre un chapitre à ses conséquences financières, afin que l'Assemblée fédérale puisse se prononcer en connaissance de cause. Souvent, le projet d'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la mise en œuvre de dispositions légales et le projet de loi lui-même sont examinés simultanément.

L'exemple du programme d'armement illustre bien les problèmes induits par le ralentissement des processus décisionnels dû au référendum financier: s'il fallait attendre pour appliquer ce programme que le délai référendaire soit échu et, au cas où le référendum aurait abouti, que le verdict du peuple soit connu, il serait pratiquement impossible de commencer avant le milieu de l'année suivant son adoption. A quoi s'ajoute qu'à ce moment-là, les travaux relatifs à la préparation du prochain programme d'armement devraient être achevés depuis longtemps. Dès lors, comment planifier à long terme?

Par ailleurs, instaurer un référendum pour les arrêtés ouvrant des crédits en plus du référendum législatif engendrerait une pléthore de leviers décisionnels. Or, au niveau fédéral, l'outil de pilotage premier est la loi – et c'est donc à la définition de la loi qu'il y a lieu d'associer le peuple. A ce propos, il convient de noter que la structure des dépenses de la Confédération diffère de celle des cantons. Alors que dans ces derniers les investissements consacrés à de nouveaux projets (routes, hôpitaux, écoles, etc.) sont souvent sujets au référendum financier, et que la décision de réaliser ou non le projet en question dépend donc principalement de la volonté du peuple, à la Confédération il s'agit essentiellement de mécanismes de redistribution, comme dans le cas des crédits pour les subventions agricoles ou pour la formation, la recherche et la technologie. Pour les crédits de ce type, justement, le ralentissement des processus décisionnels décrit plus haut, consécutif à un scrutin négatif, aurait des répercussions beaucoup plus lourdes que pour de simples crédits d'investissement.

2.2

Evaluation des problèmes de délimitation en l'absence de juridiction fédérale

L'avant-projet mis en consultation par la CIP prévoit de soumettre au référendum financier les nouvelles dépenses uniques de plus de 200 millions de francs et les nouvelles dépenses périodiques de plus de 20 millions de francs. Cet avant-projet retient donc des critères analogues à ceux qui sont appliqués dans les cantons. Toutefois, la pratique des cantons révèle que ces critères ne permettent pas toujours d'obtenir des résultats indiscutables. On en veut pour preuve la volumineuse jurisprudence du Tribunal fédéral sur le sujet (voir ch. 1.2.1.4 du présent rapport). La CIP s'est d'ailleurs procuré un florilège des questions les plus fréquentes et des principales décisions du Tribunal fédéral en matière de référendum financier, dont elle a extrait les exemples exposés ci-après.²¹

La première question qui se pose est celle-ci: qu'est-ce qu'une «dépense»? Plus concrètement, l'utilisation de capitaux issus d'un fonds à affectation obligatoire constitue-t-elle une dépense, et donc une décision sujette au référendum (ATF 96 I 705)? Autre exemple: dans quelle mesure un programme de construction routière, qui prévoit des frais précis pour certaines routes en particulier, représente-t-il une dépense, avec référendum à la clef (Pra 85 N° 4)? Quant au changement d'affectation d'un immeuble appartenant à une caisse d'assurance de fonctionnaires, laquelle est juridiquement non autonome, et que le canton a l'intention de louer pour lui-même, est-il assimilable au basculement d'un élément du patrimoine financier au patrimoine administratif et, par conséquent, à une dépense (ATF 123 I 78)?

Le Tribunal fédéral a prononcé de nombreux arrêts sur la question de savoir quand il fallait qualifier une dépense de «dépense liée» ou de «nouvelle dépense». Ainsi, dans le cas de l'agrandissement d'une école normale en vue de la mise en œuvre d'engagements concordataires, est-on en présence d'une nouvelle dépense ou non (ATF 95 I 213)? Et l'achat d'un nouveau système informatique, plus performant, en raison d'un passage à une version plus récente, constitue-t-il une nouvelle dépense ou une dépense liée (ATF 97 I 820)? Enfin, où se situe la frontière entre l'entretien (dépense liée) et l'extension (nouvelle dépense) des routes ou des réseaux routiers (ATF 105 Ia 80)?

Il n'est pas toujours aisé non plus de distinguer les dépenses uniques des dépenses périodiques: lorsque la réalisation d'un nouveau projet s'étale sur trois ans, peut-on diviser les dépenses qui lui sont consacrées en trois tranches annuelles et simplement inscrire les crédits correspondants au budget, ou doit-on octroyer un crédit global (ATF 99 Ia 188)?

Plusieurs arrêts du Tribunal fédéral portent en outre sur les questions suivantes: principe du montant net, interdiction de morcellement, unité de la matière, date déterminante, frais subséquents, surcoûts, délégation pour l'engagement des dépenses.

La jurisprudence bigarrée du Tribunal fédéral montre clairement qu'il n'est pas toujours évident de savoir si une dépense doit être sujette au référendum. Le professeur Schweizer a donc recommandé de prévoir que le Tribunal fédéral exerce un contrôle en cas de recours pour violation du droit de vote. De son point de vue, la définition matérielle du domaine d'application du référendum financier donne par-

²¹ Les exemples sont tirés de l'ouvrage Hangartner / Kley, p. 1825 ss.

fois une grande marge de manœuvre à l'Assemblée fédérale. Toutefois, seule une minorité de la CIP s'est ralliée à son opinion. Quant à la majorité, elle s'est opposée à l'introduction d'un recours pour violation du droit de vote concernant le référendum financier à l'échelon de la Confédération. Inclure le Tribunal fédéral dans les processus décisionnels ne ferait que les ralentir davantage. En revanche, si elles n'offrent pas au peuple la possibilité de recourir contre une violation du droit de vote, les autorités fédérales – même si elles ont agi avec les meilleures intentions – risquent de se voir reprocher d'avoir indûment soustrait un arrêté au référendum. La confiance des citoyens dans l'instrument du référendum financier n'en sortirait guère renforcée.

2.3 Préserver la crédibilité de la Confédération

La politique des dépenses de la Confédération a aussi des conséquences directes sur l'activité des cantons. A cet égard, plusieurs participants à la consultation ont notamment critiqué le manque de clarté quant aux effets du référendum financier sur l'exécution de certaines tâches de l'Etat. Ainsi, la RPT prévoit que certaines compétences seront communes à la Confédération et aux cantons dans de nombreux domaines politiques. Or, l'instauration d'un référendum financier à l'échelon de la Confédération pourrait ralentir l'exécution de ce type de tâches et compliquer sérieusement les travaux de planification cantonaux.

Par ailleurs, le référendum financier pourrait concerner également certains arrêts relevant du domaine de la politique extérieure. En effet, les frais subséquents qui résultent de la mise en œuvre d'engagements internationaux ne procèdent pas tous directement d'une loi ou d'un traité; ils constituent donc de nouvelles dépenses. Dans son avis de droit, le professeur Schweizer souligne qu'un veto du peuple pourrait dès lors empêcher la Suisse d'honorer ses obligations internationales ou de participer aux programmes communautaires de l'UE, ce qui porterait atteinte à la crédibilité et à la marge de manœuvre du pays sur le plan international. Toujours d'après lui, soumettre au référendum des arrêts financiers relevant du domaine de la politique extérieure risquerait de poser de réels problèmes politiques ou pratiques. Enfin, la coopération au développement ne doit pas être oubliée non plus: en général, son financement repose moins sur des dépenses liées que sur de nouvelles dépenses. En faisant courir le risque à certains de ces crédits d'être rejetés, l'instauration d'un référendum financier menacerait de faire perdre sa cohérence à la coopération au développement, ce qui ne pourrait que nuire à la réputation de fiabilité de la Suisse.

2.4 Ne pas instrumentaliser les droits populaires

Soulignant les effets du référendum financier sur les finances des cantons en ce sens qu'il les incite à faire preuve de davantage de rigueur, ses partisans en attendent des effets comparables au niveau fédéral. Ce point de vue appelle deux remarques.

D'une part, il convient de relever qu'il existe déjà des outils servant à discipliner la Confédération dans sa politique des dépenses (à savoir le frein à l'endettement, en vertu de l'art. 126 Cst., et le frein aux dépenses, en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b et c, Cst.).

D'autre part, si un droit populaire est instauré spécialement dans le dessein d'atteindre un objectif précis, on assiste à une instrumentalisation des droits populaires, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes. Or, si l'on en croit les défenseurs du référendum financier, les citoyens souhaiteraient dépenser moins que leurs élus au Parlement. Le refus d'un crédit par le peuple sera donc à l'évidence interprété en ce sens. Pourtant, les citoyens d'une région donnée peuvent être rejetés ce projet uniquement parce qu'ils se sentaient lésés (voir ch. 2.1).

Les cantons fortement régionalisés, justement, connaissent bien le contrecoup du référendum financier: pour qu'un projet recueille une majorité, toutes les régions doivent y trouver leur compte. Au lieu de déboucher sur des économies, une telle situation entraîne des dépenses supplémentaires. Ce constat serait encore plus manifeste à l'échelon de la Confédération, où il faudrait tenir compte des différentes régions et communautés linguistiques du pays tout entier.

Globalement, la commission estime toutefois qu'il est superflu de spéculer sur la question de savoir si l'instauration d'un référendum financier permettra de faire des économies ou provoquera des dépenses supplémentaires. Il convient d'instaurer un droit populaire quand les citoyens semblent exclus de certaines décisions importantes. Et comme les processus de politique financière au niveau fédéral sont essentiellement réglés par la loi, les citoyens disposent déjà, avec le référendum législatif, d'un droit de participation suffisant, que du reste ils ne se privent pas d'exercer.

2.5 Proposition de minorité au sein de la commission

Une minorité de la commission propose au conseil de renvoyer l'initiative à la Commission des institutions politiques en la chargeant de lui soumettre un projet. A l'appui de sa proposition, elle rappelle que le Conseil national a décidé, le 22 septembre 2004, par 90 voix contre 75, de donner suite à l'initiative. A ses yeux, non seulement il n'y a aucune raison de ne pas respecter cette décision, mais l'instauration d'un référendum financier se place dans la logique démocratique qui veut que toutes les décisions importantes soient soumises au peuple. Elle affirme en outre que les dépenses ne sont pas toutes fixées dans la loi quant à leur montant. Enfin, eu égard à la marge de manœuvre considérable dont dispose l'Assemblée fédérale et à l'importance des dépenses qu'elle vote, elle estime qu'il y aurait lieu ici de compléter l'éventail des moyens populaires d'intervention directe.

En consultation, 17 cantons ont réservé un accueil favorable à l'instauration d'un référendum financier à l'échelon de la Confédération. Pour la minorité en question, s'ils ont adopté cette position, c'est parce qu'ils ont fait de longues années durant des expériences positives avec cet instrument. Elle ne voit donc pas pourquoi un instrument de la démocratie directe qui a fait ses preuves au niveau cantonal ne pourrait pas être utilisé aussi au niveau fédéral.

Dans les milieux spécialisés, on estime que les effets du référendum financier sur le budget de l'Etat ne sont plus à démontrer (voir ch. 1.2.2 du présent rapport). Pour leur part, les experts entendus par la CIP ont souligné les effets positifs du référendum financier (voir ch. 1.4.1 du présent rapport). La minorité de la commission est d'avis que la Confédération devrait mettre ces connaissances à profit et cesser d'ignorer un instrument de la démocratie directe qui a un effet modérateur sur les dépenses publiques.