ad 01.462

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

**Rapport du 25 mars 2004 de la Commission des institutions politiques
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 19 mai 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), nous exprimons ci-dessous notre avis sur le rapport du 25 mars 2004 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant la modification de la loi sur les finances de la Confédération (assurer le contrôle démocratique).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 mai 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Situation initiale

Se référant aux crédits accordés au groupe Swissair, des parlementaires ont élaboré une initiative visant à modifier la compétence du Conseil fédéral et de la Délégation des finances d'accorder des crédits urgents. Les auteurs de l'initiative estiment que cette compétence devrait désormais être limitée à un certain montant.

La Commission des institutions politiques du Conseil national a établi un rapport sur cette question et s'est prononcée, lors de l'examen préliminaire, par 24 voix contre une en faveur d'une limitation à 250 millions au maximum des crédits provisoires relevant de la compétence de la Délégation des finances. Le Conseil fédéral serait privé de toute compétence financière dans les cas urgents, contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur. La même restriction serait valable pour les dépassements de crédit soumis à autorisation en fin d'année.

2 Avis du Conseil fédéral

La question des compétences budgétaires de la Délégation des finances concerne le Parlement. Le Conseil fédéral ne peut que donner son avis sur l'opportunité de la proposition en question. Il en va autrement de la suppression envisagée de la possibilité dont dispose le Conseil fédéral d'octroyer des crédits provisoires urgents. Cette proposition porte directement sur les compétences du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral part du constat que la répartition actuelle des compétences entre le Conseil fédéral, la Délégation des finances et l'Assemblée fédérale a fait ses preuves et n'a jamais été remise en question à d'autres occasions. Aucune nécessité impérieuse ne justifie de modifier le rapport existant entre le Parlement et le gouvernement.

Transférer du Conseil fédéral à la Délégation des finances la compétence d'octroyer des suppléments de crédits et des crédits additionnels affaiblirait la position du Conseil fédéral en tant qu'institution. Celui-ci deviendrait dans les faits un organe chargé de faire des propositions, ce qui ne correspondrait pas au statut d'autorité dirigeante et exécutive suprême que lui confère la Constitution. De par ce statut, le Conseil fédéral doit assumer les fonctions directrices de l'Etat, en particulier par l'adoption d'actes financiers urgents.

Il convient de veiller pour chaque modification de la réglementation actuelle – réglementation qui a dans l'ensemble fait ses preuves – qu'elle ne restreigne pas inutilement la capacité d'action du Conseil fédéral et ne complique pas les processus de façon disproportionnée. Dans les situations exceptionnelles, notamment lorsque le trafic et les communications sont entravés, l'Etat doit toujours disposer d'instruments de gestion des crises efficaces. Comme chacun sait, l'urgence n'est pas forcément compatible avec la notion de partage des compétences.

En cas d'adoption par les Chambres fédérales de la modification proposée de la loi sur les finances de la Confédération, la question se pose de savoir si celles-ci seront en mesure de prendre des décisions en temps utile dans les situations urgentes. Le problème ne concerne pas seulement le temps nécessaire pour convoquer le Parle-

ment. Il faut également tenir compte du fait qu'un message devrait être rédigé, traduit et transmis aux membres des Chambres avant la séance; auparavant, les commissions devraient, de plus, avoir examiné le projet.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, priver le Conseil fédéral de la compétence d'accorder des crédits provisoires urgents pourrait suivant les cas compromettre fortement la capacité d'action de l'exécutif. Le Conseil fédéral s'efforce certes avec succès d'éviter les crédits provisoires urgents et de faire en sorte que la Délégation des finances puisse se prononcer sur les demandes de crédits. Mais un problème particulier peut se présenter dans ce contexte à propos des dépassements de crédits apparaissant en fin d'année. Du point de vue du droit budgétaire, les dépassements de crédits sont des crédits supplémentaires accordés par le Conseil fédéral par le biais d'un crédit provisoire urgent. Si la Délégation des finances ne pouvait pas, en fin d'année, examiner et autoriser les dépassements de crédits – qui en général se montent à moins de 250 millions –, les dépenses correspondantes ne pourraient pas être effectuées. Ici apparaît par ailleurs une différence essentielle par rapport aux crédits supplémentaires que la Délégation des finances octroie par le biais d'un crédit provisoire ordinaire. Pour les crédits supplémentaires, le rejet par la Délégation des finances d'une demande a pour seule conséquence que le crédit supplémentaire n'est pas accordé provisoirement et que la procédure ordinaire de crédit supplémentaire doit être suivie. Par contre, si un dépassement de crédits n'était pas traité par la Délégation des finances, le crédit lui-même ne serait pas autorisé. L'année suivante, il serait nécessaire de soumettre une demande de crédit correspondante par le biais du premier supplément.

Les dépassements de crédits et les crédits provisoires urgents sont des instruments indispensables lorsqu'une dépense ou l'activité qui se fonde sur celle-ci ne peut être ajournée. Sans ces instruments, un retard dans l'exécution des tâches serait alors inévitable.

Le Conseil fédéral est d'avis que le système actuel a fait ses preuves. L'octroi de crédits lors de l'immobilisation au sol des appareils de Swissair répondait au caractère absolument exceptionnel de la situation. C'est pourquoi le gouvernement, en accord avec la Délégation des finances, en arrive à la conclusion qu'il faut renoncer à modifier la loi sur les finances de la Confédération dans le sens où l'entendent les auteurs de l'initiative.