

Exposé de la chancellerie fédérale
concernant
l'exécution de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1950 supprimant
les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral.

(Du 6 février 1951)

I. Remarque générale.

Les chambres ont adopté le 18 décembre 1950 un arrêté fédéral supprimant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. Cet arrêté répondant d'une façon générale au but de la seconde initiative sur le retour à la démocratie directe, le comité d'action a retiré cette initiative. L'abrogation des arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires s'opérera donc suivant les dispositions de l'arrêté fédéral susmentionné. Les modalités d'exécution de cet arrêté constituent l'objet du présent exposé. Elles sont traitées sous lettres A à C. L'initiative visait non seulement les arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, mais aussi tous les arrêtés urgents antérieurs à l'adoption de l'article 89^{bis}. Le Conseil fédéral a laissé ces arrêtés de côté dans les dispositions qui sont devenues l'arrêté fédéral du 18 décembre 1950. Dans son rapport du 5 mai 1950, il a cependant déclaré que pour cinq arrêtés fédéraux urgents, les travaux qui doivent permettre de les remplacer un jour par des lois seront poussés avec une célérité telle que les chambres puissent être saisies des projets dans un délai maximum de trois ans (expirant donc en mai 1953). Il s'agit là d'un engagement pris envers le comité d'action pour faciliter sa décision de retirer l'initiative. Pour deux de ces arrêtés urgents, le Conseil fédéral a déjà exécuté son engagement en déposant des projets de loi ou d'arrêté (arrêté sur les constructions en matière de protection antiaérienne; loi sur l'agriculture). Il lui reste à en faire autant pour le remplacement:

- a) de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 concernant la défense aérienne passive;
- b) de l'arrêté fédéral du 18 février 1921 modifiant le tarif douanier;
- e) de l'arrêté fédéral du 18 mars 1932/ 30 juin 1934 sur les mesures à prendre pour combattre le chômage par des travaux productifs.

II. Les pouvoirs extraordinaires et les arrêtés fondés sur eux.

A) La compétence limitée conservée au Conseil fédéral

Aux termes de l'article 1er de l'arrêté fédéral, le Conseil fédéral ne pourra plus prendre de nouvelles mesures en vertu des pouvoirs extraordinaires conférés par l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945. La disposition dont il s'agit ajoute cependant qu'il pourra modifier, mais sans les étendre, les mesures maintenues en vigueur dans les limites de l'article 2. Comme il est dit dans le rapport du Conseil fédéral du 5 mai 1950, cette compétence restreinte a pour but de conserver au Conseil fédéral la liberté de mouvement nécessaire pour adapter tel ou tel arrêté aux circonstances nouvelles, mais jamais dans le sens d'un renforcement, d'une aggravation. La prorogation pure et simple d'un arrêté jusqu'à une date non postérieure au 31 décembre 1952 rentrera dans cette catégorie de mesures que le Conseil fédéral peut encore prendre. Quant à savoir si les commissions des pouvoirs extraordinaires doivent être consultées avant l'adoption d'un arrêté modifiant les anciennes dispositions, cela dépendra de l'appréciation du Conseil fédéral. Juridiquement, il n'y a nécessité de soumettre la question aux commissions que s'il s'agit "de mesures importantes" (article 2, 3e alinéa, de l'AF du 6 décembre 1945).

B) Abrogation des arrêtés extraordinaires dans un délai expirant à fin 1952.

L'article 2 de l'arrêté fédéral dispose que tous les arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu des arrêtés fédéraux du 30 août 1939 et 6 décembre 1945 cessent leurs effets à fin 1952 au plus tard, à moins qu'ils n'aient été confirmés par des arrêtés fédéraux adoptés dans les formes prévues à l'article 89, 2e alinéa, ou à l'article 89bis de la constitution. Une réserve n'est faite que pour deux arrêtés seulement, en raison de leurs rapports avec le droit des gens ou l'exécution d'engagements internationaux (il s'agit de l'arrêté du 8 juin 1945 concernant les chemins de fer du Reich sur territoire suisse et de l'arrêté du 7 septembre 1945 concernant l'exécution de l'accord de Washington). Les modalités de la confirmation prévues par l'arrêté fédéral pour soustraire un arrêté extraordinaire à la "guillotine" varieront plus au moins selon les conditions particulières des cas. Il convient donc d'envisager différents groupes de cas.

1) Arrêtés à remplacer par des lois qui sont encore en préparation dans les départements et qui ne pourront vraisemblablement pas entrer en vigueur d'ici au 1er janvier 1953.

Plus d'une demi-douzaine d'arrêtés extraordinaires doivent être remplacés par des lois qui sont encore en préparation dans les départements mais dont la préparation est si longue qu'il paraît peu probable, même impossible, que ces lois entrent en vigueur d'ici au 1er janvier 1953. Les arrêtés qui paraissent appartenir à ce groupe figurent dans l'annexe sous chiffre la).

- 3 -

Pour la demi-douzaine d'arrêtés qui devront être remplacés par la loi sur l'agriculture (dont le projet est déjà déposé devant les chambres), la situation est à peu près la même que pour les arrêtés de la catégorie ci-dessus. Il est en effet peu probable que la loi sur l'agriculture - ne serait-ce qu'en raison du délai à laisser aux cantons pour édicter leur disposition d'exécution - puisse entrer en vigueur le 1er janvier 1953. Les arrêtés appartenant à ce groupe figurent dans l'annexe sous chiffre lb).

S'il se révèle que les arrêtés susmentionnés (groupes la et lb) devraient pouvoir être maintenus en vigueur, en tout ou en partie au-delà du 31 décembre 1952, il conviendra, pour éviter une solution de continuité entre l'ancien et le nouveau régime, que le Conseil fédéral demande aux chambres de confirmer ces arrêtés, de façon à les soustraire à la "guillotine". Le département qui constatera que le temps fera vraisemblablement défaut pour mettre la nouvelle loi en vigueur le 1er janvier 1953 au plus tard devra par conséquent soumettre suffisamment tôt - c'est-à-dire au printemps 1952 - un message accompagné d'un projet d'arrêté fédéral de confirmation. Cet arrêté devrait être rédigé à peu près dans ces termes:

Arrêté fédéral

confirmant

l'arrêté du Conseil fédéral sur

L'Assemblée fédérale de la Confédération Suisse,
vu l'article 2 de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1950 supprimant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral,
vu le message du Conseil fédéral du ...

arrête:

Article premier : L'arrêté du Conseil fédéral du ... sur ... demeure en vigueur jusqu'à son abrogation par une loi, un arrêté fédéral ou un arrêté du Conseil fédéral.

Article 2 : Le présent arrêté sera publié conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

On peut se demander si l'arrêté à maintenir doit être prorogé pour une durée indéterminée, ou jusqu'à une certaine date ou encore "jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale concernant ...". L'arrêté de confirmation étant pris dans les formes de la législation ordinaire et ayant ainsi le rang de loi

fédérale, rien ne s'oppose juridiquement à ce que la prorogation soit de durée illimitée. Il conviendra cependant d'examiner dans chaque cas, le moment venu, la formule à choisir, pour des raisons politiques ou psychologiques.

Rien ne s'opposerait non plus, juridiquement, à ce que le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral reprenant lui-même l'ensemble des dispositions à maintenir en vigueur. On marquerait ainsi mieux la sortie du régime des pouvoirs extraordinaires. Cela aurait cependant pour inconvénient que les Conseils législatifs seraient davantage tentés de modifier les dispositions, ce qui pourrait être contraire à la stabilité du droit et par conséquent à la sécurité juridique.

Le département qui adopterait la formule de l'arrêté de confirmation indiquée plus haut, mais voudrait voir apporter des modifications au texte primitif, devrait insérer dans le projet d'arrêté un article prévoyant ces modifications.

Si les arrêtés à maintenir concernent une même matière (p. ex. la navigation maritime) ou des matières plus ou moins connexes (p. ex. l'agriculture), il y aura lieu de rédiger un seul message. On pourra aussi rédiger, pour le groupe d'arrêtés, un seul arrêté de confirmation, lorsqu'il ne paraît pas indiqué de faire des arrêtés différents parce que l'un ou l'autre des arrêtés à maintenir risque de susciter une demande de referendum.

En cas de nécessité, la confirmation pourra se faire sous la forme d'un arrêté urgent, de durée limitée. Il faudra tendre à ce que ces cas-là demeurent l'exception. Les départements devraient en tout cas prendre toutes leurs dispositions pour que la nécessité ne soit pas créée en quelque sorte artificiellement, par la tardiveté ou la lenteur excessive des préparatifs.

2) Arrêtés à remplacer par des lois qui sont encore en préparation dans les départements mais qui pourront vraisemblablement entrer en vigueur le 1er janvier 1953:

Une demi-douzaine d'arrêtés extraordinaires paraissent appartenir à ce groupe. Ils figurent dans l'annexe sous chiffre 2).

S'il devait se révéler que la loi qui doit remplacer l'un ou l'autre de ces arrêtés ne peut pas entrer en vigueur le 1er janvier 1953 au plus tard, il y aura lieu de procéder comme il est dit pour les arrêtés du groupe 1).

3) Arrêtés à remplacer par des lois déjà en discussion devant les chambres et qui pourront vraisemblablement entrer en vigueur avant le 1er janvier 1953:

Ce groupe comprend, lui aussi, une demi-douzaine d'arrêtés, indiqués dans l'annexe sous chiffre 3). Si les prévisions se réalisent, la confirmation ne sera pas nécessaire.

4) Arrêtés divers:

La plupart des quelque 35 arrêtés restants concernent soit des cas douteux rentrant dans l'une ou l'autre catégorie ci-dessus, soit des mesures qui pourront être sûrement abrogées avant le 31 décembre 1952, soit encore des mesures qui devront subsister au-delà de cette date sans qu'un remplacement par une loi soit prévu.

Certains des arrêtés de ce groupe, si le régime qu'ils ont instauré devait subsister, devraient être remplacés par des dispositions constitutionnelles. Il s'agit notamment des 4 arrêtés suivants:

ACF du 8 mars 1946 concernant l'assouplissement des mesures qui restreignent la création de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse et d'information;

ACF du 25 février - 24 juin 1947 instituant une taxe compensatoire sur l'énergie pour chaudières électriques;

ACF du 1er septembre 1939 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché;

ACF du 24 décembre 1943 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché.

Pour le premier de ces arrêtés, la situation est la suivante: L'arrêté devra être remplacé d'ici à fin 1952 par une disposition constitutionnelle (art. 55 Cst) adoptée dans les formes ordinaires. Si cette disposition constitutionnelle ne pouvait pas être mise en vigueur au 1er janvier 1953, il y aurait lieu d'examiner si l'on pourrait prendre son parti d'une solution de continuité ou s'il y aurait lieu de soumettre à la votation populaire un arrêté urgent fondé sur l'article 89bis, 3e alinéa, et destiné à assurer la soudure entre le régime des pouvoirs extraordinaires et le régime constitutionnel.

L'arrêté concernant la taxe compensatoire sur l'énergie pour chaudières électriques n'appelle pas d'observations particulières, le département compétent estimant qu'il n'y aurait pas lieu de soumettre la question du maintien de cette taxe à la votation du peuple et des cantons et que l'arrêté ne devra par conséquent pas être remplacé ou confirmé.

Pour le remplacement éventuel des deux arrêtés sur le contrôle des prix, il faut envisager également l'adoption d'une disposition constitutionnelle dans les formes ordinaires. Le département compétent devrait, le cas échéant, présenter à temps un projet dans ce sens. La voie d'un arrêté urgent ne serait ouverte qu'au cas où le temps ferait défaut pour mettre la nouvelle disposition constitutionnelle en vigueur avant le 31 décembre 1952. Il s'agirait, ici aussi, d'un arrêté destiné à assurer la soudure nécessaire entre le régime des pouvoirs extraordinaires et le régime constitutionnel. Les préparatifs devraient être entrepris assez tôt pour qu'on ne puisse pas reprocher au Conseil fédéral d'avoir créé l'urgence artificiellement.

C) Abrogation d'arrêtés, avec réserve d'applicabilité aux faits antérieurs.

Certains arrêtés ne sont plus applicables qu'à des cas anciens non réglés, mais ils doivent demeurer applicables à ces cas. Que des arrêtés soient abrogés d'ores et déjà, mais avec réserve d'applicabilité aux faits antérieurs, ou qu'ils soient maintenus en vigueur jusqu'à la liquidation des cas non réglés,

- 6 -

cela revient pratiquement au même. L'abrogation immédiate avec la réserve susmentionnée a donc pour seul effet de radier un arrêté de la liste des arrêtés encore en vigueur. Etant donné qu'il y a un intérêt psychologique à réduire le plus possible la liste de ces arrêtés, les départements devraient examiner quels arrêtés pourraient être abrogés avec la réserve de l'applicabilité aux faits antérieurs.

Chancellerie fédérale.

* * *

A n n e x e .

la) Arrêtés à remplacer par des lois qui sont en préparation dans les départements et qui ne pourront vraisemblablement pas entrer en vigueur d'ici au 1er janvier 1953. *)

- 200 ACF du 9 avril 1941 concernant la navigation maritime sous pavillon suisse.
- 108 ACF du 28 mai 1940 concernant le poids en pleine charge des camions automobiles lourds et des trains routiers, ainsi que les remorques à deux essieux.
- 244 ACF du 11 novembre 1941 modifiant les dispositions sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse.
- 271 ACF du 20 janvier 1942 concernant le contrat d'engagement des marins
- 211 ACF du 13 juin 1941 concernant l'assurance des équipages des navires suisses contre les accidents et la maladie.

*) Cette liste ne prétend pas être complète.

1b) Arrêtés à remplacer par des lois dont le projet a déjà été soumis aux chambres mais qui ne pourront vraisemblablement pas entrer en vigueur d'ici au 1er janvier 1953. *)

- 94 ACF du 19 avril 1940 sur la production, le commerce et l'utilisation du lait.
- 179 ACF du 10 janvier 1941 concernant la fabrication et la vente des matières auxiliaires de l'agriculture.
- 185 ACF du 11 février 1941 prévoyant des améliorations foncières extraordinaires en vue d'augmenter la production de denrées alimentaires.
- 457 ACF du 27 juin 1944 concernant l'amélioration de l'élevage du bétail.
- 482 ACF du 3 novembre 1944 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre.
- 602 ACF du 2 novembre 1948 concernant la production, l'importation et le placement d'animaux, de la viande et autres denrées de nature carnée.

2) Arrêtés à remplacer par des lois qui sont encore en préparation dans les départements mais qui pourront vraisemblablement entrer en vigueur le 1er janvier 1953. *)

- 395 ACF du 7 septembre 1943 concernant la protection des barrages hydrauliques suisses.
- 450 ACF du 2 juin 1944 concernant l'augmentation du nombre des camions utilisables par l'armée.
- 55 ACF du 20 décembre 1939 réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif.
- 58 O d'exécution du 4 janvier 1940 de l'arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif.

*) Cette liste ne prétend pas être complète.

- 118 ACF du 14 juin 1940 réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de gain aux militaires en service actif de condition indépendante.
- 514 ACF du 29 mars 1945 réglant le paiement d'allocations pour service militaire aux étudiants des établissements d'instruction supérieure.
- 594 ACF du 23 décembre 1947 concernant la dissolution des caisses de compensation instituées en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain et d'allocations aux étudiants.
- 592 ACF du 29 décembre 1947 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires et fourragères (continuellement de la meunerie de commerce).

3) Arrêtés à remplacer par des lois déjà en discussion devant les chambres et qui pourront vraisemblablement entrer en vigueur le 1er janvier 1953. *)

- 240 ACF du 21 octobre 1941 modifiant la loi sur la monnaie.
- 309 ACF du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre.
- 343 ACF du 23 décembre 1942 réglant l'aide aux chômeurs dans la gêne.
- 506 ACF du 23 février 1945 réglant le versement d'un supplément de renchérissement en matière d'aide aux chômeurs dans la gêne.

*) Cette liste ne prétend pas être complète.