

**Message
à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières
et les indemnités**

du 15 décembre 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation un projet de loi sur les aides financières et les indemnités.

Nous vous proposons par la même occasion de classer les interventions parlementaires ci-après:

1977 M 76.505 Subventions. Loi-cadre
(E 14. 6. 77, Muheim; N 29. 9. 77)

1980 M 79.398 Loi sur les subventions
(N 27. 9. 79, Groupe de l'Union démocratique du
centre; E 18. 3. 80)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

15 décembre 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La présente loi sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) est une loi entièrement nouvelle.

Le projet renferme:

- 1. Les dispositions relatives au champ d'application de la loi ainsi qu'aux définitions (chap. 1^{er});*
- 2. Les dispositions sur le mode de légiférer en matière d'aides financières et d'indemnités (chap. 2);*
- 3. Les dispositions générales applicables aux aides financières et aux indemnités (chap. 3).*

Le chapitre 1^{er} spécifie que la loi s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral. Alors que les aides financières (aides) sont des avantages monnayables accordés aux fins de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire s'est librement assignée, les indemnités sont destinées à compenser les charges financières découlant de l'exécution de tâches prescrites ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération.

Le chapitre 2 du projet définit les principes que le Conseil fédéral et l'administration, lorsqu'ils sont appelés à légiférer, sont tenus d'observer lors de l'élaboration ou de la promulgation de dispositions légales sur les aides et les indemnités. Ces principes ne s'appliquent pas directement aux divers régimes d'aides et d'indemnités. En fait, ils ne peuvent déployer leurs effets qu'en tant qu'ils se traduisent dans les lois et ordonnances. Les règles abordées au chapitre 2 visent à faciliter la décision lorsqu'il s'agit d'examiner l'opportunité d'instaurer de nouvelles aides ou indemnités. Elles précisent d'autre part les modalités légales appelées à régir ces deux types de prestations.

Le chapitre 3 du projet contient les dispositions générales applicables aux aides et aux indemnités. Il règle de manière uniforme et systématique les principales questions juridiques qui touchent à l'ensemble de ce domaine, telles que le subventionnement multiple, la forme juridique de l'octroi des prestations, le versement, la restitution, la désaffectation, la prescription des créances, les infractions, etc.

Le présent projet a surtout pour but de systématiser le droit applicable aux subventions fédérales et de l'asseoir sur des principes juridiques uniformes. Ces principes sont pour l'essentiel les suivants:

- ne pas allouer d'aides financières ou d'indemnités sans de solides raisons,*
- veiller à assurer l'économicité, l'uniformité et la simplicité des procédures de subventionnement et de l'exécution des tâches,*



-
- *tenir compte des impératifs de politique financière (ne maintenir de dépenses obligatoires qu'autant que cela est indispensable pour atteindre le but de la subvention),*
 - *assurer une judicieuse répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.*

Message

1 Partie générale

11 Situation actuelle et grandes lignes du projet

111 Généralités

Au niveau fédéral, les dispositions ayant trait aux subventions¹⁾ sont éparpillées dans plus d'une centaine de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale et dans un nombre encore plus élevé d'ordonnances. Ces normes se limitent le plus souvent à un seul domaine (p. ex. la protection des eaux, la conservation des monuments historiques ou encore les écoles suisses à l'étranger). Rares sont celles qui ont un champ d'application plus large.²⁾ C'est ainsi que de nombreux régimes spécifiques de subventionnement ont vu le jour séparément et à des époques différentes. Le pouvoir législatif et réglementaire a créé de la sorte pour chaque matière un système autant que possible complet et distinct de dispositions juridiques en s'inspirant des impératifs et des idées du moment. Le système actuel des subventions fédérales se décompose donc en toute une gamme de régimes spécifiques.

112 Analyse de la situation actuelle

Le système fédéral des subventions a été qualifié à maintes reprises de «maquis». Cette diversité, qui est en effet considérable, porte aussi bien sur les définitions que sur les institutions juridiques elles-mêmes, les niveaux

¹⁾ Le terme de «subventions» est utilisé ici au sens le plus large et il englobe donc tous les subsides, contributions, subventions, aides financières, indemnités, prêts gratuits ou à faible intérêt, primes, bourses et autres prestations analogues du droit fédéral.

²⁾ – Article 30 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700): «Lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.»

– Article 3 de la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (RS 823.31): «A moins que d'importants intérêts nationaux, régionaux ou locaux ne s'opposent à l'ajournement de travaux ou commandes, les promesses de subventions fondées sur la législation fédérale contiendront une clause selon laquelle l'exécution est subordonnée à l'approbation de la Confédération. Cette approbation ne sera donnée que si le degré d'occupation en Suisse ou dans certaines régions la justifie.»

– Article 30, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0): «Il peut subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluriannuel. Il fixe ce faisant l'ordre d'urgence en tenant compte notamment des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance.»

– Loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 613.1), notamment l'article 6: «Des subventions fédérales à des tiers pourront être subordonnées à la condition que le canton participe également, en proportion de sa capacité financière, au financement de la tâche à entreprendre.»

normatifs, la densité législative et, enfin, les régimes spécifiques de subventionnement.

L'extrême diversité des termes utilisés pour des situations identiques ou analogues se reflète déjà dans la terminologie adoptée dans les textes légaux pour désigner les prestations allouées par la Confédération: contributions, subventions, aides à l'investissement, aides financières, indemnités, primes, subsides, participations aux frais.

Des disparités apparaissent également dans les modalités d'institutions juridiques similaires, telles que la prescription, le service des intérêts, la répétition des prestations allouées ou les éléments constitutifs de l'infraction. La réglementation de ces matières n'est pas uniforme. Faute de prescriptions explicites, elle repose même parfois sur la pratique de l'administration ou se fonde sur la jurisprudence des tribunaux.

La répartition des matières soumises à réglementation entre les divers degrés normatifs varie d'un domaine de subventionnement à l'autre. Pour ce qui est par exemple de l'aide à la construction de logements, tous les principes régissant les conditions et la procédure à observer pour l'octroi et la répétition des contributions figurent dans un acte législatif (cf. loi du 4 oct. 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements; RS 843). En revanche, en matière de lutte contre l'abus des stupéfiants, la loi n'évoque que le principe de l'aide et renvoie à un acte réglementaire pour tout ce qui a trait aux modalités (art. 15c, 1^{er} et 2^e al., de la loi du 3 oct. 1951 sur les stupéfiants; RS 812.121).

Les disparités en question se retrouvent également dans la densité législative. Alors que certains régimes de subventionnement vont jusque dans le moindre détail, il en est d'autres qui demeurent rudimentaires, voire lacunaires.

On notera enfin que les régimes de subventionnement présentent un très large éventail. La nature des prestations est multiple (contributions à fonds perdu, prêts, cautionnements, allègements fiscaux) tout comme leurs modes de calcul (quote-part aux frais, montants forfaitaires, prise en compte de la capacité économique de l'allocataire, prise en compte des prestations de tiers).

Les particularités des divers domaines de subventionnement expliquent pour une large part les disparités évoquées. En soi injustifiées le plus souvent, celles-ci sont imputables à certaines contingences ou au fait que l'administration et le législateur ne tiennent pas suffisamment compte des dispositions en vigueur.¹⁾

¹⁾ Dans un arrêt de 1972 (ATF 98 Ib 357), le Tribunal fédéral critique de la manière suivante les disparités constatées dans les dispositions relatives à la prescription: «La fixation de la durée et du départ des délais varie quasiment d'un acte normatif à l'autre. Il est souvent impossible de justifier en soi ces différences qui semblent avoir un caractère purement fortuit. Tout donne à penser que le législateur et l'administration n'ont pas pris jusqu'ici très au sérieux la fixation de ces délais ni cherché à les uniformiser de manière appropriée.»

Une législation qui manque d'uniformité et contient des lacunes compromet la sécurité juridique, entrave l'application du droit et engendre des inégalités de traitement.

113 Interventions parlementaires

Le Département fédéral des finances (DFF) s'emploie depuis des années à faire en sorte que les régimes spécifiques de subventionnement s'inspirent d'un certain nombre de principes généraux de manière à éviter que des règles différentes ne s'appliquent à des situations juridiques similaires. Toutefois, l'idée prévaut de plus en plus que seule une loi générale sur les subventions serait de nature à assurer l'unification du droit en la matière en fonction d'un certain nombre de principes généraux. Elle a d'ailleurs suscité les deux interventions parlementaires ci-après:

- Motion Muheim du 15 décembre 1976 (76.505; E 14. 6. 77; N 29. 9. 77)
 - Subventions fédérales. Loi-cadre:

Le Conseil fédéral est invité à élaborer des «principes généraux» régissant l'ensemble des «subventions fédérales» (partie du secteur des transferts) et à les soumettre au Parlement sous la forme d'un projet de loi. Cette loi-cadre doit permettre de subordonner les subventions fédérales à des conditions générales uniformes, sans qu'il faille procéder à une modification fondamentale des normes juridiques particulières à chaque cas. Elle devra aussi assurer une plus grande efficacité des subventions sur le plan économique, rendre les bénéficiaires plus conscients des coûts, donner la garantie que la capacité financière des bénéficiaires sera mieux prise en considération, simplifier la procédure de subventionnement et prévoir enfin, dans certains domaines, l'allocation de subventions globales aux cantons à des fins déterminées, montants qu'il leur serait loisible d'utiliser sous leur propre responsabilité.

- Motion du groupe de l'Union démocratique du centre du 7 juin 1979 (79.398; N 27. 9. 79; E 18. 3. 80) - Loi sur les subventions:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux conseils législatifs, dans les plus brefs délais, un projet de loi réglementant d'une façon générale le droit aux subventions fédérales et le versement de celles-ci. Il ne s'agira pas seulement de donner des définitions, ni de prescrire la manière de procéder, le contrôle et la durée; il faudra surtout fixer d'une manière impérative les critères applicables pour déterminer les montants. On s'inspirera en tout cas des principes suivants:

- les bénéficiaires de subventions apporteront leur propre contribution selon leur capacité financière,
- la Confédération subordonnera le versement de subventions à des conditions et des charges permettant de réaliser des économies,
- les subventions fédérales seront conformes à leur but et tiendront compte de la conjoncture dans un sens anticyclique,
- les nouvelles subventions seront limitées dans le temps.

Il y a lieu d'examiner si les subventions existantes peuvent être supprimées.

114 Grandes lignes du projet

Conformément au mandat que nous a été assigné par les deux motions, nous vous soumettons par le présent message un projet de réglementation générale des subventions fédérales. Nous avons cherché à systématiser le droit applicable aux subventions et à faire en sorte qu'il s'inspire toujours de principes uniformes. A cette dernière fin, nous avons prévu deux types de dispositions qui se distinguent essentiellement par leur objet et leurs effets.

Les dispositions de la première catégorie (art. 4 à 10 du chap. 2) permettront d'atteindre de manière indirecte l'objectif fixé. Il s'agit des règles qu'il y aura lieu d'observer *en élaborant les dispositions de subventionnement* et qui s'adressent aux autorités appelées à assumer des tâches normatives. Ces prescriptions ne s'appliquent pas directement aux divers régimes de subventionnement, elles ne créent aucun droit ni aucune obligation pour le citoyen. En fait, elles ne pourront déployer leurs effets que si elles sont reprises dans les lois et ordonnances de subventionnement.

Les dispositions de la seconde catégorie (art. 11 à 41 du chap. 3) sont en revanche *directement applicables aux régimes de subventionnement*. Elles s'adressent aux autorités chargées d'appliquer le droit en la matière, ainsi qu'aux milieux concernés par les subventions et aux allocataires. Ces prescriptions répondent de manière uniforme aux questions d'ordre juridique qu'on se pose en termes identiques ou analogues dans tous les domaines, par exemple à propos du droit aux prestations multiples, de la forme juridique sous laquelle les subventions peuvent être allouées ou des conditions auxquelles est subordonnée leur restitution.

Le projet que nous soumettons à votre approbation coiffe la majeure partie des prestations fédérales désignées habituellement par le terme de «subventions».

12 Résultats des travaux préparatoires

121 Avant-projet

La pratique a sans doute permis de mettre au point des règles non écrites en matière de subventionnement. La Commission d'experts Stocker instituée en 1965 par le Conseil fédéral en vue de réexaminer les subventions fédérales y a largement contribué. Elle a analysé de près les exigences de la politique à suivre en matière de subventionnement et en a dégagé quelques lignes directrices.¹⁾ Ces règles n'eurent toutefois jamais un caractère impératif. En adoptant la motion Muheim et celle du groupe de l'Union démocratique du centre, le Parlement invitait le Conseil fédéral à systématiser ces règles, à les concrétiser, à les coordonner et à les compléter, en leur donnant au surplus la forme juridique appropriée. Comme on ne disposait

¹⁾ Cf. Rapport de la Commission d'experts «Réexamen général des subventions fédérales» de juillet 1966 (notamment p. 32 à 36).

alors d'aucun modèle, on s'écarta de la pratique habituelle et les services administratifs concernés eurent largement l'occasion d'apporter leur expérience et leurs idées.

En guise de document de travail et de base de discussion, l'Administration fédérale des finances, à laquelle le dossier avait été confié, rédigea un avant-projet de loi qu'elle soumit au début de 1980 à l'appréciation de tous les offices fédéraux allouant des subventions, ainsi que des CFF et des PTT. L'abondance des remarques, souvent critiques, qu'il suscita nécessita une véritable refonte. Un second avant-projet fut alors élaboré de concert avec l'Office fédéral de la justice. Après avoir fait l'objet de nouvelles consultations internes au sein de l'administration, puis d'un «toiletage», le texte déboucha, en septembre 1981, sur un projet de loi sur les subventions émanant du Département fédéral des finances (DFF).

C'est en 1982 que le projet fut soumis à l'appréciation des milieux intéressés étrangers à l'administration. Après avoir pris acte des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral chargea le DFF de remanier le projet à la lumière des avis exprimés. Le DFF confia cette tâche à un groupe de travail formé de représentants de l'Administration fédérale des finances et des départements les plus directement concernés (DFI, DFJP, DFEP et DFTCE). Le projet que nous soumettons à votre approbation se fonde sur les propositions du groupe de travail.

122 Procédure de consultation

Le 7 décembre 1981, le DFF fut autorisé par le Conseil fédéral à soumettre son projet (ci-après «projet du DFF») à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées. La procédure de consultation, ouverte le 21 janvier 1982, fut close le 2 août de la même année. Il y eut 134 réponses.

Les résultats de la procédure de consultation furent publiés au début de 1983.

Les finalités déclarées du projet du DFF ne furent aucunement contestées par les milieux consultés. Toutefois, nombre d'entre eux – dont maints gouvernements cantonaux – craignant que le projet ne vise indirectement à réaliser des économies, tinrent à bien préciser que la loi sur les subventions ne devait en aucun cas être une loi sur les économies. En revanche, deux associations patronales ainsi que la «Vereinigung für Finanzpolitik» appelèrent de leurs vœux une loi résolument axée sur des objectifs d'économies.

De l'avis de certains, la promulgation d'une loi ne constituait pas le moyen adéquat pour atteindre les objectifs visés. Le refus de toute loi sur les subventions émanait principalement des milieux de l'agriculture et de la sylviculture. Le gouvernement du canton de Lucerne se prononça lui aussi contre le principe même d'une loi. Il n'empêche que la très forte majorité des milieux consultés estimaient que la loi était un moyen approprié pour réformer le système fédéral des subventions.

De l'avis d'un certain nombre de gouvernements cantonaux, de plusieurs représentants d'institutions à caractère social et du Parti démocrate-chrétien suisse, il était prématuré de soumettre au Parlement un projet de loi sur les subventions. Il importait au préalable de mettre au point les projets financiers encore en suspens, y compris la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Quand bien même la très forte majorité des milieux consultés ont souscrit à l'idée de promulguer une loi, il n'en reste pas moins qu'un grand nombre ont formulé des objections à l'encontre de certaines dispositions du projet du DFF. La plupart des critiques émanaient des gouvernements cantonaux et des milieux représentant les bénéficiaires de subventions. Les partis politiques ont en revanche accueilli le projet favorablement, tout comme les associations patronales et les représentants de l'industrie, des arts et métiers, du commerce et de la banque. Quant aux associations de salariés, leurs avis étaient plus mitigés.

Les critiques portèrent principalement sur le champ d'application, sur les principes devant présider à la législation ainsi que sur les dispositions portant plafonnement des crédits et qu'il y aura lieu de respecter lors du versement des subventions. Nous reviendrons sur les avis exprimés dans la procédure de consultation lorsque nous commenterons les diverses dispositions de la loi. Mais nous tenons d'ores et déjà à relever que nous avons amplement tenu compte des suggestions et critiques formulées sur la teneur de la loi.

123 Réponse aux objections fondamentales

Nous entendons répondre ici aux trois objections fondamentales que le projet du DFF a suscitées en procédure de consultation. Elles ont trait aux questions suivantes: Est-il absolument indispensable d'édicter une loi? Quand y aura-t-il lieu de l'édicter? Quelles sont les finalités d'une loi sur les subventions?

123.1 Promulgation d'une loi

Le principal argument avancé contre la promulgation d'une loi générale sur les subventions était qu'un tel acte législatif ne saurait tenir dûment compte de la diversité inhérente au système des subventions. Un simple coup d'œil sur la législation fédérale en la matière montre l'éventail des prestations (p. ex. prestations pécuniaires, prêts à des conditions préférentielles, allègements fiscaux) qui sont allouées à différents destinataires (p. ex. cantons, autres collectivités et institutions de droit public, particuliers) en vue d'atteindre de multiples objectifs (p. ex. indemnisation d'obligations fixées par la loi, garantie du revenu, orientation de la production ou des ventes).

S'il est indéniable que l'ordre juridique se doit de tenir compte de ces diversités, rien n'empêche le législateur de définir des principes généraux appro-

priés ni de simplifier les règles de procédure et autres institutions juridiques. Une grande partie des règles de droit formulées dans le projet du DFF ont rencontré une large adhésion et les milieux consultés ont jugé qu'il était parfaitement possible et judicieux de systématiser et d'unifier le droit en l'axant sur des principes communs. La difficulté est toutefois de trouver le juste milieu.

Le projet que nous soumettons à votre appréciation nous semble solidement fondé et bien équilibré. Il est le fruit d'une longue élaboration au cours de laquelle il a fallu à plusieurs reprises le réétudier et le remanier à la lumière des avis recueillis lors des diverses consultations – dont l'une externe à l'administration. Lorsque cela s'est révélé nécessaire, nous avons fait les distinctions voulues entre les différentes prestations fédérales. Au chapitre 2, notamment, les dispositions réglant les aides financières diffèrent de celles qui ont été prévues pour les indemnités. Quant au chapitre 3, il est applicable en tant que d'autres lois ou arrêtés fédéraux de portée générale n'y dérogent pas (réserve d'autres dispositions).

123.2 Calendrier

Nous avons déféré au vœu, maintes fois exprimé pendant la procédure de consultation, de surseoir aux travaux législatifs. La plupart des projets financiers en la matière, qui étaient en attente au moment de la consultation et dont le Parlement a été saisi par la suite, ont fait dans l'entre-temps l'objet d'une décision (suppression de la quote-part des cantons au produit des droits de timbre et redistribution du bénéfice net de la Régie fédérale des alcools, programme complémentaire, premier volet de la répartition des tâches, IChA sur les agents énergétiques, compensation par les cantons des dépenses routières supplémentaires de la Confédération, utilisation du produit des droits de douane sur les carburants, redevance sur les poids lourds, vignette autoroutière). Un certain nombre de questions spécifiques – importantes sous l'angle de la politique financière – ayant ainsi été tranchées, nous nous estimons en droit de vous soumettre aujourd'hui les problèmes généraux touchant au subventionnement.

123.3 Objectifs

Nous avons déjà souligné (cf. ch. 112) les lacunes qu'une loi générale sur les subventions serait amenée à suppléer. Il convient en premier lieu de définir certains principes dont le pouvoir législatif et réglementaire pourrait s'inspirer à l'avenir et qui permettraient d'instaurer un droit des subventions qui soit satisfaisant et cohérent. Il importe par ailleurs d'établir des règles de portée générale applicables à la procédure de subventionnement ainsi que d'unifier et de systématiser certaines institutions juridiques. Cela permettra d'éliminer ce qui est superflu, de supprimer certaines disparités injustifiées et de combler par la même occasion les lacunes de la législation. Le droit des subventions sera dès lors plus accessible, ses effets seront plus aisément prévisibles et son application s'en trouvera facilitée.

Message à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.02.1987
Date	
Data	
Seite	369-378
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 998

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.