

CH_VB 86.069 vom 10. Februar 1987

Bundesverwaltung, 1987-02-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_86.069

FR: CH_VB 86.069 du 10 février 1987

IT: CH_VB 86.069 del 10 febbraio 1987

Erwägungen

E. 15

décembre 1986 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Egli Le chancelier de la Confédération, Buser 1986-1054 26 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 369

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. 1er); 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 1er 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 abor- dées 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 presta- tions. 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 rai- sons, - veiller à assurer l'économicité, l'uniformité et la simplicité des procédures de subventionnement et de l'exécution des tâches, 370

<® - 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. 371

Message I Partie générale II Situation actuelle et grandes lignes du projet III 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 > 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'on 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, 2e 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.» 372

.g 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, 1er et 2e 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. ") 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.» 373

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. 374

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) permettent 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.1J 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 ') Cf. Rapport de la Commission d'experts «Réexamen général des subventions fédérales» de juillet 1966 (notamment p. 32 à 36). 375

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 «toilettage», 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 (DPI, 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. 376

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 rencontre 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 un 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-

377
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. 378

Le projet qui vous est soumis n'a donc pas pour objectif de faire des économies. Ce serait une erreur que de vouloir réaliser des économies par le biais d'une loi générale sur les subventions. Une loi en la matière doit énoncer des règles susceptibles de s'appliquer quel que soit l'état momentané des finances fédérales. Si l'on entend faire des économies aux fins de réduire l'impasse budgétaire, c'est au niveau de l'acte spécifique de subventionnement qu'il faut intervenir, comme nous l'avons d'ailleurs déjà pratiqué à maintes reprises. * Au demeurant, le droit des subventions ne sera pleinement satisfaisant que s'il répond aux exigences d'une saine économie. Si, comme le prévoit le projet de loi, le droit des subventions exige que les tâches puissent être menées à chef aux moindres coûts et avec le minimum de formalités administratives (cf. art. 7, let. a, et 10, 1er al., let. a, du projet), cela ne peut avoir que des effets bénéfiques sur les finances de la Confédération. Cette norme permettra aussi de mieux faire respecter le principe de l'économicité lors de la promulgation ou de la modification de lois ou d'ordonnances sur les subventions. De plus, en assurant la clarté et l'économie des actes généraux de subventionnement, on en facilitera l'application et on réduira de la sorte les formalités administratives. C'est dans cet esprit seulement que le projet cherche aussi à réaliser des économies. On aurait toutefois tort d'y voir une loi sur les économies.

2 Partie spéciale 21 Commentaire du chapitre premier 211 But de la loi (art. 1er) Reprenant l'idée émise par de nombreux milieux consultés, le projet qui vous est soumis contient un article premier qui définit les buts de la loi, mais aussi les moyens de les atteindre (2e al.). Nous avons déjà défini sous chiffre 123.3 l'objectif de la loi: instaurer un droit des subventions qui soit pleinement satisfaisant, c'est-à-dire qui réponde à un certain nombre de principes reconnus, et unifier la législation régissant les subventions fédérales. Cette très large définition est explicitée à l'article premier qui dégage les principales directions que le projet entend imprimer au droit des subventions. Les critères qui devront présider à l'octroi des subventions sont énoncés au 1er alinéa, lettres a à e, de l'article premier. La loi entend s'assurer que les subventions relevant du droit fédéral seront suffisamment fondées (let. a). C'est le rôle en premier lieu des articles 6 et 9 qui énumèrent les conditions à remplir pour que la législation fédérale puisse prévoir la possibilité d'allouer, parce que suffisamment fondée, une subvention.) P. ex. au moyen de la loi du 5 mai 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales (RS 611.04) ou de la loi du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie 1984 (RS 611.02). 379

L'objectif défini aux lettres b et c revêt une importance majeure: le but auquel les subventions tendent sera atteint de manière rationnelle et efficace, selon un schéma uniforme et conforme à l'équité. Presque tous les articles du projet sont axés sur cet objectif. Pour y parvenir, il y aura lieu d'observer, lors de l'établissement de la législation, les règles d'une saine gestion ainsi que d'autres principes fondamentaux et de regrouper systématiquement les prescriptions d'ordre général. Eviter les doubles emplois, réduire les formalités administratives, exécuter les tâches de manière rationnelle et aux moindres coûts, respecter la sécurité du droit et l'égalité devant la loi, telles sont les idées-forces qui sous-tendent l'ensemble du projet. La loi vise donc à apporter des améliorations aussi bien dans l'intérêt public que dans l'intérêt des divers allocataires. Les subventions ont un énorme impact sur la politique financière. Elles représentent à elles seules un tiers des dépenses de la Confédération. Il importe dès lors que la législation fédérale en la matière tienne compte autant que possible des impératifs de politique financière. C'est d'ailleurs là aussi l'un des objectifs que le projet cherche à atteindre (let. d; voir également art. 7, let. h, 10, 1er al., let. d, et 13). Enfin, le projet s'inspire également des structures fédéralistes de notre Etat. Il s'agit de renforcer ces structures en veillant à assurer une juste répartition des

tâches et des charges entre la Confédération et les cantons tout comme une péréquation financière entre les cantons à faible et les cantons à forte capacité financière (let. e; cf. notamment art. 6, let. b, 8, 9, 2e al., et 7, let c, 8, 1er al., 10, 2e al., let. b). 212 Champ d'application (art. 2) 212.1 Principe (art. 2, 1er al.) Le projet du DFF subordonnait à la loi toutes les subventions relevant du droit fédéral. Par «subvention» il entendait aussi bien les aides financières que les indemnités. Lors de la procédure de consultation, un certain nombre de milieux, en particulier des transports publics, nous ont fait comprendre qu'il ne fallait pas assimiler les indemnités à des subventions et nous ont demandé de ne pas inclure les indemnités dans le champ d'application de la loi. Certains, tout en souscrivant au champ d'application tel que nous l'avions délimité, ont proposé d'en exclure certaines catégories de subventions (p. ex. les prestations servies en vertu de la législation sur l'AVS et l'Al, les contributions ressortissant à la circulation routière et qui sont financées par des recettes affectées, les prestations allouées pour le tir). Sur le fond, nous en sommes restés au champ d'application tel que nous l'avions repris du projet du DFF. Pour ce qui est toutefois de la terminologie, nous nous sommes rendus aux désirs de ceux qui s'opposaient à l'em-

ploi du terme de «subvention», puisque nous l'avons abandonné pour n'utiliser que les expressions d'«aide financière» et d'«indemnité». " S'il nous arrive de parler encore de «subventions» dans le présent message, il faut entendre par là aussi bien les aides financières que les indemnités. C'est à contrecœur que nous renonçons à user dans la loi de ce terme pourtant consacré par l'usage. Mais force est de reconnaître qu'il peut prêter à des malentendus puisqu'il désignait à l'origine plutôt des prestations d'assistance que des indemnités. Nous comprenons dès lors que les bénéficiaires d'indemnités ne veulent pas être assimilés à des subventionnés en vertu de la loi. Nous n'avons en revanche pas fait droit à la requête visant à exclure les indemnités du champ d'application. Le montant total des indemnités relevant du droit fédéral équivaut à peu près au double de celui des aides financières. En se limitant à cette dernière catégorie de prestations, on soustrairait à la loi un vaste secteur des contributions et subventions fédérales. Les objectifs que nous cherchons à atteindre sur le plan des indemnités sont pourtant tout aussi fondés et légitimes que ceux qui ont trait aux aides financières. Il importe simplement de tenir dûment compte des particularités des unes et des autres. Aussi le projet ne renferme-t-il des dispositions communes aux deux catégories de prestations que lorsque cela est matériellement justifié. Sur plusieurs points, notamment au chapitre 2, les prescriptions ont été modulées en fonction des particularités respectives des aides financières et des indemnités. L'exclusion des indemnités du champ d'application de la loi eût du reste été contraire aux intentions des motionnaires (cf. ch. 113). Aux termes de l'article 2, la loi s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral. Elle ne se borne donc pas aux prestations allouées et versées par la Confédération. Son champ d'application est plus large. Les aides financières et indemnités accordées par des tiers sont elles aussi soumises à la loi lorsqu'elles ressortissent au droit fédéral. La loi s'étend donc également à tous les organes étrangers à l'administration fédérale. Elle devra ainsi être respectée par les cantons lorsque ceux-ci allouent des prestations relevant du droit fédéral. Enfin, elle s'appliquera également aux subventions accordées par d'autres institutions ou organismes, tels que la Fondation Pro Helvetia, le Fonds national suisse de la recherche scientifique ou la Société suisse de crédit hôtelier. La provenance et la nature des fonds servant à financer les aides financières ou les indemnités ne sont pas non plus déterminantes. Il peut s'agir aussi bien de recettes fiscales, de redevances ou de contributions tout comme de ressources générales ou affectées. Nous n'avons pas non plus fait droit à la demande d'exclure de la loi certaines

prestations financées par des recettes affectées. Si nous avons opté pour un large champ d'application, cela tient au fait que les objectifs assignés au projet n'autorisent à prévoir aucune dérogation à cet égard. La nécessité d'instaurer un droit cohérent et donnant pleine satisfaction tout > Le terme de «subvention» ne figure plus que dans le titre abrégé de la loi. 381

comme d'utiliser au mieux les fonds disponibles ne souffre aucune restriction, qu'on ait affaire à des ressources générales ou à des ressources affectées. De même, la nécessité de régler de manière uniforme et si possible exhaustive les problèmes juridiques communs est indépendante de l'origine des ressources affectées aux subventions. 212.2 Dérogations (art. 2, 2e à 4e al.) a. Réserve de dispositions contraires (art. 2, 2e al.) L'article 2, 2e alinéa, sera expliqué sous chiffre 231. b. Prestations autres que prestations pécuniaires à fonds perdu (art. 2, 3e al.) Les aides financières et indemnités relevant du droit fédéral se composent essentiellement de prestations pécuniaires à fonds perdu. Le chapitre 3 leur est consacré. La plupart des dispositions de ce même chapitre peuvent toutefois également s'appliquer par analogie à d'autres prestations (prêts, cautionnements, allègements fiscaux, opérations pour lesquelles la Confédération traite à des conditions plus avantageuses que celles du marché). Dans certains cas cependant, cela n'est pas possible du fait du caractère propre de la prestation ou cela n'est pas compatible avec le but même de la subvention. C'est ainsi que la faculté d'annuler des cautionnements en cas de désaffectation (art. 29) n'est guère compatible avec le but même du cautionnement. Les cautionnements devront en principe s'étendre également aux intérêts du capital (cf. art. 14, 2e al.) (cf. art. 499, 2e al., du code des obligations). C'est pourquoi l'article 2, 3e alinéa, prévoit que le chapitre 3 ne s'appliquera aux prestations autres que les prestations pécuniaires à fonds perdu que dans la mesure compatible avec le but de l'aide financière ou de l'indemnité. c. Prestations fournies dans le cadre de la politique étrangère (art. 2, 4e al.) Le projet du DFF avait totalement soustrait au champ d'application de la loi les prestations fournies dans le cadre de la politique étrangère. Cette exclusion s'étant heurtée à certaines oppositions, nous avons tenu compte du désir légitime d'englober autant que possible ces prestations dans le champ d'application. Nous avons ainsi prévu que la loi s'appliquerait à toutes les aides financières ou indemnités, pour autant que l'allocataire soit domicilié en Suisse. Le chapitre 2, qui définit les principes devant présider aux actes normatifs, sera également applicable sans restriction aucune. De par la nature de ces dispositions, le chapitre 3 ne sera cependant pas applicable aux régimes d'aides financières et d'indemnités afférents aux sujets de droit international et aux institutions de droit étranger. Ces régimes ne peuvent en principe pas être soumis à la législation suisse. Ils sont généralement l'objet d'un traité international ou d'un contrat de droit privé ou de droit administratif. Précisons encore qu'il y a lieu d'assimiler le 382

Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ainsi que les organisations non gouvernementales à caractère intergouvernemental prédominant qui bénéficient d'un régime particulier en vertu d'un accord conclu avec la Confédération, à des organisations internationales de type classique. 213 Définitions (art. 3) 213.1 Généralités La loi s'applique d'une part aux aides financières et d'autre part aux indemnités (art. 2). Cette terminologie ne s'appuie pas sur une doctrine unanime. La subvention est définie de manière très différente selon les auteurs (cf. p. ex. les résumés d'Albert Bleckmann, *Subventionsrecht*, Stuttgart/Cologne/Mayence 1978, p. 9 ss, et René Rhinow, *Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung*, Bâle/Stuttgart 1971, p. 74 ss). Ce n'est

d'ailleurs guère étonnant puisqu'un terme n'est pas vrai ou faux en soi, mais approprié ou non. Or, les deux notions d'aide financière et d'indemnité que nous proposons sont sans conteste appropriées. La distinction entre aides financières et indemnités se justifie particulièrement pour le chapitre 2 (principes à observer dans les actes normatifs), alors qu'elle est de moindre importance pour le chapitre 3 (dispositions générales). En tout état de cause, il incombe aux autorités chargées de préparer les actes normatifs de déterminer dans chaque cas s'il s'agit d'une aide financière ou d'un indemnité. Selon la nature de la prestation envisagée, elles seront en effet amenées à appliquer des principes différents.

213.2 Aides financières (art. 3, 1er al.) Sont réputés aides financières (aides) les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire s'est librement assignée. L'aide financière a d'abord pour particularité d'assurer au bénéficiaire un avantage monnayable ou une faveur. Celui-ci reçoit une prestation sans pour autant fournir directement au subventionniste une contre-prestation courante. Les prestations que l'Etat fournit dans le cadre de la vie économique (p. ex. paiement du prix d'acquisition à des fournisseurs, du loyer à des bailleurs, du prix de l'ouvrage à des entrepreneurs, de la rétribution à des fonctionnaires; prestations au titre de la garantie contre les risques à l'exportation et les risques de l'investissement) ne sont donc pas des aides financières. De même, les contributions à l'exportation allouées en vertu de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72) ne sont pas non plus des aides financières parce qu'elles ne créent pas un avantage mais compensent le désavantage financier que la législation agricole cause à notre industrie alimentaire, par 383

rapport à la concurrence étrangère, lors de l'achat de matières premières. A la différence de ce qu'ont proposé certains milieux consultés, nous avons retenu tous les avantages monnayables et non seulement les prestations pécuniaires à fonds perdu. Nous sommes en effet convaincus qu'il n'y a pas de raison de traiter l'abandon de créances (allègements fiscaux, prêts gratuits ou à faible intérêt) ou de prestations de services ou en nature différemment des prestations pécuniaires. Le problème se pose de la même manière dans les deux cas. Par ailleurs, l'aide financière est toujours appelée à soutenir une activité facultative. Si la tâche est prescrite, il ne saurait être question d'aide financière. Le bénéficiaire potentiel d'une aide financière est libre, juridiquement parlant, de décider s'il entend ou non se charger de la tâche à promouvoir. Quant à savoir si son comportement répond à des impératifs économiques, c'est là une autre question. En troisième lieu, le propre de l'aide financière est d'être subordonnée à la réalisation d'une tâche bien définie. Les prestations financières de l'Etat qui ne sont pas fournies à raison d'une tâche à réaliser ne sont donc pas des aides financières. C'est ainsi que les quotes-parts des cantons au produit de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et de la taxe militaire ainsi qu'au bénéfice net de la Banque nationale ne sont pas des aides financières. " Il en va de même des prestations de la sécurité sociale (p. ex. rentes AVS; mesures médicales, moyens auxiliaires et rentes AI; prestations complémentaires; prestations d'assurance des caisses-maladie agréées; allocations familiales aux ouvriers agricoles et aux petits paysans; indemnités d'assurance-chômage). En effet, l'obligation de fournir une prestation ne résulte pas ici de l'exécution d'une tâche donnée, mais découle de la réalisation du risque social assuré (p. ex. âge donnant droit à la rente, décès, invalidité, maladie). La loi sur les subventions ne s'appliquera pas à ces prestations sociales d'assurance. En quatrième lieu, on ne parlera d'aide financière que lorsque celui qui en bénéficie est étranger à l'administration fédérale. Les prestations allouées à l'intérieur de l'administration, notamment celles que

l'administration centrale accordée aux PTT ou aux CFF, ne seront donc pas soumises à la loi. Au sein de l'administration fédérale, on n'éprouve aucunement le besoin d'infléchir le comportement des allocataires par le biais d'une loi sur les subventions ou de régimes spécifiques de subventionnement, puisqu'il existe déjà à cet effet des actes législatifs ad hoc tels que la loi du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31), la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (RS 781.0) ou encore la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Les actes de l'administration fédérale sont des actes de la puissance publique. Ils n'ont pas la même nature que les actes de tiers et ils doivent par conséquent être traités différemment. " A la différence de la dîme de l'alcool et de la part du produit des droits sur les carburants non affectée aux mesures techniques qui, elles, sont bien des aides financières. 384

En cinquième lieu enfin, à la différence de l'indemnité qui est définie comme une prestation accordée pour l'exécution de tâches de droit public déléguées par la Confédération, l'activité soutenue par des aides financières est une activité propre du bénéficiaire potentiel et qui n'a pas été déléguée par la Confédération. Les aides financières visent à assurer ou à promouvoir la réalisation de tâches qui peuvent s'effectuer sans qu'il y ait eu délégation de compétence de la part de la Confédération. Exemples d'aides financières ressortissant au droit fédéral " Base légale Arrêté fédéral du 19 décembre 1980 concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse (RS 416.2) Loi du 28 septembre 1962 sur le cinéma (RS 443.1), art. 5, let. a Loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RS 914.1), art. 14 Tâche que l'allocataire s'est librement assignée Acquisition ou perfectionnement d'une formation Production suisse de films de valeur Investissements entraînant une amélioration durable des conditions de production et d'exploitation Avantage monnayable Bourses (prestations pécuniaires mensuelles à fonds perdu) Prestations pécuniaires à fonds perdu Prêts gratuits ou à faible intérêt ") On trouvera en appendice une liste non limitative des aides financières et indemnités allouées en vertu du droit fédéral. 213.3 Indemnités (art. 3, 2e al.) Les indemnités visent à atténuer ou à compenser les charges financières que l'exécution de tâches prescrites en vertu du droit fédéral (art. 3, 2e al., let. a) ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération (art. 3, 2e al., let. b) impose à des allocataires étrangers à l'administration fédérale. La Confédération peut déléguer des tâches de droit public: a. En vertu d'un acte législatif; b. Au moyen de la création par voie législative d'un organisme de droit public; c. En vertu d'un contrat; d. En vertu d'une concession. Les instruments prévus aux lettres a et b conviennent aussi bien aux tâches prescrites par le droit fédéral qu'à la délégation de pouvoirs de droit administratif. > 27 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 385

Exemples d'indemnités ressortissant au droit fédéral" Base légale Loi du 4 octobre 1963 sur les abris (RS 520.2), art. 4 et 6 Loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.77) et loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) Loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux (RS 814.20), art. 16, 17, 18,33 Loi du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1), art. 2 Loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (RS 832.10), notamment art. 35 ss Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101), art. 49 à 55 Tâche prescrite ou tâche de droit public Obligation pour les communes de pourvoir à la construction d'abris publics Obligation pour les cantons d'établir les projets définitifs, d'acquérir les terrains, d'adjuger et de surveiller les travaux et d'entretenir les routes nationales Obligation pour les cantons de supprimer dans un délai de

1 5 ans tous les modes d'élimination par déversement ou infiltration de nature polluante
Obligation pour Pro Helvetia de sauvegarder et de promouvoir le patrimoine spirituel du pays
Gestion de Passurance-maladie sociale par les soins des caisses-maladie agréées qui sont tenues de fournir les prestations minimales prescrites par la loi
Obligations des chemins de fer (obligation de fixer des tarifs, etc.)
Prestation Participation aux frais d'aménagement
Contributions aux frais de construction et d'entretien
Subventions pour la construction d'installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées
Subvention annuelle à Pro Helvetia
Subsides de base, subsides pour les prestations en cas de tuberculose et subsides pour les soins médicaux et pharmaceutiques des invalides
Indemnisation des prestations de service public non rentables ') On trouvera en appendice une liste non limitative des aides financières et indemnités allouées en vertu du droit fédéral.
22 Commentaire du chapitre 2
221 Remarques préliminaires Les objectifs définis à l'article premier de la loi ne sauraient être atteints uniquement par le biais de règles générales de conduite destinées aux organes chargés d'allouer des aides financières ou des indemnités. En réalité, ce sont presque toujours les actes normatifs spécifiques de subventionnement 386

(lois, arrêtés fédéraux, ordonnances ou règlements) qui déterminent de manière précise et imperative s'il y a lieu d'accorder une prestation et selon quelles modalités (nature, montant, durée, etc.). Or, si l'on veut que le système des aides financières et des indemnités s'inspire de certains principes généraux, il importe d'agir sur la base légale des divers régimes spécifiques de subventionnement. C'est ce à quoi tend le chapitre 2. Il énonce les principes législatifs applicables aux nombreux actes normatifs qui régissent les aides financières ou les indemnités du droit fédéral (art. 6 à 10). En outre, il édicte les prescriptions garantissant que ces principes seront adoptés dans la législation fédérale en la matière. Lorsqu'on établit des règles présidant à l'élaboration des actes normatifs qui régissent les aides financières et les indemnités, il ne peut être question de fixer d'avance, jusque dans le détail, la teneur des futurs textes légaux. Il va sans dire qu'il faut laisser aux autorités législatives un large pouvoir discrétionnaire. C'est pourquoi le chapitre 2 ne fait que définir les principes à observer. C'est aux autorités législatives qu'il appartiendra de les traduire dans les divers textes légaux. Ces principes règlent des questions importantes auxquelles le pouvoir législatif et réglementaire devrait vouer toute son attention. Ils délimitent au surplus le cadre approprié à la solution qui sera apportée par le législateur. Leur but est de contribuer à la création d'un droit donnant autant que possible pleine satisfaction. Si quelques-uns des principes énoncés aux articles 6 à 10 traduisent dans les faits certains principes généraux de la constitution (p. ex. celui du fédéralisme ou de la subsidiarité), d'autres sont en accord avec ces derniers. On ne saurait toutefois exclure qu'une disposition constitutionnelle attribuant à la Confédération la compétence de légiférer dans un domaine bien défini prescrive une solution qui s'écarte de la loi sur les aides financières et les indemnités. En pareils cas, la constitution - qui est un acte du degré supérieur - prime la loi. L'article 114bis, 3e alinéa, de la constitution ne s'oppose pas à cette interprétation.
222 Respect des principes (art. 4) Le chapitre 2 du projet s'adresse au Conseil fédéral et à l'administration fédérale. Il les oblige à se conformer aux principes définis aux articles 6 à 10 lorsqu'ils exercent une activité de nature législative (élaboration, promulgation et révision des dispositions légales régissant les aides financières et les indemnités). Il ne contient donc aucune disposition susceptible de se répercuter directement sur le citoyen. Font exception les cas où la loi spéciale permet à l'autorité qui l'applique de déléguer une tâche administrative à un particulier ou de conclure des opérations à des conditions plus avanta-

geuses que celles du marché. L'autorité sera appelée en l'occurrence à statuer sur l'octroi de l'indemnité ou de l'aide financière et sur les modalités y afférentes. Ce faisant, elle devra observer les principes définis aux articles 6 et 7 de même qu'aux articles 9 et 10. 387

Le projet du DFF obligeait même le Parlement à respecter les principes énoncés. Cette disposition suscita une très vive opposition lors de la procédure de consultation. On estima que le fait, pour l'Assemblée fédérale, de se lier les mains était discutable sur le plan constitutionnel, puisque les règles liant le législateur doivent être inscrites dans la constitution. " Aussi avons-nous renoncé à cette solution problématique, ce qui n'enlèvera sans doute rien à la portée de ces principes. Le Parlement ne se laissera certainement pas aller à ignorer des règles auxquelles il astreint lui-même le Conseil fédéral et l'administration. En outre, le fait pour l'Assemblée fédérale de se lier les mains ne garantit aucunement que celle-ci appliquera rigoureusement ces principes. L'article 4 prescrit au Conseil fédéral de se conformer auxdits principes lorsqu'il élabore des projets législatifs. A toutes fins utiles, nous vous proposons de compléter la loi sur les rapports entre les conseils (cf. ch. 1 de l'appendice au projet de loi): dans un chapitre spécial des messages à l'appui de projets d'aides financières ou d'indemnités, il y aura lieu de démontrer que ceux-ci sont bien conformes aux principes définis au chapitre 2. 223 Réexamen périodique (art. 5) Les principes énoncés aux articles 6 à 10 ne doivent pas se refléter uniquement dans les nouveaux actes normatifs. Nous aimerions avoir la certitude que l'ensemble du droit fédéral sur les subventions s'inspire de la loi sur les aides financières et les indemnités. C'est pourquoi l'article 5 prévoit que le Conseil fédéral s'assurera périodiquement que le droit sur les subventions est bien conforme aux principes établis. L'exécutif fera en outre rapport au Parlement sur les conclusions auxquelles il aura abouti. Il lui proposera de modifier ou d'abroger les lois ou arrêtés fédéraux de portée générale qui contreviendraient à ces principes. Si ses propres ordonnances présentent des lacunes, il les modifiera ou les abrogera. Il fera également apporter les corrections voulues aux ordonnances des départements qui ne seraient pas conformes auxdits principes. L'idée de la révision périodique n'a généralement pas été combattue, ni franchement approuvée. Un nombre appréciable de milieux consultés s'y sont toutefois opposés, estimant que la somme de travail requise ne justifiait pas ce réexamen. Ils craignaient au surplus qu'il n'entraînât périodiquement des compressions massives de dépenses qui risqueraient de déconcerter les bénéficiaires de prestations fédérales. En dépit de ces objections, nous avons décidé d'en rester au contrôle périodique. Nous estimons qu'il vaut la peine de passer régulièrement au crible les actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités. Nous savons d'expérience que même s'ils ont peut-être perdu leur raison d'être » Cf. P. Richli, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, fasc. 482, p. 121 ss, eh. 5.6.3. 388

au fil des ans, les régimes de subventionnement sanctionnés par l'usage ne sont plus guère contestés, surtout lorsque les recettes sont abondantes et que le compte financier est excédentaire. " Nous ne partageons pas non plus les craintes de ceux qui pensent que le réexamen périodique entraînera des compressions massives de dépenses. Les principes applicables aux actes normatifs en la matière n'ont pas au premier chef pour but de réaliser des économies. Ils visent à éviter l'octroi indu d'aides financières ou d'indemnités et à supprimer les prestations abusives. Ils ont en outre pour but d'empêcher que l'on ne fixe des montants trop élevés ou que l'on n'introduise des types de subventions inappropriés. S'ils amènent parfois à réduire les prestations, c'est que cette opération est légitime. A

l'inverse, le projet de loi n'entend nullement empêcher l'instauration de nouvelles aides financières ou indemnités justifiées par les circonstances. Il pourrait arriver que les résultats du réexamen commandent de majorer certaines contributions, ce qui entraînerait des dépenses supplémentaires. On voit mal ce que l'on pourrait objecter à la suppression d'aides financières ou d'indemnités injustifiées ou à la réduction de celles qui seraient excessives. Il convient toutefois de procéder d'une manière qui ne lèse pas trop les intéressés. C'est pourquoi, aux termes du nouveau projet, les modifications apportées aux dispositions en vigueur ne seront légitimes que si l'intérêt des allocataires à la continuité du droit a été pris dûment en considération (art. 5, 2e al., dernière phrase). En vertu de cette norme, il sera par exemple possible de renoncer à modifier un acte législatif qui vient d'entrer en vigueur ou d'accorder aux intéressés, par le biais de dispositions transitoires appropriées (p. ex. réduction progressive des prestations), un certain délai pour qu'ils puissent s'adapter à la nouvelle situation.

224 Conditions nécessaires à la promulgation des actes normatifs régissant les aides financières (art. 6)

224.1 Remarque préliminaire II n'est pas possible de faire bénéficier de l'aide financière n'importe quelle activité. Il faut opérer un choix. L'article 6 du projet énumère les conditions requises pour que des aides financières soient allouées au titre de l'exécution des tâches d'intérêt public.

224.2 Conditions requises a. Intérêt de la Confédération (art. 6, let. a) L'article 6, lettre a, contient une règle générale de droit public. Seules les 11 A propos de la légitimité des subventions au vu de l'évolution des circonstances, cf. le rapport de la Commission d'experts Stocker de juillet 1966 «Réexamen général des subventions fédérales», p. 32 s., ch. 2.41. 389

tâches répondant à l'intérêt de la Confédération seront prises en compte pour les aides financières relevant du droit fédéral. Il n'est pas licite de prévoir dans la législation fédérale une aide financière pour des activités qui, en raison de leur incidence ou portée limitée, ne touchent que des intérêts cantonaux, communaux ou particuliers. Selon le projet du DFF, l'activité à promouvoir devait répondre à un véritable intérêt de la Confédération. Nous avons abandonné cette obligation. Nous avons en effet admis qu'il n'était pas logique de subordonner l'octroi de prestations fédérales à des conditions plus rigoureuses que celles auxquelles sont assorties les restrictions apportées par l'Etat aux libertés individuelles.

b. Juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons (art. 6, let. b) Compte tenu de l'importance des prestations allouées aux cantons et aux communes en vertu du droit fédéral - les transferts de la Confédération aux cantons au titre des dépenses courantes et des investissements ont atteint 4,3 milliards de francs en 1985 - il apparaît opportun de veiller à ce que dans les actes normatifs régissant les aides financières les tâches et les charges soient judicieusement réparties entre la Confédération et les cantons. Le principe dit de subsidiarité est l'un des piliers d'une juste répartition des tâches et des charges: les tâches que les cantons et les communes sont à même d'accomplir et qui n'appellent pas une exécution uniforme dans tout le pays ne devraient pas être assumées par la Confédération. En outre, cette juste répartition implique que la compétence de financer les tâches ira en principe de pair avec celle de les réaliser sur les plans législatif, administratif et du personnel. L'enchevêtrement des attributions risque aisément d'aboutir dans la pratique à une confusion des responsabilités et à des doubles emplois. Il empêche l'exécution rationnelle de la tâche. Conformément au régime constitutionnel des compétences, il convient dès lors de renoncer à allouer les aides financières prévues par le droit fédéral dans les domaines où la réalisation des tâches relève de l'autonomie des cantons. Le terme d'autonomie ne saurait être pris en l'occurrence dans le sens de souveraineté ou d'abandon total des prérogatives fédérales. Elle n'empêche en aucun cas la

Confédération d'édicter une loi énonçant des principes généraux ou encore une loi-cadre qui constituera même le plus souvent un instrument plus rationnel et mieux approprié au fédéralisme que les aides financières pour faire respecter les intérêts de la Confédération. Il n'est cependant pas toujours indiqué de renoncer aux aides financières fournies par la Confédération dans les domaines qui sont du ressort des cantons. L'aide ou l'encouragement de la Confédération peut se révéler utile lorsque la tâche à accomplir entraîne une très lourde charge pour certains cantons et qu'il n'est pas possible d'assurer une péréquation suffisante entre eux. Nous nous bornerons à citer à titre d'exemple la sauvegarde de la culture et des langues dans les cantons du Tessin et des Grisons. L'aide fédérale accordée à cet effet (LF du 24 juin 1983; RS 441.3) est conforme à une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les

cantons. Ce qui importe, ce sont les charges particulières que les cantons sont amenés à supporter. Si, en revanche, certains cantons entreprennent une tâche en qualité de promoteurs, ce n'est pas là une raison suffisante pour leur allouer une aide financière; cela prouve au contraire que ces cantons sont en mesure de s'atteler à de nouvelles tâches, même sans bénéficiaire d'un soutien financier de la Confédération. Les charges financières que certaines tâches entraînent pour les cantons sont largement fonction de contingences matérielles et dépendent toujours du moment. Le réexamen périodique des aides financières (art. 5) est donc particulièrement utile à cet égard, car il permet à la Confédération de rompre son engagement financier, s'il apparaît, au vu des nouvelles circonstances, que les charges du canton sont désormais supportables. A la différence de la réglementation que nous vous proposons aujourd'hui, le projet du DFF excluait toute aide financière pour les tâches de droit public que les cantons s'assignaient librement. Plusieurs gouvernements cantonaux ayant exprimé leur désapprobation, nous en avons tenu compte dans le présent projet. La redistribution des tâches vise à axer la législation en vigueur sur une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons. Le premier volet de mesures a déjà été voté, alors que le second est encore en cours d'élaboration, si bien que l'article 6, lettre b, n'a pour l'instant aucune portée. Il n'est toutefois pas sans importance si l'on veut faire en sorte que les actes normatifs qui seront édictés à l'avenir en matière d'aides financières ne contreviennent pas au principe d'une juste répartition des tâches.

c. Nécessité de l'aide financière (art. 6, let. c) Lorsqu'une tâche privée ou cantonale que la Confédération juge d'intérêt public peut être dûment réalisée sans l'aide financière prévue par le droit fédéral, celle-ci ne se justifie pas. L'importance de ce principe apparaît surtout au regard du réexamen périodique. S'il s'ensuit qu'une aide de démarrage suffit à assurer la réalisation de la tâche, l'article 6, lettre c, devrait amener à abolir l'aide financière.

d. Entraide et autres sources de financement (art. 6, let. d) Il arrive souvent que l'intérêt privé porté à des activités dignes d'être encouragées est tel que celles-ci pourraient être exercées sans l'aide de l'Etat, si les ressources financières disponibles étaient suffisantes. Avant que l'Etat n'apporte son aide en pareil cas, il importe qu'aient été prises toutes les mesures d'entraide qu'on est raisonnablement en droit d'attendre et que les autres sources de financement aient par ailleurs été épuisées. Les aides financières n'auront en effet qu'un caractère subsidiaire. Elles ne se justifient que si elles sont indispensables à l'exercice des activités envisagées, une fois épuisées toutes les autres ressources d'origine privée. Pour ce qui est des aides financières destinées aux cantons, l'article 6, lettre b, du projet spécifie qu'il n'y a pas lieu d'en prévoir s'il est possible et indiqué d'assurer une péréquation financière intercantonale. 391

e. L'aide financière est la mesure la mieux appropriée (art. 6, let. e) On renoncera à l'aide financière lorsqu'il est possible de recourir à d'autres solutions plus adéquates, c'est-à-dire plus simples, plus efficaces ou moins onéreuses. Avant d'instituer des aides financières, on envisagera donc d'autres solutions telles que la mise à contribution de tiers, la perception de taxes à caractère incitatif, l'établissement d'un code de conduite, le subventionnement par les cantons. Dans les rapports entre la Confédération et les cantons, on préférera le plus souvent la péréquation financière sans affectation spéciale aux aides financières subordonnées à certaines conditions. 225 Modalités des actes normatifs régissant les aides financières (art. 7) Lorsqu'une aide financière apparaît justifiée au vu des principes définis à l'article 6, il y a lieu de s'interroger sur les modalités de l'acte normatif (nature de l'aide financière, montant, procédure, etc.). Le projet définit à cet égard les principes suivants: a. Nature et montant de l'aide financière Les règles applicables à la nature et au montant des aides financières sont énoncées aux lettres a à e de l'article 7. La règle d'économicité est le principe clé à observer en la matière (let. a): l'aide financière se limitera au montant absolument nécessaire à la réalisation du but fixé. Lorsqu'un prêt à faible intérêt ou même un cautionnement suffit, on renoncera à allouer des aides financières à fonds perdu. La législation sur les aides financières devra garantir le maximum d'efficacité et prévoir des dispositions appropriées à rencontre de tout luxe et de tout perfectionnisme. Lorsque le calcul de l'aide financière se révèle difficile, on pourra se référer aux intérêts en jeu (let. b). L'aide financière pourra être d'autant plus élevée que la Confédération a intérêt à ce que la tâche soit réalisée. S'agissant de garantir des solutions économiques, on veillera toujours à ce que l'allocataire fournisse de son côté une contre-prestation (let. c et d). Cette contre-prestation sera d mment proportionnelle à sa capacité économique (let. c). S'il s'agit des cantons ou de leurs collectivités locales de droit public (en particulier des communes), elle sera d'autre part fonction de la capacité financière du canton (let. c). Dans ce cas, il appartiendra aux cantons d'instituer, s'ils le désirent, une péréquation financière intracantonale. Pour le solde des dépenses, il y aura lieu de prendre en considération les moyens d'entraide et autres sources de financement qu'on peut raisonnablement exiger de l'allocataire (let. d). On appliquera donc dans la plupart des cas le principe de subsidiarité. S'il est possible de faire appel à des ressources autres que celles des aides financières du droit fédéral, on se gardera de recourir aux prestations de la Confédération. En spécifiant en outre que seules les contributions qu'on est raisonnablement en droit d'attendre de 392

l'allocataire lui-même ou de tiers entraîneront la réduction de l'aide financière, on tiendra d mment compte du principe de solidarité. C'est ainsi qu'on sera moins exigeant envers les allocataires socialement déshérités ou provenant de régions moins prospères. La réglementation sur les aides financières prend donc en compte certains aspects de la politique sociale et régionale. Les montants attribués seront fixés de manière globale ou forfaitaire, en tant que ce mode de calcul permet d'atteindre l'objectif visé (let. e). Le système des aides financières forfaitaire et globale contribuera dans bien des cas à trouver des solutions économiques et dépourvues de complications administratives. Les aides fixées à forfait porteront sur des unités ou projets spécifiques, tandis que celles qui seront allouées sous la forme d'un montant global toucheront des secteurs entiers d'activité. Les aides globales constituent un instrument approprié lorsqu'il s'agit de promouvoir les activités sectorielles des cantons. La motion Muheim (cf. en. 113) demandait expressément de prévoir, dans certains domaines, l'octroi aux cantons de subventions globales à des fins bien définies à charge pour eux de les utiliser sous leur propre responsabilité. Les aides forfaitaires se calculeront non pas sur les frais effectifs, mais sur le coût présumé de

solutions jugées avantageuses, ce qui supprimera le contrôle des décomptes et évitera encore d'autres complications administratives. Le forfait pourra se calculer en fonction des unités de référence (d'après le nombre des étudiants, des jours de séjour des pensionnaires d'établissements, des kilomètres parcourus, etc.). On pourra aussi allouer, sur la base de plans et de devis, une aide financière ferme pour l'ensemble d'un projet spécifique donné. En renonçant cependant à subventionner en fonction des frais effectifs, on se dessaisit de l'un des moyens d'influer sur l'exécution de la tâche. Aussi la méthode du forfait est-elle moins appropriée lorsqu'il s'agit au premier chef d'un mode d'exécution bien défini (p. ex. conservation des monuments historiques). Elle s'impose en revanche lorsque seul compte un certain résultat (p. ex. paiements directs dans l'agriculture). Mais même dans ce dernier cas, le forfait ne saurait être toujours appliqué, car il faut disposer à cet effet de moyennes ou données empiriques représentatives. Les grands projets de construction individuels, lorsqu'ils ont un caractère particulier, ne se prêtent guère au forfait. Par contre, lorsqu'il s'agit de subventionner des dépenses d'exploitation ou des constructions en série, le forfait est un moyen efficace de rationaliser les opérations administratives et d'éviter le perfectionnisme. Le projet du DFF prévoyait que l'aide financière ne devait pas dépasser, subventions cantonales comprises, 50 pour cent des dépenses déterminantes. Cette limitation du montant a suscité de très nombreuses critiques lors de la procédure de consultation. Nous l'avons abandonnée, car elle était effectivement par trop schématique.

b. **Prise en compte de la capacité économique** En vertu de l'article 7, lettre c, du projet, l'allocataire est tenu de participer 393

au financement de la tâche selon sa capacité économique. Ce principe vaut tout particulièrement pour les aides financières dites de soutien. Ces aides ont pour but de permettre à l'allocataire de se consacrer à une activité qu'en raison de l'intérêt réel qu'il y porte il exercerait également sans l'appui de la Confédération s'il disposait lui-même de ressources suffisantes (p. ex. investissements destinés à améliorer les bases de production et d'exploitation). Aussi les pouvoirs publics se borneront-ils en l'occurrence à fournir les ressources qui manquaient jusqu'ici pour la réalisation du projet. L'aide financière sera ainsi échelonnée en fonction de la capacité économique de l'allocataire. Pour ce qui a trait en revanche aux aides financières à caractère incitatif, c'est-à-dire lorsque, sans l'aide financière, la tâche ne susciterait aucun intérêt, il est plus difficile de prendre en compte la capacité économique. L'aide financière a alors pour but de susciter une activité en promettant des avantages monnayables. Comme la tâche ne susciterait aucun intérêt faute de soutien public, l'aide financière doit, même lorsque les allocataires justifient d'une certaine capacité économique, être suffisamment substantielle si l'on veut qu'elle atteigne son but. On retiendra le critère de la capacité économique partout où cela est possible. Il est toutefois des cas où il ne saurait en être question; d'autres qui ne le permettent pas, faute de données précises; certains enfin qui occasionneraient des frais disproportionnés. Qu'il suffise de songer à l'aide aux redeviements parcellaires auxquels participent plusieurs allocataires de capacité différente. En ce qui concerne également les aides financières aux associations, il n'est en principe pas possible de déterminer objectivement la capacité économique.

c. **Aides financières à caractère temporaire** (art. 7, let. f) La Commission d'experts Stocker instituée en 1965 par le Conseil fédéral en vue de réexaminer les subventions fédérales avait déjà tenu à relever dans son rapport qu'on n'était guère favorable en Suisse au caractère provisoire de la subvention. * Il y a sans doute toute une série de subventions qui, de par leur nature, ont et doivent avoir un caractère permanent. Mais dans le domaine surtout des subventions économiques, il serait hautement souhaitable que l'on

accorde davantage de subsides de durée limitée, lit-on dans le même rapport. Nous avons repris l'idée de la limitation dans le temps et de la réduction graduelle à l'article 7, lettre f, du projet. Cette disposition précise que les aides financières seront envisagées comme aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, en tant que cela permet de réaliser le but qui leur est assigné. d. Allègements fiscaux (ari. 7, let. g) Dans notre message du 25 mai 1983 sur l'harmonisation fiscale (FF 1983 " Rapport de la Commission d'experts Stocker de juillet 1966 «Réexamen général des subventions fédérales», p. 34, ch. 2.45. 394

Ili 48 ss), nous avons signalé les inconvénients que comportent les privilèges fiscaux accordés en vue de la réalisation d'objectifs extrafiscaux. Ces allègements peuvent porter atteinte au principe de l'imposition selon la capacité économique et, par là, au principe de l'équité fiscale. Ne pouvant être assortis de conditions ou d'obligations, ils restreignent l'emprise de l'autorité sur l'activité à promouvoir. Au surplus, les allègements fiscaux ne permettent pas d'évaluer les conséquences financières des avantages ainsi accordés. Echappant ainsi aux contrôles et, par voie de conséquence, aux modifications ou abrogations, ils risquent, sans qu'on s'en aperçoive, de se transformer au fil des ans en un véritable saupoudrage de subventions. L'octroi d'aides financières sous forme d'allègements fiscaux aurait des conséquences fatales sur la transparence du droit fiscal et du subventionnement. De plus, on violerait de la sorte le principe du produit brut consacré par la loi (art. 3, 2e al., de la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération; RS 611.0). Pour toutes ces raisons, des allègements fiscaux ne pourront être prévus qu'à titre exceptionnel et que si des raisons particulières le justifient. Il peut en effet arriver, bien que le cas soit plutôt rare, que l'allègement fiscal soit la mesure la mieux appropriée pour promouvoir un certain comportement. Ce type d'aides financières existe même au niveau constitutionnel (p. ex. art. 31 iumc<u'es est.). L'avantage des allègements fiscaux réside dans la simplicité du mode d'octroi et dans la quasi-absence de formalités administratives. Ils conviennent d'ailleurs mieux aux personnes morales qu'aux personnes physiques. En guise de mesure destinée à inciter les nouvelles entreprises à s'implanter, les allègements fiscaux consentis à titre temporaire ont prouvé leur efficacité. e. Impératifs de politique financière (art. 7, let. h) L'article 7, lettre h, vise à garantir autant que possible une certaine orientation des dépenses que la Confédération affecte aux aides financières. Nous reparlerons de cette importante disposition lorsque nous commenterons l'article 13 du projet (ch. 233). 226 Aides financières des cantons (art. 8; appendice ch. 12) 226.1 Régime actuel La question des prestations cantonales complémentaires aux subventions fédérales est réglée à l'heure actuelle par la loi concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 613.1), dans la mesure où les actes normatifs spéciaux ne prévoient rien à ce sujet. Aux termes de l'article 6 de ladite loi, l'octroi de subventions fédérales à des tiers peut être subordonné à la condition que le canton participe également, en fonction de sa capacité financière, au financement de la tâche ou de l'ouvrage à entreprendre. En vertu de cette disposition, on peut exiger des cantons des contributions dans chaque secteur de subventionnement. C'est en conséquence à l'autorité 395

compétente qu'il appartiendra de décider s'il y a lieu d'insérer une telle condition dans la décision ouvrant droit à la subvention. La norme précitée n'est pas sans soulever certains problèmes en raison de son caractère général. En l'appliquant aux indemnités afférentes aux tâches prescrites par le droit fédéral, celui qui accomplit la tâche qu'on lui assigne devrait être indemnisé indépendamment de toute aide du canton. Mais il n'y a pas lieu non plus de subordonner l'octroi de prestations fédérales à la participation du canton lorsque les

indemnités sont allouées pour l'exécution de tâches de droit public déléguées par la Confédération. En effet, lorsque la Confédération délègue à des tiers une tâche relevant de sa compétence, c'est à elle seule qu'il incombe d'allouer l'indemnité. Mais même lorsqu'il s'agit d'aides financières, les prestations cantonales complémentaires ne peuvent pas toujours être requises. Si la tâche ressortit exclusivement à la Confédération en vertu de la constitution, la participation du canton irait à rencontre du régime fédéral des compétences. Dans les autres cas, il y a lieu d'examiner soigneusement si les avantages offerts par les prestations cantonales (intérêt financier des cantons à la réalisation optimale de la tâche) l'emportent sur les inconvénients éventuels (confusion des responsabilités, doubles emplois, imbrications). La participation des cantons ne pourra être requise que lorsque la collaboration entre la Confédération et les cantons se justifie de par la nature de la tâche. Nous estimons qu'à l'heure actuelle il est erroné de s'en remettre aux autorités chargées d'appliquer le droit pour statuer sur ces questions, ainsi que le fait la loi concernant la péréquation financière entre les cantons. La répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons, qui est un problème éminemment politique, devrait être réglée par le législateur. Le fait qu'à notre connaissance l'article 6 de la loi précitée ne soit pas appliqué en dit long. Les prestations cantonales sont toujours requises en vertu de dispositions ressortissant à une loi spéciale (p. ex. art. 32, 2^e al., de la loi du 14 décembre 1973 sur la pêche; RS 923.0; art. 6, 2^e al., de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée; RS 951.93; arrêté fédéral du 4 mai 1984 sur des subventions à des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts; RS 921.515). C'est pourquoi nous vous proposons d'abroger l'article 6 de la loi concernant la péréquation financière entre les cantons (appendice, ch. 12). 226.2 Nouveau régime Les efforts consacrés jusqu'ici à la redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons ont bien montré qu'il n'était politiquement pas possible ni pratiquement réalisable de conférer à la Confédération ou aux cantons la totalité des compétences en la matière. Il subsistera toujours des domaines nécessitant une gestion commune et pour lesquels il peut être judicieux que la responsabilité des cantons s'étende également à leur participation financière. L'octroi de contributions cantonales, en plus des sub-

396
ventions de la Confédération, ne répond pas seulement au besoin de répartir judicieusement les tâches, il peut s'imposer également pour des raisons d'économie. En effet, lorsqu'il appliquera la législation fédérale, le canton qui fournit lui-même des prestations financières s'orientera plutôt vers des solutions pratiques et économiques. Pour toutes ces raisons, le projet que nous vous soumettons en reste, pour les aides financières, aux prestations complémentaires des cantons, quand bien même certains milieux consultés nous avaient demandé d'abandonner cette disposition. Selon l'article 8, des aides financières ne seront versées qu'à la condition que les cantons les complètent et pour autant que cela soit conforme à une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons. Il est fort possible, en théorie, que des cantons ne soient ni désireux ni en mesure de compléter les aides financières de la Confédération. Les ayants droit de ces cantons risqueraient alors de ne toucher aucune aide fédérale. Entre le principe d'une juste répartition des tâches, lequel commande l'octroi de prestations cantonales complémentaires, et celui de l'égalité de traitement, il y aurait lieu de trancher en faveur de l'égalité. L'expression «en règle générale» prévue à l'article 8 offre en conséquence la possibilité de renoncer aux prestations complémentaires. Dans le régime actuel (art. 6 de la loi concernant la péréquation financière), les cantons doivent être mis à contribution à raison de leur capacité financière. Eu égard à l'ampleur de l'aide financière fédérale (art. 8, 1^{er} al., let. a

et b), nous vous proposons la réglementation suivante: si l'aide est allouée exclusivement à des collectivités locales de droit public (principalement à des communes), elle sera échelonnée en fonction de la capacité financière du canton. Les cantons fixeront, dans chaque cas d'espèce, leur aide financière, ce qui leur permettra de tenir compte des disparités dans la capacité financière de leurs communes et d'assurer de la sorte une péréquation financière intracantonale. La participation du canton devrait donc correspondre à sa capacité financière non pas nécessairement dans chaque cas d'espèce, mais en moyenne d'une assez longue période. Dans les autres cas et toutes conditions égales par ailleurs, les aides fédérales atteindront dans chaque cas d'espèce, compte tenu des aides financières cantonales requises par le droit fédéral, les mêmes montants dans tout le pays. A capacité économique égale, les allocataires toucheront donc partout la même aide financière.

227 Conditions nécessaires à la promulgation des actes normatifs régissant les indemnités (art. 9) 227.1 Généralités (art. 9, 1er al.) «Est-il légitime d'assurer ou de promouvoir une activité de caractère facultatif?» nous étions-nous demandé pour les aides financières. Pour les in- 397

demnités, il faut nous demander «s'il est légitime d'allouer une indemnité pour un comportement obligatoire en vertu de la loi ou pour la prise en charge d'une tâche publique». Le régime constitutionnel actuel ne prévoit pas directement d'indemnité pour les tâches prescrites par le droit fédéral. C'est plutôt au législateur qu'il appartient d'en allouer. L'article 9, 1er alinéa, du projet définit les critères qui permettront d'apprécier si une indemnité est légitime. On évitera ainsi que des indemnités ne prennent place dans la législation fédérale, alors même qu'elles ne sont pas légitimes. Les critères d'appréciation sont les suivants: a. Intérêt propre de l'obligé et avantages qu'il retire (art. 9, 1er al., let. a) Si la tâche répond essentiellement à l'intérêt propre de l'obligé, il n'est pas légitime d'allouer des indemnités. La prise en charge de tâches, si elle entraîne des frais, est souvent aussi source d'avantages. C'est plus particulièrement le cas lorsqu'il y a transfert d'activités économiques dont la Confédération détient le monopole (p. ex. transport à titre professionnel de voyageurs au moyen de courses régulières). Le projet exige que ces avantages soient pris en compte dans les actes normatifs régissant les indemnités. b. Charges financières trop lourdes (art. 9, 1er al., let. b) Est-il raisonnable d'exiger de l'obligé qu'il supporte lui-même la charge financière? On ne pourra en juger que si l'on connaît l'obligation imposée par le droit fédéral. Nous nous bornerons à citer ici quelques critères d'appréciation. Le principal critère est bien entendu le rapport existant entre l'intérêt personnel à l'exécution de la tâche et l'ampleur de la charge financière. On prendra également en compte la notion de «sacrifice particulier» propre au domaine de l'expropriation. En vertu de ce principe, l'indemnité est d'autant plus justifiée que seules quelques personnes sont touchées par l'obligation. La nature de l'obligation elle-même revêt aussi une certaine importance. Ce qui entre généralement dans les «conditions d'activité» de notre économie sociale de marché ne donnera qu'exceptionnellement droit à des indemnités. Ces conditions définissent le cadre général à l'intérieur duquel chacun est libre d'exercer une activité économique et de tirer parti de la propriété foncière. Elles assurent de la sorte la sauvegarde de notre régime économique. C'est pourquoi il serait carrément faux de prévoir des indemnités à seules fins de faire respecter ces conditions. On ne saurait d'ailleurs les définir une fois pour toutes. Il s'agit surtout, à l'heure qu'il est, de dispositions visant à protéger les salariés, les consommateurs, l'environnement, etc. En d'autres termes, la notion englobe au départ (mais elle ne s'arrête pas là) ce que l'on regroupe habituellement sous le terme de «police économique». 398

227.2 Indemnités allouées aux cantons (art. 9, 2e al.) S'inspirant du principe de la juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, le projet prévoit une réglementation spéciale pour ces indemnités d'un genre particulier. La faculté de prévoir l'octroi d'indemnités en faveur des seuls cantons est subordonnée aux conditions ci-après: a. Obligations allant au-delà de la législation-cadre (art. 9, 2e al., let. a) On parle de législation-cadre lorsque les prescriptions du droit fédéral laissent aux cantons un large pouvoir discrétionnaire. Le législateur fédéral se borne en pareil cas à formuler des objectifs ou des principes, à énoncer des exigences minimales, à édicter des prescriptions maximales ou encore à attribuer certains groupes de tâches. On parle également de législation-cadre lorsque le droit fédéral ne règle que les questions cruciales afférentes à un groupe de tâches ou se limite à des prescriptions touchant l'organisation ou la procédure. Si en revanche la Confédération a la compétence d'infléchir directement et dans chaque cas d'espèce l'exécution des tâches par les cantons, comme c'est le cas par exemple dans le domaine de la police des eaux, on déborde la simple législation-cadre. La législation-cadre confère aux cantons la responsabilité principale de la tâche à exécuter. Il y a également lieu d'en tenir compte en matière financière en renonçant dans ces cas-là à toute indemnité. b. Obligations allant au-delà de la simple exécution administrative du droit fédéral (art. 9, 2e al., let. b) La législation fédérale se conforme depuis toujours au principe qui veut que les cantons assurent, sans se faire indemniser, l'exécution administrative du droit fédéral. Ce principe, qui est appelé à guider le Conseil fédéral et l'administration dans leurs travaux de législation, sera désormais fixé dans la loi. c. Impossibilité de mettre les frais à la charge des bénéficiaires ou de ceux qui sont à l'origine des mesures prises (art. 9, 2e al., let. c) Les personnes qui sont à l'origine des mesures prises par les pouvoirs publics ou qui en retirent un bénéfice participeront à leurs coûts (principe de causalité et principe du financement à raison du bénéfice retiré). Avant que la Confédération n'alloue des indemnités au titre de certaines mesures, les cantons seront par conséquent tenus d'en faire supporter autant que possible le coût à ceux qui en sont à l'origine et à ceux qui en profitent. d. Exceptions (art. 9, 2e al., let. d) Une réserve s'impose lorsque, en raison de certaines circonstances, l'application de la législation-cadre du droit fédéral ou l'exécution administrative des dispositions fédérales grève très lourdement les finances d'un canton et qu'une péréquation intercantonale n'est pas possible. 399

Le projet du DFF prévoyait encore que pour allouer des indemnités aux cantons, il fallait que leur charge financière soit trop lourde à supporter. Nous avons abandonné cette disposition car elle violait le principe qui veut que le pouvoir de décision aille de pair avec la compétence financière; elle s'était d'ailleurs heurtée à l'opposition d'une grande partie des milieux consultés. 228 Modalités des actes normatifs régissant les indemnités (art. 10) 228.1 Principes (art. 10, 1er al.) Au même titre que pour les aides financières, on s'inspirera du principe d'économicité pour aménager les actes normatifs régissant les indemnités (let. a) et prévoira, si cela paraît opportun, des prestations globales ou forfaitaires (let. c). On voudra bien se référer à cet égard aux explications déjà données à propos des aides financières (ch. 225, let. a). Alors que pour les aides financières les conséquences de l'inexécution, de l'exécution défectueuse, de la désaffectation ou de l'aliénation sont réglées de manière générale par les articles 28 et 29 du présent projet, il n'existe aucune réglementation analogue pour les indemnités. Nous avons toutefois renoncé à établir une règle générale, car elle ne saurait tenir dûment compte de la diversité des domaines d'indemnisation. Ce qui importe en revanche, c'est que les actes légaux régissant les indemnités comportent des normes en la matière, ce que vise précisément le principe

énoncé à l'article 10, 1er alinéa, lettre e. Nous commenterons l'article 10, 1er alinéa, lettre d (prise en compte des impératifs de politique financière) en même temps que l'article 13 (ch. 233). 228.2 Principes applicables aux indemnités allouées aux cantons (art. 10, 2e al.) Les principes servant à déterminer la légitimité de la requête valent également pour la fixation du montant de l'indemnité. C'est ainsi qu'on tiendra compte de la marge de manœuvre du canton sur le plan de l'élaboration et de la décision ainsi que des frais qui peuvent être mis à la charge de ceux qui sont à l'origine des mesures prises ou qui en profitent (let. a). Si la Confédération impose des obligations aux cantons, ceux-ci en répondent devant elle. Si la tâche est mal remplie, la Confédération se retournera contre les cantons. Ceux-ci veilleront à se conformer aux obligations que leur impose le droit fédéral. La Confédération ne saurait en conséquence subventionner directement des tiers qui seraient appelés, en lieu et place des cantons, à assumer des obligations relevant du droit fédéral. Les prestations de la Confédération doivent donc revêtir exclusivement la forme

d'indemnités aux cantons. Il ne saurait être question pour elle d'allouer des subventions directement à des tiers. Ceux-ci ne peuvent être indemnisés que par l'intermédiaire des cantons (let. c). Cette solution s'impose pour une autre raison encore: les indemnités aux cantons doivent être échelonnées selon leur capacité financière (art. 1er, 1er al., de la loi du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons; RS 613.1; art. 10, 2e al., let. b, du présent projet), ce qui n'est pas le cas pour les subventions aux tiers. Si l'on autorisait le subventionnement direct des tiers, les critères de calcul qui seraient appliqués différencieraient d'un canton à l'autre selon l'organe responsable de la tâche (canton ou tiers), ce qui dénaturerait la péréquation financière entre les cantons. 228.3 Pas d'échelonnement en fonction de la capacité économique de l'allocataire Les indemnités actuelles du droit fédéral sont avant tout destinées à des cantons ou à des organisations en vue de leur permettre de réaliser des tâches de droit public. Les indemnités aux cantons sont échelonnées en fonction de leur capacité financière (art. 10, 2e al., let. b). Pour ce qui a trait aux indemnités destinées à des tâches de droit public, il n'y a en revanche aucune raison de les pondérer en fonction de la capacité économique. Il n'y a en effet aucune obligation juridique pour les particuliers de se charger de tâches de droit public relevant de la Confédération. C'est pourquoi les organismes privés, quelle que soit leur capacité économique, n'accepteront en principe certaines tâches qu'à condition que l'Etat les indemnise pour les inconvénients qui en résulteront pour eux. La part des autres indemnités est minime. Il s'agit des indemnités allouées aux particuliers pour des tâches qui leur sont prescrites (subventions aux particuliers pour le coût des mesures destinées à protéger les biens culturels et qui leur sont prescrites de manière imperative pendant un conflit armé, art. 22, 1er al., de la loi du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé; RS 520.3). Les actes normatifs qui régissent actuellement les indemnités ne prévoient dans ces secteurs aucun échelonnement en fonction de la capacité économique. On a jusqu'ici toujours appliqué le principe: «à obligations égales, indemnités égales». Au vu des faits et de la situation juridique que nous venons d'évoquer, nous avons renoncé à poser le principe général qui voudrait que l'on tienne compte, pour les indemnités également, de la capacité économique. Mais cela n'exclut pas que l'on puisse prévoir dans certains actes normatifs un échelonnement lorsque cela est justifié. 229 Echelonnement des aides financières et des indemnités allouées aux cantons selon leur capacité financière (art. 7, let. c, art. 10, 2e al., let. b) Si les cantons touchent des aides financières et des indemnités, les actes

28 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 401

normatifs prévoient que les prestations de la Confédération seront échelonnées selon leur capacité financière et donc conformément à la loi du

E. 19

juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 6/3.7). Ce principe découle de l'article 42ter de la constitution qui exige que l'on tienne dûment compte, lors de l'octroi de subventions fédérales, de la capacité financière des cantons et des régions de montagne. Si les circonstances le justifient, on pourra s'inspirer encore d'autres critères appropriés (p. ex. charges ferroviaires des cantons; cf. l'ordonnance du 3 mars 1975 concernant l'exécution de l'article 60 de la loi sur les chemins de fer; RS 742.101.2). On fera abstraction de la capacité financière des cantons lorsque la constitution prévoit d'autres critères d'échelonnement (p. ex. art. 31 in fine, 4e al., est., qui dispose qu'en matière de politique conjoncturelle «la Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays»).

E. 23

Commentaire du chapitre 3 231 Généralités et réserve d'autres dispositions (art. 2, 2e al.) Le chapitre 3 contient des prescriptions d'ordre général sur les aides financières et les indemnités. Elles sont applicables en tant que d'autres textes législatifs ne prévoient pas de disposition contraire (art. 2, 2e al.). Les modifications proposées en appendice apportant une profonde adaptation de la législation au chapitre 3 de la loi sur les aides financières et les indemnités, de telles dérogations ne devraient plus se produire qu'exceptionnellement à l'avenir. Le droit réglementaire devra lui aussi être adapté dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi (art. 43, 2e al.). Ce n'est que si des réglementations spéciales se révèlent nécessaires qu'il sera possible de maintenir les prescriptions dérogatoires ou d'en édicter de nouvelles. La solution proposée entraînera une unification du droit. Elle permettra au surplus de combler les lacunes d'un certain nombre de textes légaux. La législation sur les aides financières et les indemnités en sera ainsi plus accessible, ses effets pourront être plus facilement prévus et son application s'en trouvera facilitée. Le chapitre 3 n'apporte pas de profondes innovations. Il codifie en fait les institutions juridiques qui, plus ou moins lacunaires et largement éparées, constituent d'ores et déjà le droit en la matière. Nous avons en outre saisi cette occasion pour supprimer certaines disparités injustifiées et coordonner ces institutions. C'est la raison pour laquelle nous jugeons inutile de commenter les diverses règles qui ont déjà acquis droit de cité (art. 15 et 27). 402

232 Prestations multiples et prise en compte des dépenses (art. 12 et 14) 232.1 Prestations multiples (art. 12) Le cumul de prestations pour une seule et même dépense est à proscrire lorsqu'une prestation unique suffit à atteindre le but visé. C'est pourquoi l'article 12 du projet interdit l'octroi de plus d'une aide financière ou indemnité. Si des prestations sont prévues, pour un seul et même projet, par plusieurs actes normatifs, on répartira la dépense globale entre les divers intérêts en jeu et on allouera à chacun d'eux, au prorata, l'aide financière ou l'indemnité qui lui revient. Il y aura tout de même des cas où cette répartition ne sera pas possible ou sera inappropriée. " Là encore, on évitera le cumul des prestations et on allouera uniquement l'aide financière ou l'indemnité la mieux appropriée. Les prestations multiples demeureront autorisées lorsqu'elles auront été expressément prévues par des actes normatifs spécifiques (cf. art. 2, 2e al.). Il en va par exemple ainsi pour l'aide aux investissements dans les régions de montagne², pour les crédits d'investissements dans l'agriculture³ et pour les contributions aux améliorations de structures dans l'économie fro-

magère.⁴ Le but déclaré de ces aides est précisément de combler l'insuffisance des moyens de financement qui subsiste encore après le versement d'autres prestations. 232.2 Prise en compte des dépenses (art. 14) Ne seront prises en compte, en vertu de l'article 14, 1er alinéa, que les dépenses effectives, autrement dit une fois déduites les remises sur paiement (rabais et escomptes). Aux termes du même alinéa, ne seront au surplus subventionnés que les frais afférents à des solutions rationnelles. On ne saurait prendre en considération ce qui n'est pas absolument indispensable à l'exécution appropriée de la tâche. C'est ainsi en particulier que ne seront pas pris en compte, dans le calcul de l'aide financière ou de l'indemnité, les frais d'acquisition de terrains dans la mesure où ils sont surfaits ni les salaires et débours dans la mesure où ils sont supérieurs aux tarifs locaux usuels pratiqués dans la branche et la profession. " P. ex. dans les cas où sont réunies les conditions requises pour l'octroi aussi bien des prestations prévues par la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1) que de celles qui sont prévues par la loi sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RS 914.1). 2> Loi du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1), art. 5. 3> Loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RS 914.1), art. 3. 4> Arrêté du 7 octobre 1977 sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.1), art. 16, 3e al. 403

L'article 14 du projet renferme de surcroît une disposition particulière sur les intérêts du capital. Ceux-ci ne seront pas pris en compte (2e al.), ce qui évitera de longues recherches dans le cadre de la procédure de subventionnement. L'autorité ne sera de la sorte plus tenue d'examiner chaque fois dans quelle mesure il y a lieu de faire appel à des fonds de tiers et donc d'engager des dépenses pour les intérêts du capital. Cette règle se trouve fréquemment atténuée par le versement anticipé des aides financières et des indemnités jusqu'à concurrence de 80 pour cent du montant total (cf. art. 23, 2e al., du projet). Dans les domaines où les cantons ou les communes touchent des aides financières ou des indemnités, il appartiendra à la législation spéciale d'exclure les taxes et droits cantonaux ou communaux du calcul des dépenses déterminantes. Quant au 3e alinéa, lettre b, il va à rencontre d'un double subventionnement des mêmes frais. 232.3 Dépenses engagées par l'allocataire pour le personnel Une motion adoptée par le Parlement en décembre 1980 (M 80.052 Organisations et institutions. Prestations et influence de la Confédération; N 4. 12. 80, Conseil national; E 10. 12. 80) demande que des mesures soient prises aux fins de mieux coordonner l'influence que la Confédération exerce sur les institutions qui fondent leur activité sur des actes de la puissance publique, qui touchent des subventions de la Confédération ou bénéficient de la garantie fédérale à la couverture de leur déficit. On notera en particulier les aspects du problème qui relèvent du droit du personnel. En vertu de cette motion, le Département des finances introduisit dans son projet de septembre 1981 une disposition selon laquelle, dans certaines conditions bien définies, aucune subvention ne pouvait être allouée à des employeurs qui offriraient dans l'ensemble des conditions d'engagement plus favorables, à activités égales, que celles qui ont cours dans l'administration fédérale (art. 12 du projet du DFF). Cette disposition a suscité une violente opposition au sein des milieux consultés. Nous avons renoncé à la reprendre dans le présent projet, car elle n'apparaît pas comme le moyen approprié pour atteindre les objectifs de la motion. Parmi les institutions créées par la Confédération et chargées de tâches de droit public ou bénéficiant de la garantie fédérale à la couverture de leur déficit, nombreuses sont celles qui ne touchent ni aide financière ni indemnité. La Confédération n'a donc aucune possibilité, en pareils cas, d'exercer une influence par le biais de la procédure de

subventionnement. Il faut qu'elle agisse selon d'autres voies, par exemple dans le cadre de l'acte légal portant transfert de tâches de droit public (loi, contrat, concession) ou dans le cadre de l'acte normatif de base. L'acte de subventionnement ne permet par conséquent pas d'assurer la pleine coordination souhaitable. 404

Cette disposition du projet du DFF ne saurait d'ailleurs entrer dans les objectifs d'une loi sur les aides financières et les indemnités. La procédure de subventionnement adéquate vise à ne pas prendre en compte dans le calcul de la prestation fédérale les frais de personnel de l'allocataire dans la mesure où ils sont surfaits (cf. art. 14, 1er al.). Or, l'application systématique de cette disposition peut aboutir à ce que les organisations semi-étatiques dont les traitements et salaires sont supérieurs aux taux usuels dans la branche ne bénéficient plus de la prise en compte intégrale de ces dépenses, ce qui pourrait les amener à reconsidérer les rétributions qu'elles allouent. 233

Prise en compte des impératifs de politique financière (art. 7, let. h, art. 10, 1er al., let. d, art. 13) 233.1

Prise en compte des impératifs de politique financière dans les modalités des actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités (art. 7, let. h, et art. 10, 1er al., let. d)

La constitution renferme deux principes de politique financière: - En vertu de l'article 42bis, la Confédération est tenue d'amortir le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économique; - En vertu de l'article 31 in fine, la Confédération établit son budget compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle. Ces principes constitutionnels de gestion financière trouvent leur expression à l'article 2 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0) qui prescrit au Parlement, au Conseil fédéral et à l'administration d'amortir le découvert du bilan et d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire en se conformant aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance. De par la constitution, les lois et les ordonnances de la Confédération doivent donc être aménagées de telle façon qu'il soit possible de mener une gestion budgétaire conforme à ces exigences. Ce qui contrecarre la politique financière, ce sont les secteurs de dépenses dont l'ampleur est imprévisible, du fait qu'elle dépend, en vertu de l'ordre juridique, de facteurs externes. Ne sont pas non plus propices à une bonne gestion budgétaire les réglementations qui excluent toute régulation des dépenses par le biais du budget. En accordant le droit à des prestations d'un montant fixe et pour une période bien définie, la Confédération se met dans l'impossibilité de mener une politique financière respectueuse de la constitution. Devant l'importance que les aides financières et les indemnités revêtent pour les finances de la Confédération - elles représentent à elles seules un tiers environ des dépenses fédérales - il y a lieu là encore de créer les "Egalement à l'article 3 de la loi du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (RS 823.31); cf. note infrapaginale 2 sous ch. 111. 405

conditions juridiques qui permettent d'asseoir la politique financière sur les principes constitutionnels. En d'autres termes, les actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités doivent prévoir la possibilité d'incrémenter les dépenses par le biais de préemptions sur les crédits partout où cela se justifie. La renonciation aux automatismes de dépenses doit au surplus se faire sous une forme qui ne soit pas en contradiction avec les autres principes constitutionnels, en particulier avec le principe de l'égalité devant la loi et le principe de la bonne foi. Les articles 7, lettre h, et 10, 1er alinéa, lettre d, du projet visent à ce que l'on prenne dûment en compte les impératifs de politique financière dans les modalités des actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités. Dans la mesure du possible, c'est-à-dire en tant que cela est compatible avec le but de l'aide

financière ou avec l'obligation à indemniser, il y a lieu de prévoir les moyens d'orienter la politique financière. On peut en particulier envisager la fixation de taux plafonds ainsi que des réserves quant aux crédits disponibles, y compris sous forme de dispositions dites potestatives. Ces instruments peuvent être prévus et utilisés seuls ou en combinaison. Pour chaque domaine d'aides financières ou d'indemnités, on instaurera le régime le mieux approprié. Pour ce qui est des réserves quant aux crédits disponibles, plusieurs mécanismes de régulation sont possibles: par le biais de crédits annuels de paiement, de crédits annuels d'engagement, de crédits d'engagement pluriannuels ou encore de plafonds de dépenses (enveloppes financières). Ces diverses formules figurent déjà dans un certain nombre d'actes normatifs régissant les subventions. Citons quelques exemples à l'appui: a. Taux plafonds - Articles 41, 42 et 42bis de la loi concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (RS 921.0); - Article 9, 3^e alinéa, de la loi sur la police des eaux (RS 721.10). b. Crédits de paiement annuels - Article 23 de la loi sur la protection des animaux (RS 455): «La Confédération peut encourager la recherche scientifique dans le domaine du comportement des animaux et de la protection de ceux-ci en allouant des subventions.» - Article 16, 3^e alinéa, de la loi sur la recherche (RS 420.1): «II (le Conseil fédéral) peut, dans les limites des crédits ouverts: b. Décider d'accorder des subventions et prendre d'autres mesures en vue de créer et d'encourager des services scientifiques auxiliaires,... c. Allouer des subventions à des établissements de recherche et à d'autres organismes analogues,... 406

c. Enveloppes financières (plafonds de dépenses) et crédits de paiement - Article 9, phrase introductive, et article 10, 1^{er} alinéa, de la loi sur la recherche (RS 420.1): «Les institutions scientifiques reconnues reçoivent, dans les limites des crédits accordés, des subventions...» «L'Assemblée fédérale fixe le montant maximum des subventions pour plusieurs années par arrêté fédéral simple.» - Article 1^{er}, 4^e alinéa, et article 1bis, 2^e alinéa, de la loi instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (RS 916.313): «Le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution par unité de gros bétail, ...» «Au vu d'un message ad hoc du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale fixe tous les deux ans, par arrêté fédéral simple, le montant maximum à disposition pour ces dépenses.» d. Crédits d'engagement annuels Article 4 de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en suisse (RS 416.2): «L'Assemblée fédérale arrête chaque année avec le budget le montant jusqu'à concurrence duquel des bourses et des allocations peuvent être accordées durant l'exercice budgétaire.» e. Crédits d'engagement pluriannuels - Article 53, 1^{er} alinéa, de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843): «Les moyens prélevés sur le compte financier que la Confédération consacre aux mesures d'encouragement sont accordés en tant que crédits de programme revêtant la forme de l'arrêté fédéral simple.» - Article 28, 2^e alinéa, de la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700): «Les montants nécessaires font l'objet de crédits de programme.» C'est surtout dans le domaine des aides financières qu'il est judicieux d'orienter les dépenses par le biais des crédits et notamment de prévoir ce mode de régulation lorsque des projets uniques (p. ex. la construction ou la rénovation de bâtiments, l'acquisition de biens, la réorganisation d'une entreprise) sont subventionnés. On peut alors renoncer en règle générale à conférer un droit aux prestations et on peut prévoir l'orientation des dépenses par le biais de crédits d'engagement annuels ou pluriannuels. Mais les aides financières allouées au titre de dépenses d'exploitation permettent elles aussi une certaine souplesse dans les dépenses. Il faut toutefois utiliser en la circonstance des moyens appropriés qui assurent l'égalité devant la loi et respectent le principe de la

bonne foi. Mentionnons à cet égard la fixation de taux maximaux et minimaux (p. ex. 30 à 50 % des frais) ou encore d'un plafond de dépenses. A titre d'exemple de régulation par le biais de plafonds de dépenses, rappelons le système de la loi instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de 407

montagne et de la région préalpine des collines (cf. le texte des prescriptions déterminantes sous let. c ci-devant). La loi ne confère un droit à la contribution que dans son principe même. Quant au montant des contributions, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de le fixer en fonction de l'enveloppe financière votée périodiquement par le Parlement. L'Assemblée fédérale a ainsi la possibilité de fixer le volume des dépenses en fonction de la situation économique de l'agriculture et de l'état des finances fédérales. Si les ressources ne suffisent pas à satisfaire toutes les requêtes, il y aura lieu de voter des crédits supplémentaires. Il en ira peut-être ainsi si le cheptel est plus abondant que le Conseil fédéral ne l'avait admis en fixant les taux de contributions. Pour ce qui est des indemnités, l'éventail des moyens de régulation est limité. Il n'est possible d'infléchir les dépenses par le biais de décisions en matière de crédits que là où les prescriptions juridiques laissent à l'autorité une marge d'appréciation quant à l'ampleur de la tâche et au moment de son exécution.

233.2 Adaptation du droit en vigueur aux impératifs de la politique financière (appendice au projet de loi) La plupart des actes normatifs qui régissent actuellement les aides financières et les indemnités, en particulier les nouveaux textes légaux, prévoient déjà l'instrument de régulation requis. Dans le projet de loi que nous soumettons à votre approbation, nous proposons d'adapter également les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale qui n'ont pas pris en compte les impératifs de politique financière. Les modifications de lois proposées dans l'appendice visent au surplus à assurer l'unification des instruments de régulation. Nous entendons limiter le nombre des modèles de réglementation et prévoir pour chaque instrument de régulation une seule et même définition. Pour ce qui est de la régulation au moyen des crédits, nous nous sommes limités aux formules ci-après: a. Régulation par le biais des crédits de paiement annuels - «La Confédération peut allouer ... des aides financières» (formule applicable aux aides financières qui peuvent être réduites ou refusées pour des raisons tant matérielles que de politique financière) - «La Confédération alloue, dans les limites des crédits ouverts, des aides financières/des indemnités ...» (formule applicable aux aides financières et aux indemnités) b. Régulation par le biais des enveloppes financières (plafonds de dépenses) et des crédits de paiement - Régulation directe: «La Confédération peut allouer/alloue, dans les limites des crédits ouverts, des aides financières/des indemnités ...» 408

«L'Assemblée fédérale ouvre par arrêté fédéral simple le crédit maximum valable pour ... ans» - Régulation indirecte: «La Confédération alloue des aides financières/des indemnités...» «L'Assemblée fédérale ouvre par arrêté fédéral simple les ressources financières requises valables pour ... ans» (l'acte législatif confère un droit à la contribution, mais seulement dans son principe; c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de fixer par voie d'ordonnance le montant de la prestation en fonction des ressources disponibles) c. Régulation par le biais des crédits d'engagement annuels «La Confédération peut allouer/alloue, dans les limites des crédits ouverts, des aides financières/des indemnités ...» «L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le montant maximum jusqu'à concurrence duquel des aides financières ou des indemnités sont susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire.» d. Régulation par le biais des crédits d'engagement pluriannuels «La Confédération peut allouer/alloue, dans les limites des crédits ouverts, des aides

financières/des indemnités...» «L'Assemblée fédérale vote un crédit d'engagement ... annuel destiné à financer les aides financières/les indemnités.» 233.3 Ordre de priorités (art. 13) La réserve quant aux crédits disponibles ou la prescription potestative limite ou exclut le droit à l'aide financière ou à l'indemnité. Elle oblige l'autorité compétente à faire usage de son pouvoir discrétionnaire. En vertu de l'article 13, elle s'inspirera, ce faisant, du principe de l'égalité de traitement. Les départements seront dès lors tenus d'établir des ordres généraux de priorités dans les domaines où les requêtes présentées ou attendues dépassent les ressources disponibles. Dans les limites de l'ordre de priorités, les ressources disponibles peuvent être réparties entre les différents cantons (contingents). L'autorité compétente est appelée, en vertu de l'ordre de priorités, à décider à quelles requêtes elle peut faire droit immédiatement. Si toutes les requêtes sont prioritaires et si les dispositions spécifiques n'autorisent pas à réduire, les taux de subventionnement, il y a lieu de présenter une demande de crédits supplémentaires ou additionnels, ce que n'exclut pas l'article 13 (à la différence du projet du DFF). Si les demandes d'aides financières sont plus nombreuses qu'il n'y aura de ressources disponibles à plus ou moins long terme, cela peut être une indication que l'acte normatif spécial a un caractère fortement incitatif ou qu'il cherche à atteindre l'objectif visé par des voies inappropriées. En pareils cas, les modalités de l'acte normatif devraient être réexaminées à la lumière 409

des principes législatifs définis au chapitre 2 (en particulier l'art. 7, let. a à d) et, au besoin, modifiées. Les 5e et 6e alinéas de l'article 13 règlent ce qu'il y a lieu de faire avec les requêtes qui, en vertu de l'ordre de priorités, ne peuvent être agréées dans les délais utiles. La solution prévue varie selon l'objectif de la requête et sa nature juridique. La demande d'aide financière qui ne peut être acceptée dans de justes délais au vu des crédits ouverts et de l'ordre de priorités sera rejetée. Mais le refus n'a pas nécessairement un caractère définitif. Le requérant débouté aura en effet la faculté de présenter une nouvelle requête ultérieurement, lorsqu'il estimera que les crédits ouverts et l'ordre de priorités autorisent à accepter sa demande. C'est là que réside entre autres la différence avec les indemnités. Dans ce dernier cas, il est plus difficile d'infléchir les dépenses par le biais des crédits. Cela n'est possible qu'en tant que les prescriptions applicables permettent de différer l'exécution de certaines obligations. Celui qui est astreint à une activité pour laquelle des indemnités sont prévues par la loi est cependant en mesure d'exiger qu'il soit en principe fait droit à sa requête, sans égard aux crédits ouverts et à l'ordre de priorités. Les actes normatifs régissant les indemnités sont, dans cette même mesure, source de dépenses obligatoires. L'autorité peut toutefois, dans les limites de la marge de manœuvre temporelle conférée par la loi, différer la date de l'octroi définitif par le biais des crédits et de l'ordre de priorités. C'est pourquoi les requêtes présentées avant terme ne sauraient être rejetées. En pareil cas et en vertu du 6e alinéa de l'article 13, l'indemnité est allouée à titre provisoire et l'autorité statue par la même occasion sur la date à laquelle la requête pourra être définitivement acceptée. 234 Octroi des aides financières et des indemnités (art. 16 à 22) 234.1 Base légale Le groupe de travail chargé de l'élaboration du présent projet s'est notamment demandé si la loi devait consacrer le principe selon lequel les aides financières et les indemnités ne peuvent être allouées qu'au vu d'une base légale. Sa réponse a été négative. S'il est vrai que le principe de légalité est aussi unanimement admis pour l'administration pourvoyeuse (cf. p. ex. FF 1979 II 698 ss; ATF 103 Ia 380 ss; Thomas Collier, *Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage*, Diessenhofen 1983; Rudolf Hertach, *Das Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung*, Zürich 1984; Paul Richli, *Legalitätsprinzip und Finanzhilfen*, ZBJV 1984; p. 313 ss), il n'en souffre pas moins toute une série

d'exceptions doni il ne serait guère possible - ce serait d'ailleurs une tâche bien ardue - d'établir la systématique au vu de l'état actuel de la doctrine et de la jurisprudence. Nous abondons également dans ce sens. Nous n'enlendons pas pour autant allouer des aides financières et des indemnités dépourvues de base légale, à moins de solides motifs juridiques. 410

234.2 **Forme juridique (art. 16)** S'il n'est pas fait droit - ou pas entièrement - à sa demande d'aide financière ou d'indemnité, le requérant doit avoir la possibilité de se défendre. Le moyen le plus simple et le moins coûteux à cet effet est la procédure du recours administratif. Saisie du recours, l'autorité administrative ou une commission de recours sera tout d'abord appelée à réexaminer le dossier. Aussi le projet prévoit-il que le refus de requêtes sera en tout état de cause notifié par voie de décision (art. 16, 4e al.). Pour des raisons ressortissant à la sécurité du droit, les prestations relevant du droit fédéral seront allouées en vertu d'un acte juridique. Dans le domaine du droit public, qui est celui des aides financières et des indemnités, il existe la décision et le contrat de droit public. Les 1er et 2e alinéas de l'article 16 offrent l'assurance qu'on recourra, dans chaque cas d'espèce, à la plus appropriée de ces deux formes juridiques. Lorsque les actes de subventionnement définissent la tâche avec précision et prévoient des taux fixes de subventionnement, il y a lieu d'allouer la prestation par voie de décision, c'est-à-dire par un acte administratif unilatéral. Là en revanche où le mode d'exécution de la tâche ou le montant de la prestation est fixé par l'autorité agissant en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, c'est généralement au contrat qu'il faut faire appel (art. 16, 2e al.). En effet, il ne serait pas très judicieux en l'occurrence que l'autorité fixe unilatéralement le régime juridique. En pareils cas, le régime de l'aide financière ou de l'indemnité est choisi en accord avec le requérant au terme d'entretiens et de pourparlers. Un acte bilatéral tel que le contrat de droit public est la forme juridique adéquate pour définir le mode de solution qui a été choisi à l'amiable. Si l'on optait pour la décision, l'allocataire pourrait avoir l'impression que l'autorité a agi «du haut de ses compétences». A titre d'exemples de secteurs de subventionnement où le contrat de droit public est la forme juridique appropriée, citons dans le domaine des aides financières l'encouragement au développement et à la formation technologiques (Programmes dits d'impulsions, cf. FF 1978 II 1843 et 1982 III 171) ou encore le soutien aux améliorations techniques dans les entreprises ferroviaires concessionnaires (art. 56 de la loi sur les chemins de fer; RS 742.101). Pour ce qui est des indemnités, le contrat est surtout approprié lorsque des tâches de droit public sont déléguées à des organismes étrangers à l'administration. Eu égard aux conséquences juridiques qu'entraîne l'inexécution ou l'exécution défectueuse de la tâche subventionnée, il y a une différence selon que le régime d'aide financière est issu d'une décision ou d'un contrat. Si le régime procède d'une décision, il n'est pas possible d'assurer, par des moyens juridiques, la bonne exécution de la tâche. La seule sanction susceptible d'être envisagée est la restitution de tout ou partie de l'aide financière (art. 28, 1er et 2e al.). Il en va différemment en ce qui concerne l'aide financière contractuelle. Dans ce dernier cas, le bénéficiaire de la prestation publique peut être tenu d'exécuter la tâche ou alors il supporte toutes les 411

conséquences qui découlent de l'inexécution ou de l'exécution défectueuse. Si l'on entend obliger l'allocataire à exécuter la tâche, il importe donc de choisir la forme du contrat public (art. 16, 2e al.). Les deux critères déterminants pour le choix de la forme du contrat ne sont sans doute pas les seuls susceptibles d'être retenus. Dans la doctrine, le point de savoir quand il faut opter pour le contrat et quand pour la décision demeure controversé (cf.

notamment les résumés de Lukas S. Briihwi-ler/Frésey, Verfügung, Vertrag, Realakt und andere verwaltungsrechtliche Handlungsformen, Berne 1984, p. 197 ss, not. p. 231 ss; René Rhinow, Verfügung, Verwaltungsvertrag und privatrechtlicher Vertrag, Mélanges Journée suisse des juristes, Baie/Francfort 1985, p. 302 ss; Paul Richli, Rechtsformen für die Gewährung von Finanzhilfen, RDS 1986 I 84 ss). Il convient donc que la loi tranche la question. Pour certaines prestations, le recours à la décision en bonne et due forme ou au contrat en la forme écrite provoquerait d'inutiles complications administratives sans apporter le moindre avantage. Nous songeons, ce faisant, aux prestations prévues dans des secteurs où, une fois la tâche exécutée, des aides financières ou des indemnités sont versées à un grand nombre d'allocataires selon une procédure sommaire. C'est le cas par exemple des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (loi du 28 juin 1974; RS 916.313) ou des subsides à la surface en vue d'encourager la culture du blé (art. 11, 3e al., de la loi sur le blé; RS 916.111.0). En vertu de l'article 16, 3e alinéa, point n'est besoin en l'occurrence de recourir à la décision en bonne et due forme ou au contrat en la forme écrite et la prestation peut être versée sur-le-champ au vu même de la requête.

234.3 Décision ouvrant le droit à l'aide financière ou à l'indemnité (art. 17, 18 et 21) a. Généralités

La décision ouvrant le droit à l'aide financière ou à l'indemnité présente les modalités les plus simples lorsqu'elle est prise une fois la tâche exécutée. L'autorité compétente examine en pareils cas si les conditions juridiques requises sont réunies. Dans l'affirmative, elle est tenue de faire figurer dans la décision la base légale ainsi que la nature et le montant de l'aide financière ou de l'indemnité (art. 17, 1er al., 1re phrase). En outre, si les dispositions sont muettes sur ce point, il appartient à l'autorité de préciser le moment du paiement (art. 17, 2e al., let. a). Il n'est pas indispensable d'indiquer une date, on peut utiliser au besoin une périphrase (p. ex. «deux mois après la présentation du décompte final, mais au plus tôt le 1er juin 1990»). Les conséquences de l'inobservation du délai d'échéance sont réglées à l'article 24. Enfin, la décision mentionnera la durée de l'affectation prévue des biens pour lesquels des aides financières ou des indemnités 412

ont été versées en vue d'un usage bien défini, lorsque le droit écrit est muet sur ce point (art. 17, 2e al., let. b). Dans l'intérêt de la sécurité du droit, on précisera d'emblée quand le but de la prestation sera réputé réalisé et à partir de quelle date une désaffectation sera possible sans qu'il y ait obligation de restitution (cf. art. 29). Si l'aide financière ou l'indemnité est allouée par voie de décision avant même que la tâche n'ait été exécutée, la décision fera encore état en principe d'autres éléments. Les tâches en faveur desquelles des aides financières ou des indemnités sont allouées seront réalisées de manière efficace, aux moindres coûts et dans les délais impartis. Si les prescriptions en la matière ne suffisent pas à atteindre ces objectifs, il appartiendra à l'autorité compétente d'infléchir l'exécution de la tâche en faisant figurer dans la décision les modalités, les délais et les charges (art. 17, 2e al., let. c). Comme les possibilités d'annuler les décisions défectueuses sont limitées du fait de l'intérêt qu'ont les allocataires à la protection de la bonne foi et à la sécurité du droit (art. 31), l'administration se doit d'être particulièrement scrupuleuse dans l'élaboration de ses décisions. Dans le cadre de la surveillance permanente des finances, le Contrôle fédéral des finances entend dès lors, à l'avenir, se consacrer davantage à l'étude des dossiers avant que les décisions ne soient notifiées ou les contrats conclus.

b. Fixation ultérieure du montant

Il arrive souvent, notamment en matière de constructions, que le montant des aides financières et des indemnités ne soit pas fixé au préalable, mais seulement après coup au vu des frais effectifs. En pareils cas, on est amené à se demander quelles dispositions doivent

figurer dans la décision lorsque la prestation est allouée avant l'exécution de la tâche, autrement dit avant que ne soient connues les dépenses effectives. Le requérant a un éminent intérêt à connaître au préalable tous les éléments qui déterminent le calcul de la prestation. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera en mesure de prendre ses dispositions. C'est pourquoi l'article 17, 1er alinéa, dernière phrase, prescrit que l'autorité fixe dans la décision, au vu des projets présentés, les frais susceptibles d'être pris en compte, le pourcentage de la prestation et son montant maximal. De la sorte, on crée d'avance une situation juridique claire, ce qui permet de prévenir les risques de conflits. La fixation du montant définitif, une fois la tâche exécutée, est réglée à l'article 18. Comme la teneur du régime légal est préalablement fixée dans la décision ouvrant le droit à l'aide financière ou à l'indemnité, il n'est en principe pas nécessaire de prendre une nouvelle décision une fois la tâche réalisée. L'autorité examine si la tâche a été exécutée conformément aux prescriptions juridiques et si les éventuelles charges et conditions ont été respectées. Elle fixe alors, au vu de la décision, le montant de la prestation. Si le montant à verser fait l'objet de contestations et qu'aucun accord ne peut être réalisé, il y a lieu de prendre une décision au sens de l'article 35. La décision ouvrant le droit à l'aide financière ou à l'indemnité ne contient cependant pas toujours toutes les bases requises pour la fixation du mon-

413
tant définitif. Certains points peuvent demeurer ouverts et des réserves peuvent être faites. Il arrive aussi souvent que les données effectives à la base de la décision ne se réalisent pas: par exemple, lorsque les projets sont modifiés après coup, que des circonstances particulières (p. ex. mauvaise qualité du fond à bâtir, intempéries) entraînent des surplus de dépenses ou que les frais s'accroissent ensuite du renchérissement. Dans tous ces cas, il est nécessaire de compléter ou d'adapter la décision avant de pouvoir calculer le montant exact de l'aide financière ou de l'indemnité (art. 18, 2e al.). Si l'on entend opérer rationnellement et respecter le principe de l'égalité devant la loi, il importe d'établir les décomptes relatifs aux frais d'exécution de la tâche (le plus souvent décomptes de travaux de construction) selon un schéma uniforme. C'est pourquoi l'article 21 charge l'autorité de définir des exigences uniformes pour l'établissement des décomptes. Dans le dessein d'éviter autant que possible que l'allocataire ne fasse des travaux inutiles, l'autorité compétente se fera un devoir de respecter les usages généraux du commerce.

234.4 Contrat d'aide financière ou d'indemnité (art. 19 et 20) La conclusion du contrat repose sur une procédure simple qui tient cependant compte de la protection juridique à assurer aux intéressés. Au terme de pourparlers, l'autorité soumet au requérant une proposition dont la validité est limitée dans le temps et qui est également notifiée à toutes les personnes habilitées à recourir en vertu de la loi. Si les destinataires de la proposition ne la jugent pas satisfaisante, ils peuvent solliciter une décision en bonne et due forme et faire trancher, par voie de recours, le point de savoir si sa teneur est licite. La teneur de la proposition et donc aussi du contrat doit concorder avec celle de la décision ouvrant le droit à l'aide financière ou à l'indemnité. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la principale différence entre le régime de l'aide financière axé sur une décision en bonne et due forme et celui qui procède du contrat réside dans les effets juridiques de l'inexécution ou de l'exécution défectueuse. Dans un régime réglé par voie de décision, l'allocataire peut se libérer en restituant la prestation encaissée (art. 28). Dans le régime contractuel en revanche, le dispensateur de l'aide financière est en droit d'exiger que les engagements pris soient respectés et il dispose à cet effet des voies d'exécution prévues en droit public.

234.5 Octroi par les cantons de prestations ressortissant au droit fédéral (art. 22) Certains actes normatifs autorisent les cantons à allouer des subventions à la place et aux frais de la Confédération (p. ex.

subventions prévues par la 414

la loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes; RS 914.1). Pour ces cas-là, l'article 22 du projet contient des prescriptions destinées à assurer, en matière d'octroi de subventions, une application uniforme ainsi que l'égalité de traitement. 235 Versement des aides financières et des indemnités/ Restitutions (art. 23 à 32) 235.1 Versement (art. 23 et 24) Les aides financières et les indemnités ne peuvent être versées que lorsque des dépenses sont imminentes (art. 23, 1er al.). On entend éviter de la sorte que l'allocataire ne réalise des bénéfices d'intérêts en plaçant les fonds reçus dont il n'a pas encore l'usage ou qu'il n'exige de la Confédération un intérêt sur les prestations non encore versées. Les dépenses encourues peuvent faire l'objet de paiements avant la fixation définitive des subventions (art. 23, 2e al), mais ces paiements ne sauraient en principe excéder 80 pour cent du montant de la prestation. On évitera ainsi de verser de trop fortes prestations qui, au vu du montant définitivement fixé, devraient être partiellement restituées. Aux créances pécuniaires de droit public est applicable le principe général du droit non écrit selon lequel le débiteur est astreint au paiement d'intérêts moratoires lorsqu'il est en retard dans le versement de sa prestation." Nous avons repris ce principe à l'article 24. Le taux prévu de 5 pour cent est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'intérêts moratoires de droit public.² Dans la pratique, il est souvent malaisé de déterminer l'échéance de la créance en matière d'aide financière ou d'indemnité et donc le moment à partir duquel l'intérêt court. L'article 24 donne à cette question une seule et unique réponse en précisant que les intérêts moratoires sont dus à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter du terme du paiement fixé par la loi, par décision ou par contrat. 235.2 Contrôle de l'exécution de la tâche (art. 25) L'octroi de l'intégralité de l'aide financière ou de l'indemnité n'est fondé que si la contre-prestation de l'allocataire est conforme à la décision ou au contrat ainsi qu'aux prescriptions juridiques en la matière. Au surplus, il importe, le cas échéant, que certaines conditions légales soient réunies. L'affectation appropriée des ressources publiques ne sera garantie que si ') ATF 101 Ib 258 cons. 4b, 95 I 263 2> ATF 101 Ib 259, 95 I 263 415

l'autorité compétente s'assure dans chaque cas d'espèce que les conditions mises à l'aide financière ou à l'indemnité sont réunies. Cet examen circonstancié peut cependant entrer en conflit avec les exigences d'une administration rationnelle. Il importe d'éviter tout perfectionnisme inutile et tout double emploi. Il faut aussi que le dispositif de contrôle soit dûment proportionné à l'ampleur de la prestation. Selon le cas, l'autorité peut et même doit se borner à des contrôles simplifiés ou opérés au hasard. Ces cas sont spécifiés au 2e alinéa de l'article 25. 235.3 Mise en chantier et acquisitions (art. 26) Les activités qui ne sauraient être annulées sans grands inconvénients, telles que la construction de bâtiments ou la passation d'importantes commandes, ne peuvent être amorcées avant que l'aide financière ou l'indemnité n'ait été allouée, ce qui est dans l'intérêt aussi bien du requérant que des pouvoirs publics. Le requérant acquiert avant même de s'atteler à sa tâche la certitude que son projet aura droit à la contribution de l'Etat. L'Etat, par ailleurs, s'assure par là même que l'aide financière ou l'indemnité répond au but prévu. Au surplus, l'octroi préalable notifié par l'autorité facilite l'établissement du budget et la planification financière. Dans un certain nombre de secteurs, il est d'usage que l'autorité donne son agrément à la mise en chantier sans que l'aide financière ou l'indemnité ait encore été allouée. De l'avis même de l'autorité, on ne saurait toutefois inférer de cet agrément un droit à la prestation sollicitée. L'agrément a uniquement pour but, en l'occurrence, de donner au

requérant la certitude que, quand bien même l'octroi n'a pas encore été décidé, il peut mettre les travaux en chantier sans qu'il en résulte pour lui aucun inconvénient d'ordre juridique. Il y a normalement lieu de refuser l'autorisation de mettre prématurément en chantier des travaux ou de mettre en route un programme d'acquisitions. Bien qu'elle n'engage à rien sur le plan du droit, l'autorisation suscite des prétentions morales et entraîne, pour les deux parties, une situation juridique peu claire. Elle est tout particulièrement discutable lorsque des requêtes ne peuvent être acceptées faute de crédits. Il en résulte, dans le domaine des aides financières, une accumulation regrettable des dossiers en souffrance et, pour ce qui est des indemnités, cela va à l'encontre du but de la loi. Pour ces diverses raisons, nous proposons de moduler les conséquences du refus lorsque, au vu de l'état des crédits, il n'est pas possible de faire droit à toutes les requêtes dans un délai approprié (art. 13, 5e et 6e al.; ch. 233.3). Il est toutefois des cas où il y aurait de graves inconvénients à surseoir à la mise en chantier ou à la mise en route jusqu'à ce que la requête ait été examinée et l'aide financière ou l'indemnité allouée. Il s'agit au premier chef des cas suivants: 416

- Catastrophes: Si l'on entend éviter de nouveaux dommages et supprimer les dégâts, il importe généralement de mettre les travaux aussitôt en chantier ou de mettre en route les acquisitions de remplacement. - Travaux exécutés en coordination avec d'autres partenaires: Il est parfois possible de réaliser des projets financièrement plus avantageux et d'économiser de la sorte les deniers de la Confédération en collaborant avec des partenaires qui ne touchent pas la subvention fédérale. Ces partenaires ne sont souvent pas disposés à s'accommoder de retards simplement imputables au fait que la subvention n'a pas encore été allouée. - Travaux de base: Il est certains ouvrages qui ne sauraient être sérieusement étudiés sans que l'on ne procède au préalable à certains travaux. C'est ainsi par exemple qu'avant d'étudier un projet d'ouvrage d'alimentation en eau il y a lieu de capter les eaux de source de manière à déterminer la quantité d'eau et sa qualité. - Modification de projets: Ce n'est qu'en apportant sans tarder les modifications nécessaires à un projet que l'on pourra parfois éviter des retards coûteux dans les travaux. - Utilisation d'une avance sur la concurrence: Afin de pouvoir tirer pleinement parti d'une avance technologique, il est souvent indispensable de réaliser rapidement des projets du secteur privé à caractère novateur. Dans certains cas, toute perte de temps peut diminuer notablement les chances de succès du projet. Dans tous les cas exceptionnels, l'autorité compétente est habilitée, en vertu de l'article 26, 2e alinéa, à autoriser la mise en chantier ou la mise en route avant que la subvention n'ait été allouée. L'autorisation ne donne toutefois aucun droit à l'aide financière ou à l'indemnité. 235.4 Inexécution, exécution défectueuse, désaffectation et aliénation (art. 28 à 30) Le projet du DFF prévoyait un régime commun pour les aides financières et les indemnités. Cette réglementation était axée sur un dispositif contraignant l'allocataire à respecter les obligations qu'il avait violées. Le projet du DFF partait de l'idée que cette solution était également appropriée aux aides financières. Il estimait qu'une utilisation optimale des deniers publics, dans l'intérêt général, n'était pas assurée si l'allocataire pouvait se libérer de ses obligations en restituant purement et simplement l'aide financière. La solution envisagée a été critiquée dans la procédure de consultation. Eu égard aux indemnités, on a fait remarquer qu'un régime général n'était pas à même de tenir compte de la diversité des situations. Il y a sans doute des 29 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 417

cas, a-t-on dit, où ce dispositif contraignant serait judicieux. Mais d'autres solutions, telles que le versement d'une taxe de substitution ou de dommages-intérêts, seraient mieux

appropriées. C'est pourquoi il y aurait lieu de régler les effets de l'inexécution, de l'exécution défectueuse, de la désaffectation et de l'aliénation dans le cadre des divers actes normatifs régissant les indemnités. Ces objections sont justifiées et nous en avons tenu compte à l'article 30. Devant la nécessité de s'assurer que les divers actes légaux contiendront les normes requises, le Conseil fédéral et l'administration fédérale seront tenus en vertu de l'article 10, 1er alinéa, lettre e, de la loi de régler les effets de la violation par l'allocataire de ses obligations. Pour ce qui est des aides financières, nombre de milieux consultés sont d'avis que le dispositif contraignant s'accorde mal avec le caractère facultatif du comportement requis. L'allocataire devrait pouvoir se libérer de sa tâche en restituant l'aide financière touchée. Nous abondons également dans ce sens. En effet, dans nombre de secteurs, le dispositif contraignant aurait un caractère disproportionné. C'est pourquoi, aux articles 28 et 29, nous sommes partis du principe que l'inexécution, l'exécution défectueuse, la désaffectation ou l'aliénation justifie l'obligation de rembourser. Il n'en reste pas moins qu'il est des secteurs où la simple demande de restitution porterait préjudice à l'intérêt public. En pareils cas, un régime contractuel de subventionnement est de nature à renforcer l'obligation (cf. nos remarques relatives à l'art. 19, ch. 234.4). 235.5 Annulation des décisions ouvrant le droit à une aide financière ou à une indemnité et résiliation des contrats (art. 31 et 32) L'intérêt à l'application systématique du droit exigerait que les décisions qui attribuent indûment des aides financières ou des indemnités soient en tout état de cause annulées et que les prestations déjà versées soient répétées. Mais ce principe va à rencontre de l'intérêt de l'allocataire qui voudrait que l'on ne revienne plus sur des prestations déjà entrées en force, puisque la décision a précisément pour but de fournir au requérant une certitude sur ses droits et ses obligations. Or, le régime d'annulation prévu à l'article 31 tient compte de l'intérêt des deux parties. L'annulation est prévue en tant que des aides financières ou des indemnités ont été indûment attribuées au mépris des prescriptions juridiques ou sur la base de faits inexacts ou incomplets. L'annulation est toutefois exclue lorsque l'allocataire s'en est remis à la décision et que sa bonne foi est digne de protection. Tel est le cas, en conformité avec la pratique actuelle, lorsque la violation du droit n'était pas aisément décelable ou que les faits inexacts sur lesquels on s'était fondé ne tiennent pas à un comportement fautif de l'allocataire. De surcroît, l'octroi de l'aide financière ou de l'indemnité doit avoir amené l'allocataire à prendre des dispositions qu'il ne peut plus annuler ou alors seulement en supportant de trop lourdes charges financières. 418

Pour ce qui a trait au régime de l'annulation, il y aura lieu dans la pratique de distinguer entre les allocataires privés et les pouvoirs publics. Le Tribunal fédéral attache une importance accrue à la nécessité d'appliquer le droit objectif dans les relations avec les collectivités publiques (ATF 99 Ib 459), confirmant par là l'opinion défendue déjà précédemment par l'Office fédéral de la justice selon laquelle, eu égard aux conditions requises pour la protection de la bonne foi, il sied de «poser des exigences très sévères lorsque la Confédération se trouve en face non de particuliers, mais d'autorités cantonales» (JAAC 38 1974 n° 102 p. 66). Lorsque les allocataires sont des cantons ou des communes dotés d'une solide administration, il convient de fixer le seuil de la «difficulté à déceler la violation du droit» beaucoup plus haut que s'il s'agit de particuliers et il y a plutôt lieu de présumer la faute lorsqu'un dossier défectueux ou fallacieux a amené l'autorité de subventionnement à se fonder sur des faits inexacts ou incomplets. L'article 32 prévoit une réglementation analogue pour les régimes contractuels. 236 Prescription et règlement des litiges (art. 33 à 36) 236.1 Prescription (art. 33 et 34) Une unification du droit apparaît particulièrement indispensable dans le domaine de la prescription. En effet, la

réglementation en la matière présente des modalités fort différentes selon le secteur d'aides financières ou d'indemnités. 1' Conformément à la règle générale reconnue par le Tribunal fédéral pour les créances de droit public², le projet prévoit un délai de cinq ans pour la prescription des créances afférentes aux régimes d'aides financières ou d'indemnités (art. 33, 1er al.). Eu égard à la restitution de prestations indûment allouées, le projet reprend (art. 33, 2e al.) le régime comparable du droit privé prévu pour l'enrichissement illégitime (art. 67 CO). Ce régime correspond en principe à la règle de l'article 105 de la loi sur l'agriculture en vertu de laquelle le droit à la restitution se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité en a eu connaissance, mais en tout état de cause par dix ans à compter de la naissance du droit. Il est prévu de plus longs délais de prescription dans les cas de désaffectation qui n'ont pas été annoncés à l'autorité (art. 33, 3e al.) de même que lorsque le droit au remboursement se réfère à un acte délictueux (art. 33, 4e al.). La prescription est interrompue par toute demande de paiement formulée par écrit (art. 34). > Cf. note infrapaginale sous ch. 112. « ATF 98 Ib 359 419

236.2 Règlement des litiges (art. 35) L'article 35 correspond aux prescriptions générales en matière d'organisation judiciaire (loi sur la procédure administrative et loi d'organisation judiciaire selon projet du Conseil fédéral du 29 mai 1985; FF 1985 II 951). 236.3 Voies de droit (art. 36) Le 2e alinéa a pour but d'assurer dans toute la Suisse une application uniforme des dispositions fédérales en matière d'aides financières et d'indemnités. Dans les secteurs où les requêtes similaires sont nombreuses, il apparaît rationnel de se borner à justifier sommairement les décisions. Quant au besoin d'apporter dans certains cas une motivation circonstanciée, il importe d'y faire droit en autorisant le requérant à faire opposition (art. 36, 3e al). Cette procédure a déjà fait ses preuves en matière de taxation fiscale. 237 Droit applicable lorsque des prescriptions juridiques sont modifiées ou abrogées (art. 37) La modification de textes légaux (p. ex. réduction ou relèvement de taux) ou leur abrogation soulève souvent des problèmes quant au régime transitoire applicable. Ceux-ci seront dorénavant résolus conformément à la norme générale de l'article 37 du projet qui, pour les aides financières et les indemnités allouées avant que la tâche à promouvoir n'ait été exécutée, se réfère à la date de la demande. Lorsque les aides financières et les indemnités sont allouées après coup, c'est la date de l'exécution de la tâche qui fait foi. Le législateur protège de la sorte la bonne foi de ceux qui acceptent d'assumer des activités pour lesquelles le régime juridique en vigueur prévoit des prestations. 238 Dispositions pénales et sanctions de droit administratif (art. 38 à 41) 238.1 Dispositions pénales (art. 38 à 40) En matière de dispositions pénales, la législation fédérale sur les subventions présente de très fortes disparités. La plupart des textes légaux ne contiennent pas de dispositions pénales. En pareil cas, il appartient aux autorités pénales du canton de poursuivre et de juger en vertu du code pénal (notamment art. 148 escroquerie et art. 251 faux dans les titres) les 420

„ infractions visant à obtenir des subventions fédérales. Un certain nombre de textes légaux (p. ex. loi sur le cinéma; RS 443.1, art. 23; loi sur l'alcool; RS 680, art. 59) renvoient à la loi sur le droit pénal administratif (RS 313.0), à savoir aux infractions spéciales définies aux articles 14 à 18 (en particulier l'escroquerie en matière de prestations et de contributions ainsi que les faux dans les titres) et qui sont appréciées et réprimées par les autorités administratives. Au surplus, certains textes légaux contiennent des éléments constitutifs particuliers de l'infraction qui parfois divergent les uns des autres (p. ex. art. 112 de la loi sur l'agriculture: indications inexactes ou fallacieuses dans une demande de subside). La poursuite et le jugement de ces infractions relèvent pour une part de la compétence des

cantons et pour une part de celle des autorités administratives de la Confédération. Cet éparpillement des dispositions légales n'est pas satisfaisant et il importe de viser à une unification des infractions. La loi sur le droit pénal administratif (RS 313.0) a défini les éléments constitutifs, valables en toutes circonstances, des délits assimilables à l'escroquerie et des délits de faux dans les titres commis envers la collectivité (art. 14 à 16). Ceux-ci s'appliquent également aux délits ressortissant au domaine des aides financières et des indemnités. Mais l'application des dites dispositions pénales de la loi sur le droit pénal administratif est aujourd'hui fortement restreinte. La raison en est que la loi ne peut être appliquée qu'en vertu d'un renvoi expressément spécifié dans les lois spéciales et que rares sont les actes normatifs portant octroi d'aides financières ou d'indemnités qui contiennent un tel renvoi. Dans l'intérêt d'une large unification du droit, il importe de soumettre, en vertu d'une disposition de la loi sur les aides financières et les indemnités, tout le domaine des subventions à la loi sur le droit pénal administratif. Cela implique toutefois que la poursuite et le jugement seront confiés à une autorité administrative de la Confédération (cf. art. 1er de la loi sur le droit pénal administratif) même dans les domaines qui relèvent aujourd'hui de la compétence des cantons (p. ex. secteur agricole; art. 116 de la loi sur l'agriculture). Mais un tel changement de système n'est pas non plus sans inconvénient. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les infractions pénales, les autorités administratives fédérales risquent de ne pas connaître suffisamment la matière et de manquer d'exercice. On s'est toutefois prémuni contre ce risque en autorisant le Conseil fédéral à regrouper les instructions pénales auprès d'un certain nombre de services bien formés et ayant de la routine (art. 40, 1er al., dernière phrase). Mais il est encore un autre inconvénient. Dans un certain nombre de lois, la compétence cantonale en matière de poursuite pénale sera maintenue pour les autres infractions du droit pénal accessoire, parallèlement à la compétence fédérale prévue par la loi sur le droit pénal administratif. Certains actes délictueux réunissant les éléments constitutifs de l'infraction pourraient ainsi être poursuivis et jugés par différentes autorités. En pareil cas, on pourra toutefois éviter ce chevauchement et aboutir à un jugement uniforme en faisant en sorte que l'autorité administrative de la Confédération

421
délègue aux autorités pénales du canton la poursuite et le jugement des délits relevant de leur compétence (cf. JAAC 42 1978 n° 87 p. 378 ss). C'est ainsi qu'à l'article 38 les délits prévus par la loi sur le droit pénal administratif sont déclarés applicables. L'article 39 fait état sous le titre «obtention frauduleuse d'un avantage» d'une infraction qui n'est pas visée par la loi sur le droit pénal administratif. Le montant des amendes se détermine en fonction du principe général du code pénal (art. 333 CP): l'amende est de 5000 francs au plus, mais le juge n'est pas lié par ce plafond si le délinquant a agi par cupidité (art. 106 CP). 238.2 Sanctions de droit administratif (art. 41) Si des requérants ou bénéficiaires d'aides financières ne sont pas disposés à fournir à l'autorité compétente les renseignements nécessaires ou à l'autoriser à procéder à d'importantes investigations, l'autorité ne disposera pas des informations qui lui permettraient de porter un jugement sur la légitimité des mesures de soutien. En matière d'aides financières, l'autorité n'est en effet pas à même d'élucider les faits en faisant appel à des moyens de contrainte. L'article 41, 1er alinéa, permet en pareils cas de refuser ou de répéter des aides financières. S'il y a infraction ou si le bénéficiaire d'une aide financière viole l'obligation qu'il a de renseigner, l'exclusion temporaire d'aides financières relevant du droit fédéral peut se justifier en vertu de l'article 41, 2e alinéa. 239 Dispositions finales 239.1 Modifications apportées au droit fédéral (art. 42 et appendice) Sur un point essentiel, à savoir les impératifs de politique financière (cf. ch. 233.2), il y a lieu d'adapter le droit actuel aux exigences du chapitre 2. Pour une part, les

réglementations actuelles sont conservées et seule la formulation est adaptée au nouveau modèle, pour une autre part nous proposons d'introduire de nouveaux instruments de régulation. L'appendice prévoit les solutions suivantes: a. Régulation par le biais des crédits de paiement - Article 1er de l'arrêté concernant le développement des arts appliqués (ch. 6); - Articles 125 et 126 de la loi sur l'organisation militaire (ch. 10); - Article 61 de la loi sur la navigation maritime (ch. 17); - Article 49 de la loi sur la protection de l'environnement (ch. 18); - Article 2 de la loi concernant l'allocation de subventions pour la lutte contre les maladies rhumatismales (ch. 20); 422

- Article 74 de la loi sur l'assurance-invalidité (ch. 22); - Article 10 de la loi sur la vente des bestiaux (ch. 31). b. Régulation par le biais des crédits annuels d'engagement - Article 1a de l'arrêté concernant la participation aux frais des mensurations cadastrales (ch. 2); - Article 2 de la loi sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (ch. 3); - Article 64a de la loi sur la formation professionnelle (ch. 4); - Article 7 de la loi sur le cinéma (ch. 7); - Article 2 de l'arrêté concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (ch. 8); - Article 16a de la loi sur la protection de la nature et du paysage (ch. 9); - Article 74 de la loi sur l'organisation militaire (ch. 10); - Article 23 de la loi sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ch. 11); - Article 10 de la loi sur la police des eaux (ch. 15); - Article 35 de la loi sur la protection des eaux contre la pollution (ch. 19); - Article 5a de la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (ch. 24); - Article 15d de la loi sur l'agriculture (ch. 26). c. Régulation par le biais des crédits d'engagement pluriannuels - Article 28 de la loi sur l'aménagement du territoire (ch. 14); - Article 60a de la loi sur les chemins de fer (ch. 16); - Article 52 de la loi sur la protection de l'environnement (ch. 18); - Article 4 de la loi sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (ch. 21); - Article 53 de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (ch. 23). Nous proposons par ailleurs une large unification du droit dans tout le secteur relevant du chapitre 3. Il s'agit d'abroger certaines normes devenues superflues en vertu des dispositions générales de la loi sur les aides financières et les indemnités. Les domaines touchés par l'abrogation sont les suivants: a. Répétition de subventions (art. 29, 31, 32, 41, 1er al.) Chiffres 3, 9, 13, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 36, 37 de l'appendice. b. Exclusion du droit aux prestations (art. 41, 2e al.) Chiffres 25, 32, 36, 37 de l'appendice. c. Prescription (art. 33, 34) Chiffres 3, 18, 20, 26, 29 de l'appendice. d. Ordre de priorités (art. 13) Chiffre 5 de l'appendice. 423

e. Obligation de renseigner (art. 11) Chiffres 25 et 36 de l'appendice. f. Dispositions pénales (art. 38 à 40) Chiffres 7, 13, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35 de l'appendice. Nous saisissons enfin l'occasion qui nous est offerte pour vous proposer de modifier la loi sur le cinéma. En vertu de l'article 5, lettre d, de la loi sur le cinéma, la Confédération peut allouer des bourses en vue d'assurer ou de parfaire la formation professionnelle du personnel cinématographique. Depuis des années déjà, la Confédération ne fait toutefois plus usage de cette compétence, si bien que la disposition peut être abrogée (ch. 7 de l'appendice). 239.2 Dispositions transitoires (art. 43) Les prescriptions du chapitre 3 seront d'ores et déjà applicables aux régimes actuels d'aides financières ou d'indemnités, en tant que les faits déterminants (p. ex. désaffectation, modification du projet) se sont réalisés après l'entrée en vigueur du nouveau droit (art. 43, 1er al.) et que l'ancien droit n'est pas plus favorable pour le bénéficiaire de la prestation. L'adaptation du droit réglementaire à la loi, telle qu'elle est prescrite au 2e alinéa de l'article 43, vise à alléger le droit en matière d'aides financières et

d'indemnités. Nombre de dispositions spéciales relatives aux matières abordées au chapitre 3 peuvent en effet être abrogées. 3 Incidences 31 Incidence financière et effets sur l'état du personnel 311 Conséquences pour la Confédération Le chapitre 2 du projet de loi énonce les principes à observer dans les modalités des actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités (ordonnances, arrêtés fédéraux de portée générale, lois). Il n'aura donc pas d'incidence financière directe. Mais s'ils sont respectés lors de l'élaboration des futurs textes légaux ou de la révision du droit actuel, ces principes auront certaines conséquences financières puisque l'on supprimera ce qui est superflu et renoncera à ce qui ne se justifie plus. On ne saurait toutefois chiffrer en francs les économies susceptibles d'être ainsi réalisées. Le chapitre 3 du projet (dispositions générales) regroupe et unifie les institutions juridiques déjà en place en vue de faciliter l'application du droit et de renforcer la sécurité juridique. Il n'aura pas de notables conséquences financières. Les règles relatives aux dépenses prises en compte (art. 14) entraîneront vraisemblablement, ici ou là, quelques économies, qui ne sauraient non plus être chiffrées. 424

^ L'introduction dans certaines lois de taux maximaux, de prescriptions potestatives et de réserves quant aux crédits disponibles (appendice) contribuera à réduire la part des dépenses obligatoires dans le budget de la Confédération. En assurant une gestion plus souple des dépenses, on entend faciliter l'application des principes qui président à la politique financière. Pas plus qu'en ce qui concerne l'incidence financière, il n'est possible de chiffrer les effets sur l'état du personnel. Les prescriptions relatives à la limitation des dépenses administratives (p. ex. art. 7, let. a, 8, 2e al., 10, 1er al., let. a, et 25, 2e al.) devraient entraîner certaines diminutions d'effets. Par ailleurs toutefois, l'obligation de réexaminer périodiquement le droit régissant les aides financières et les indemnités ainsi que de faire rapport au Parlement (art. 5) entraînera de nouvelles charges. 312 Conséquences pour les cantons et les communes Le projet de loi sur les aides financières et les indemnités n'aura guère de conséquences directes pour les cantons et les communes. Indépendamment des efforts en cours visant à une redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral n'a en particulier pas l'intention de soumettre au Parlement des propositions de nouvelle répartition des tâches qui ne reposeraient que sur le présent projet de loi. 4 Grandes lignes de la politique gouvernementale Dans notre rapport du 18 janvier 1984 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153 ss), nous vous avons fait part de notre intention de vous soumettre un projet de loi sur les subventions dans le courant de la présente législature (p. 187). 5 Constitutionnalité du projet Le projet de loi repose sur les diverses dispositions constitutionnelles qui fondent la compétence de la Confédération d'allouer des subventions (p. ex. art. 24sexies, 3e al., 26, 27bis, 1er al., est.). 31197 425

Appendice Liste des aides financières et indemnités (uniquement en vertu de la constitution, des lois et arrêtés fédéraux de portée générale) (Etat: 1er juillet 1986) Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Constitution fédérale (RS101) Loi du 5 octobre 1979 sur l'asile (RS 142.31) AF du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération (KSI 72.223.1) Loi du 19 mars 1976 instituant une commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (RS 194.1) AF du 9 mars 1978 concernant la participation aux frais des mensurations cadastrales (RS 211.432.27) Loi du 6 octobre 1966 sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation (RS 341) - Art. 20: indemnités pour l'entretien i du matériel de guerre par les cantons - art.

23, 1er al.: subsides aux travaux af publics (en particulier régularisation des lacs) - art. 35, 5e al: prestations à des af œuvres d'utilité publique - Art. 20: remboursement des frais i d'assistance - art. 33, 1er al.: remboursement des i prestations d'assistance allouées sur mandat de la Confédération par des œuvres d'entraide reconnues - art. 34, 1er al.: subventions aux af œuvres d'entraide Prêts, garanties af Art. 2, 3e al.: aide au rayonnement af général par des soutiens financiers Contributions à des mensurations cadastrales - Art. 1er: subventions à l'établissem- i ment et à la construction - art. 2 : subventions d'exploitation i - art. 4 : subventions à la formation i 426

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 19 juin 1981 concernant l'allocation de subventions à l'Ecole cantonale de langue française de Berne (R.S411.3) Loi du 19 avril 1978 sur la formation profession- nelle (RS 412.10) AFdu 5 octobre 1979 subventionnant des éco- les de service social (RS 412.31) Loi du 28 juin 19(58 sur l'aide aux universités (RS 414.20) Loi du 17 mars 1972 encourageant la gymnas- tique et les sports (RS 416.0) Loi du 19 mars 1965 sur l'allocation de subven- tions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0) AF du 19 décembre 1980 concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse (RS 416.2) Loi du 4 octobre 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger (RS 418.0) Subventions af - Art. 5, art. 63, 1er al., let. a: subven- tions pour les établissements et mesures de formation profession- nelle - art. 63, 1er al., let. b: subventions pour les constructions Subventions annuelles Subventions - Art. 5 : encouragement de la forma- tion du personnel enseignant - art. 9 : avantages ferroviaires et prêt gratuit de matériel - art. 10: soutien des fédérations de sport - art. 11 : encouragement de la recher- che scientifique - art. 12: subventions pour des instal- lations Subventions i/af i/af af af i af af af i af Bourses Subventions pour les frais d'exploita- tion et autres subventions af af 427

Acte normatif Prestation Aide financière (al) indemnité (i) Loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1) Loi du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé (RS 425.1) AF du 17 décembre 1982 sur l'aide à la Bibliothèque pour tous, fondation suisse (RS 432.28) Loi du 24 juin 1983 sur les subventions aux can- tons des Grisons et du Tessin pour la sauve- garde de leur culture et de leurs langues (RS 441.3) AF du 22 décembre 1887 concernant l'avan- cement et l'encourage- ment des arts en Suisse (RS 442.1) AF du 18 décembre 1917 concernant le développement des arts appliqués (arts décoratifs et industriels) (RS 442.2) Loi du 28 septembre 1962 sur le cinéma (RS 443.1) AF du 14 mars 1958 concernant l'encourage- ment de la conservation des monuments histori- ques (RS 445.1) Loi du 17 décembre 1965 concernant la fon- dation Pro Helvetia (RS 447.1) - Art. 8 à 14: subventions aux institu- tions chargées d'encourager la recherche - au Fonds national suisse i - aux institutions scientifiques af - art. 16, 3e al.: subventions directes af Art. 10: prise en charge des frais d'ex- i ploitation Subvention annuelle et subvention extraordinaire Subventions annuelles fixes af af Subventionnement de monuments, subsides Subventions, bourses d'études, appuis financiers Art. 5 et 6 : contributions et autres prestations, primes, bourses Subventions, exécution de travaux - Art. 3: capital de la fondation, contributions annuelles - art. 2, 1er al.: subventions pour l'encouragement de la culture af af af af af 428

Acte normatif Prestation Aide financière (al) indemnité (i) Loi du 1"juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS451) Loi du 19 décembre 1980 sur le Parc nation- nal suisse dans le canton des Grisons (RS 454) Loi du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (RS 455) Loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (R.S510.10) AFdu 13 juin 1951 concernant la Croix- Rouge suisse (RS 513.51) Loi du 23 mars 1962 sur la

protection civile (RS520J) Loi du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile (RS 520.2) Loi du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520J) Loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531) - Art. 13 et 14: subventions pour la conservation d'objets et à des associations - art. 18, 1er al.: subventions pour le maintien de biotopes - art. 18, 3e al.: subventions pour les frais de réacclimatation Contributions à la fondation «Parc national suisse» Art. 23 : subventions pour la recherche - Art. 74: aide à l'acquisition privée et au dressage d'animaux de l'armée ainsi qu'à la détention de véhicules - art. 125: subventionnement des exercices de tir - art. 126: subventionnement d'institutions ayant pour but le développement des aptitudes militaires Appui financier et facilités Art. 69a, 1er al.: subventions pour des cours, des services d'instruction, des constructions, des centres d'instruction et des organismes de protection civile Art. 5, 1er al.: subventions pour des centres opératoires, des salles de soins, des hôpitaux de secours et des abris publics - Art. 22, 1er al.: prise en charge du coût des mesures obligatoires - art. 24: - subventions aux cantons et aux communes - subventions à des tiers - Art. 4: promotion de la constitution facultative de stocks - art. 11 : allègement du financement des réserves obligatoires 429

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS 641.31) Loi du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 650) Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) AF du 20 décembre 1961 augmentant la subvention annuelle à l'association suisse pour le plan d'aménagement national (FF 1961II 1372) Loi du 22 juin 1877 sur la police des eaux (RS 721.10) Loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725./;) Loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) - art. 19, 3e al.: aides financières à l'équipement des entreprises de sylviculture - art. 21 : aides financières aux études et recherches Art. 27 : contributions destinées à maintenir la culture du tabac indigène (participation aux pertes de mise en valeur) - Art. 24bis: orientation de la production, utilisation des excédents - art. 43a: subsides - art. 45, 2e al.: dîme de l'alcool Art. 28 et 29: participation aux frais d'élaboration des plans directeurs et contribution aux indemnités pour mesures de protection Subvention annuelle fixe pour les frais d'exploitation Art. 9 ss: subventions fédérales Art. 56 et 57: contributions aux frais de construction, d'exploitation et d'entretien - Art. 7 et 10: participation aux frais de construction, d'entretien et d'exploitation des routes nationales - art. 12 : contributions aux frais de construction des routes principales - art. 18 : contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, aux frais d'embranchements ferroviaires privés et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé - art. 21 : promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés af af af af af af af/i. af/i 430

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0) Loi du 25 juin 1976 sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route (RS 741.81) Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101) Loi du 22 août 1878 accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes (RS 742.191) AF du 25 juin 1954 concernant une aide financière au canton des Grisons et au chemin de fer rhétique (RS 742.193.26) - art. 23 : contributions aux frais de construction de places de parc près des gares - art. 25: contributions aux frais des mesures de protection de l'environ-

Art. 69, 2e al.: subsides aux frais d'administration des caisses de compensation art. 101bis: subventions pour l'aide à la vieillesse art. 103, 1er al., 104: contributions de la Confédération af af af af af af af af af 30 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 433

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS831.20) Loi du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance- vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.30) Loi du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie (RSS32.70) Loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1) Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0) - Art. 66, 1er al.: subsides aux frais d'administration des caisses de compensation - art. 67, 1er al.: remboursement aux cantons des frais des commissions de l'assurance-invalidité - art. 71: remboursement des frais aux services sociaux - art. 72: subventions aux offices du travail, offices publics d'orientation professionnelle et services sociaux de l'aide aux invalides - art. 73, 1er et 2e al., let. a: subventions aux ateliers de réadaptation - art. 73, 2e al., let. b et c: subventions aux ateliers et homes - art. 74: subventions aux associations de l'aide privée aux invalides et aux centres de formation de personnel spécialisé - art. 78 : contributions de la Confédération - Art. 1er, 1er al., 9: subventions aux cantons - art. 10: subventions à Pro Senectute, af Pro Infirmis et Pro Juventute - Art. 35: subsides de base i - art. 36: subsides pour les prestations i en cas de tuberculose - art. 37: subsides pour soins médicaux et pharmaceutiques des invalides - art. 38: subside supplémentaire de montagne Art. 18, 4e al., 19: prise en charge des deux tiers des dépenses non couvertes Art. 62 : subventions pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels art. 72 : subventions visant à encourager l'emploi temporaire de chômeurs art. 73: subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi 434

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (il) Loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (RS 842) Loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843) Loi du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (RS844) Loi du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (RS 552.7) Loi du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1) - art. 74: subventions pour des mesures spéciales en matière de placement - art. 92 : remboursement des frais d'administration Art. 4: subventions pour les plans d'aménagement national, régionaux et locaux - Art. 12 ss: aide en matière d'équipement - art. 21 ss: encouragement de l'acquisition de réserves de terrain - art. 25 ss: encouragement de l'étude du marché dans le domaine du logement - art. 28 ss: encouragement des travaux de recherche et de développement - art. 33 s.: cautionnement et allocation de prêts - art. 35 à 46: mesures destinées à abaisser les loyers - art. 47 à 50: encouragement de l'accession à la propriété d'appartements et de maisons familiales - art. 51 et 52 : mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique - art. 65, 3e al.: contributions aux planifications régionales et locales Subventions fédérales af Art. 3 : prestations d'assistance aux Suisses rentrés au pays art. 4, 2e al.: encouragement d'organismes Art. 14: subventions fédérales af art. 16: octroi, intermédiation, eau-tionnement de prêts, prise en charge d'intérêts 435

Acte normatif Prestation Aide Financière (af) indemnité (i) Loi du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les

régions de montagne (RS 901.2) Loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (RS 910.1) Subventions aux frais d'administration et aux pertes de cautionnements, contributions au service de l'intérêt - Art. 1b: encouragement de groupements de jeunesse rurale - art. 14 à 15d: contributions à la formation professionnelle - art. 17 : contributions aux essais et à la recherche - art. 19 : mesures pour le maintien de la culture des champs et l'adaptation du cheptel - art. 19a, let. b, et 19c: contributions aux détenteurs - art. 20: primes de culture - art. 24 : encouragement de l'exportation - art. 25 : participation aux frais du stockage des excédents en cas de mesures destinées à soulager le marché - art. 36: prise en charge des frais de statistiques - art. 37: contributions aux recherches fondées sur la comptabilité du Secrétariat des paysans suisses - art. 39: encouragement d'expositions - art. 40: encouragement de la sélection des plantes - art. 42 : encouragement de la viticulture - art. 53, 55, 56: encouragement de l'élevage - art. 59 : encouragement des mesures ayant tendant à améliorer la qualité - art. 63, 1er al., let. c: appui aux mesures de protection - art. 66 : remboursement des frais du service pour la protection des plantes - art. 91, 92, 94: contributions aux améliorations foncières, colonisations, bâtiments d'alpages et étables 436

Acte normatif Prestation Aide financière (ai) indemnité (i) Loi du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 9/0.2) AF du 28 mars 1952 concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments (RS 913.2) Loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RS 914.1) Loi du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (RS 916.111.0) AF du 23 mars 1979 sur l'économie sucrière indigène (RS 916.114.1) AF du 22 juin 1979 instituant des mesures en faveur de la viticulture (RS 916.140.1) Loi du 15 juin 1962 sur la vente de bestiaux (RS 916.301) Contributions à l'exploitation du sol Subventions - Crédits d'investissements et aide aux exploitations paysannes - art. 20: prêts sans intérêt aux cantons - Art. 11, 3e al.: subsides pour des conditions de production difficiles - art. 17: subsides aux semences - art. 25 : allocations aux moulins de commerce pour une égalisation partielle de la marge de mouture - art. 25bis: subventions spécifiques aux moulins de commerce destinées à assurer l'approvisionnement en pain Art. 9, 2^e al., let. b, 10, 1^{er} al., let. b, i 11 : contribution fédérale, contribution initiale, avance Art. 3 et 4: contributions - Art. 2 : prestations aux cantons i - art. 3 : subventions aux détenteurs d'animaux pour des campagnes d'élimination organisées en dehors de la région de montagne - art. 4: participation aux pertes de mise en valeur - art. 5: participation aux frais de propagande - art. 6 : participation aux campagnes en faveur des régions de montagne 437

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 28 juin 1974 instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (RS 916.313) Arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (RS 916.350) Arrêté du 7 octobre 1977 sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.1) Loi du 27 juin 1969 sur la commercialisation du fromage (RS 916.356.0) Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties (RS 916.40) Loi du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (RS 921.0) - art. 10: encouragement du placement de la laine Contributions aux frais - Art. 1er: amélioration de la qualité - art. 18 : exonération de

l'impôt de BUTYRA - art. 26: placement du lait écrémé et des produits à base de lait écrémé
af af i i af - Art. 1er: contributions supplémentaires - art. 6 : subventions à l'élimination
de i/af vaches laitières - art. 15 : encouragement de la fabri- i/af cation de fromage - art. 16:
contributions à l'améliora- af tion de structures - art. 17, 4e al.: frais du service i d'inspection
et de consultation en matière d'économie laitière Art. 3 : couverture du déficit de i l'Union
du commerce de fromage, crédit d'exploitation, exonération de l'impôt - Art. 1 la:
contributions aux services af/i de santé pour animaux - art. 42 : contributions aux instituts i
qui assument des mesures de lutte contre les épizooties - Art. 9, 10 et 41: subventions aux i
cantons pour la formation - art. 12: subsides aux cours scienti- af fiques de sylviculture - art.
25, 42, 1er al, let. b.:subventions af aux chemins de dévestiture et autres installations
destinées au transport du bois dans les forêts protectrices publiques - art. 26, 42, 1er al., let.
c: subventions i au remaniement parcellaire des forêts de particuliers 438

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) AFdu21 décembre 1956
concernant la par- ticipation de la Confédé- ration à la reconstitution des forêts atteintes par
le chancre de l'écorce du châtaignier (RS 921.514) - art. 26bis, 42, 1er al., let. d: subyen- af
lions au remaniement parcellaire des forêts de particuliers en vue de leur aménagement en
commun - art. 27, 42, 1er al., let. b: subventions af aux chemins de dévestiture et autres
installations destinées au transport du bois dans les forêts protectrices des particuliers - art.
30, 42, 1« al., let. b: subventions af aux chemins de dévestiture et autres installations
destinées au transport du bois dans les forêts non protec- trices des particuliers - art. 37, let.
a: subventions à la af création des forêts protectrices - art. 37, let. b, 42bis, let. a, ch. 5 : af
subventions aux clôtures, etc. - art. 37, let. c: subventions aux cul- af tures complémentaires
- art. 37, let. d: subventions à la af réparation des ouvrages de défense - art. 37bis, 1er al.,
let. a, 42bis, let. a, i eh. 3 : subventions pour la restaura- tion des forêts protectrices
clairiérées - art. 37bis, 1er al., let. b, 42bis, let. a, af ch. 4: subventions pour les murs de
déviation, etc. - art. 37bis, 1er al., let. c. 42bis, let. b: af subventions pour les galeries, etc. -
art. 37bis, 2e al., 42bis, let. c: subven- af lions pour des déplacements - art. 42, 1er al., lei. a:
subventions aux af reboisements el corrections de torrents - art. 42, 2e al.: subvenlions aux i
cantons el communes pour les frais de la lutte contre les maladies et les parasites forestiers -
art. 421*, lei. a, ch. 1 et 2: subven- af lions pour les travaux de défense - art. 42bis, let. a, ch.
6: subventions af pour la construclion de chemins el de téléphériques, etc. Subvenlions aux
cantons i 439

Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (!) AFdu 4 mai 1984 sur des
subventions à des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts (RS 921.515) Loi du
21 mars 1969 concernant des crédits d'investissement pour l'économie forestière en
montagne (RS 921.91) Loi du 10 juin 1925 sur la chasse et la protection des oiseaux (RS
922.0) Loi du 14 décembre 1973 sur la pêche (RS 9210) AF du 23 juin 1948 sur
l'organisation du Fonds de solidarité de la brode- rie suisse au métier à navette (RS 934.23)
Loi du 1« juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villé-
giature (RS 955.12) Subventions af Prêts af Art. 20, 1er al.: subventions aux frais i de garde
art. 20, 2e al.: subventions aux réser- af ves art. 21,: subventions à la réparation af par les
cantons pour le dommage causé par le gibier art. 26 : encouragement de la af recherche art.
27: subventions aux mesures prises pour assurer le maintien et la multiplication des
animaux protégés Art. 32, 1er al., let. a: subventions i aux mesures visant à remettre en état
et à améliorer les eaux pisci- coles publiques art. 32, 1er al., let. b et c: subven- af lions aux
immersions de jeunes pois- sons et d'écrevisses et aux mesures prises contre la prolifération

de poissons indésirables art. 33, 34, 35 et 36: subventions à af l'information, à l'amélioration, à la formation, à la recherche et aux mesures économiques Art. 2, 2e et 3e al: indemnités, sub- af ventions art. 4, 2e al.: subventions i Art. 4 à 9: octroi et cautionnements af de prêts art. 15 à 18 : garantie de la Confédé- i ration, prêts, exonération fiscale 440

«s Acte normatif Prestation Aide financière (af) indemnité (i) Loi du 21 décembre 1960 sur les marchan- dises à prix protégés et la caisse de compensa- tion des prix des œufs et des produits à base d'œufs (RS 942.30) Loi du 25 juin 1982 allouant une contribu- tion à l'Office suisse d'expansion commer- ciale (RS 946.75) AF du 22 juin 1949 ten- dant à encourager les coopératives de caution- nement des arts et métiers (RS 951.24) AFdu6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93) AFdu 13 juin 1957 concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à 1945 (KS 983.1) Art. 3: - allégement de la prise en charge i obligatoire - subsides aux mesures tendant à af faciliter l'écoulement Contribution annuelle af Contributions aux frais généraux af d'administration et remboursement partiel des pertes sur cautionnements Aide financière subsidiaire et allège- af ments fiscaux Aide (allocation unique, prêts, rentes, af avances) 31197 441

Loi fédérale Projet sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu la compétence reconnue à la Confédération, en vertu de la constitution, d'allouer des aides financières et des indemnités; vu l'article 64bis de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 15 décembre 1986", arrête: Chapitre 1er: But, champ d'application et définitions Article premier But de la loi 1 La présente loi subordonne l'octroi d'aides financières (aides) ou d'indem- nités par la Confédération pour l'ensemble de son domaine de compétence aux conditions suivantes: a. Les aides ou indemnités seront suffisamment motivées; b. Le but auquel elles tendent sera atteint de manière économique et effi- cace; c. Elles seront allouées selon des principes uniformes et équitables; d. Elles seront fixées conformément aux impératifs de la politique finan- cière; e. Elles favoriseront une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons ainsi qu'une péréquation financière fédérale. 2 La présente loi définit les principes applicables en matière de législation et fixe les dispositions générales régissant les divers régimes d'aides et d'indemnités. Art. 2 Champ d'application 1 La présente loi s'applique à toutes les aides financières (aides) et indemni- tés prévues par le droit fédéral. 2 Le chapitre 3 est applicable sauf dispositions contraires d'autres lois ou arrêtés fédéraux de portée générale. 3 Le chapitre 3 s'applique par analogie, dans la mesure compatible avec le but des prestations, aux aides et indemnités qui ne sont pas allouées sous forme de prestations pécuniaires à fonds perdu. » FF 1987 I 369 442

Aides financières et indemnités - LF 4 Le chapitre 3 ne s'applique toutefois pas: a. Aux prestations fournies à des Etats étrangers ou à des organisations internationales; b. Aux prestations fournies à des institutions ayant leur siège à l'étranger. Art. 3 Définitions 1 Sont réputés aides financières (aides) les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire s'est librement assignée. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment les for- mes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préféren- tielles consenties lors de prêts, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageu- ses. 2 Sont réputées indemnités les prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'exécution: a.

De tâches prescrites par le droit fédéral; b. De tâches de droit public déléguées par la Confédération. Chapitre 2: Actes normatifs régissant les aides et les indemnités Section 1: Généralités Art. 4 Respect des principes Le Conseil fédéral et l'administration se conforment, dans l'élaboration, la promulgation et la révision des actes normatifs régissant les aides et les indemnités (lois, arrêtés fédéraux de portée générale, ordonnances, règlements), aux principes définis dans le présent chapitre. Art. 5 Réexamen périodique 1 Le Conseil fédéral examinera périodiquement si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont toujours conformes aux principes du présent chapitre. 2 Le Conseil fédéral fera rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen. S'il y a lieu, il proposera la révision ou l'abrogation d'actes législatifs (lois ou arrêtés fédéraux de portée générale) et il veillera à assurer la modification ou l'abrogation d'ordonnances ou de règlements. Il tiendra compte ce faisant de la nécessité de pourvoir, dans l'intérêt des allocataires, à la continuité du droit. 3 Le Département fédéral des finances élaborera, de concert avec les départements compétents, les projets et rapports requis et fera des propositions au Conseil fédéral. 443

Aides financières et indemnités - LF Section 2: Actes normatifs régissant les aides financières Art. 6 Conditions nécessaires à la promulgation des actes normatifs régissant les aides Des dispositions légales instituant des aides financières peuvent être édictées lorsque a. La tâche répond à l'intérêt de la Confédération; b. Selon les critères d'une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ceux-ci ne doivent pas accomplir ou promouvoir seuls la tâche en question, de même que lorsque l'exécution ou l'encouragement de la tâche entraîne une très lourde charge pour certains cantons et qu'il n'est pas possible d'assurer une péréquation intercantonale suffisante; c. La tâche ne saurait être dûment réalisée sans l'aide financière de la Confédération; d. Toutes les autres formes d'entraide et de financement ont été dûment épuisées; e. La tâche ne saurait être réalisée d'une autre manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle. Art. 7 Modalités des actes normatifs régissant les aides Les dispositions légales régissant les aides seront aménagées de telle façon que: a. La tâche puisse être menée à bien au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives; b. Le montant de l'aide soit fonction de l'intérêt de la Confédération ainsi que de l'intérêt des allocataires à sa réalisation; c. L'allocataire soit tenu de fournir de son côté une contre-prestation correspondant à sa capacité économique; s'agissant des aides allouées aux cantons (y compris à leurs collectivités locales de droit public), la capacité économique équivaut à la capacité financière du canton; d. L'allocataire tire pleinement parti des moyens d'entraide et des autres sources de financement à sa disposition; e. Les aides soient fixées de manière globale ou forfaitaire, en tant que ce mode de calcul permet d'atteindre l'objectif visé et d'assurer l'exécution de la tâche de manière économique; f. Des aides de démarrage, de réaménagement ou de relais soient autant que possible prévues; g. L'on renonce en principe aux aides sous forme d'allégements fiscaux; h. L'on puisse autant que possible prendre en compte les impératifs de la politique financière, notamment en subordonnant l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafonds. 444

Aides financières et indemnités - LF Art. 8 Aides financières des cantons 1 Si le principe de la juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons l'exige, on prévoira en règle générale que les aides ne seront versées qu'à la condition que les cantons allouent également une aide correspondant à leur capacité financière. On s'assurera ce faisant que: a. Les aides allouées exclusivement aux collectivités locales de droit public

relevant des cantons sont échelonnées selon la capacité financière du canton; b. Pour ce qui a trait aux autres aides financières, les prestations fédérales sont échelonnées de telle manière que, compte tenu des aides cantonales requises, les prestations globales soient, à situation identique, partout les mêmes. 2 Les cantons qui complètent les prestations de la Confédération participent en principe à l'exécution. C'est par leur intermédiaire que les demandes seront présentées et les aides versées. L'activité des autorités concernées sera coordonnée de manière à éviter les procédures administratives multiples. Section 3: Actes normatifs régissant les indemnités Art. 9 Conditions nécessaires à la promulgation des actes normatifs régissant les indemnités 1 Des dispositions légales prévoyant des indemnités peuvent être édictées lorsque: a. Les obligés n'ont pas un intérêt personnel prépondérant à l'exécution de la tâche; b. L'on ne saurait exiger des obligés qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière; et c. Les avantages découlant de l'exécution de la tâche ne contrebalancent pas les charges financières. 2 Des dispositions légales prévoyant des indemnités aux cantons ou à leurs collectivités locales de droit public peuvent être édictées lorsque: a. Le droit fédéral régissant la délégation des tâches ne se borne pas à une simple législation-cadre; b. Les cantons sont appelés à accomplir des tâches qui vont au-delà de la simple exécution administrative de dispositions fédérales; c. Le coût de l'exécution des tâches ne peut pas être mis pour l'essentiel à la charge des bénéficiaires ou de ceux qui en sont à l'origine; ou que d. Certains cantons supportent des charges particulièrement lourdes et qu'une péréquation intercantonale n'est pas possible. 445

Aides financières et indemnités - LF Art. 10 Modalités des actes normatifs régissant les indemnités 1 Les dispositions légales régissant les indemnités seront aménagées de telle façon que a. La tâche puisse être menée à bien au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives; b. Le montant de l'indemnité soit fonction de l'intérêt des obligés et des avantages inhérents à sa réalisation; c. Les indemnités soient fixées de manière globale ou forfaitaire, en tant que ce mode de calcul permet d'atteindre l'objectif visé et d'assurer l'exécution de la tâche de manière économique; d. L'on puisse autant que possible prendre en compte les impératifs de la politique financière, notamment en subordonnant l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafonds; e. Soient réglées les conséquences: 1. De l'inexécution ou de l'exécution défectueuse de la tâche; 2. De la désaffectation ou de l'aliénation de biens au titre desquels des indemnités sont versées pour un usage bien défini. 2 Lors de l'établissement des dispositions légales prévoyant des indemnités aux cantons ou à leurs collectivités locales de droit public, on veillera au surplus à a. Prendre en compte dans le calcul de l'indemnité la marge de manœuvre du canton sur le plan de l'élaboration et de la décision, et la possibilité pour les bénéficiaires et ceux qui ont rendu la mesure nécessaire de participer aux coûts; b. Prévoir en principe l'échelonnement en fonction de la capacité financière du canton; c. Prévoir le versement de l'indemnité au canton, même lorsque celui-ci confie la tâche à des tiers. Chapitre 3: Dispositions générales applicables aux aides et aux indemnités Section 1: Conditions d'octroi et calcul des aides et des indemnités Art. 11 Requête/Obligation de renseigner 1 Les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande. 2 Le requérant fournira à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires. Il l'autorisera à consulter les dossiers y afférents et lui donnera accès sur les lieux. 3 Les obligations définies au 2e alinéa subsistent même après l'octroi de l'aide ou de l'indemnité, de manière à permettre à l'autorité compétente d'opérer les contrôles nécessaires et d'élucider les cas de restitution. 446

_ Aides financières et indemnités - LF "3 Art. 12 Prestations multiples 1 Lorsqu'un projet satisfait, s'agissant du droit aux prestations, aux conditions de plusieurs actes normatifs, on répartira la dépense globale entre les divers intérêts en jeu et on allouera à chacun d'eux, au prorata, l'aide ou l'indemnité qui lui revient. Si cette répartition n'est pas possible ou qu'elle est inopportune, on allouera la prestation qui répond le mieux à la tâche à subventionner. 2 Si plusieurs autorités accordent des prestations pour un même projet, la coordination de la procédure incombera en principe à l'autorité qui sera vraisemblablement appelée à allouer la plus forte aide ou indemnité. Celle-ci veillera en particulier à faire respecter les dispositions du 1er alinéa. 3 Celui qui, pour un seul et même projet, sollicite les prestations prévues par plusieurs actes normatifs, en informera les autorités concernées. S'il omet de le faire, les aides ou indemnités indûment touchées pourront être réclamées. Art. 13 Ordre de priorité 1 Le présent article est applicable dans tous les cas où, en vertu de la législation spéciale, des aides et des indemnités ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts ou lorsque le requérant ne peut faire valoir aucun droit à l'aide. 2 Si les demandes présentées ou prévisibles excèdent les ressources disponibles, les départements compétents dresseront un ordre de priorités pour l'appréciation des requêtes. Le Conseil fédéral peut décider que certains ordres de priorités seront soumis à son approbation. 3 Les cantons seront entendus avant l'établissement de l'ordre de priorités, lorsqu'il y va d'aides ou d'indemnités qui leur sont accordées à titre exclusif ou pour lesquelles ils versent des prestations complémentaires. 4 Les ordres de priorités seront portés à la connaissance des milieux intéressés. 5 L'autorité compétente rejettera par voie de décision les demandes d'aides financières qui ne peuvent être acceptées dans un délai raisonnable en raison de l'ordre de priorités. 6 Les demandes d'indemnité qui ne peuvent être encore acceptées du fait de l'ordre de priorités seront néanmoins soigneusement examinées par l'autorité compétente. Si les conditions requises sont réunies, l'autorité compétente allouera une prestation à titre provisoire. Elle fixera en outre le délai requis pour la décision définitive. Art. 14 Prise en compte des dépenses 1 Ne seront prises en compte que les dépenses effectivement supportées et 447

Aides financières et indemnités - LF pour autant qu'elles aient été absolument requises pour l'exécution approuvée de la tâche. 2 Ne seront pas pris en compte les intérêts du capital lorsque les prestations sont allouées pour des constructions. 3 Pour ce qui a trait aux aides financières et aux indemnités destinées à couvrir des déficits, on se conformera pour le calcul des résultats financiers déterminants de l'entreprise aux règles ci-après: a. Les amortissements ne seront pris en compte qu'en tant qu'ils n'excèdent pas les taux usuels dans la branche; b. Les amortissements sur investissements ne seront pris en compte que dans la mesure où ceux-ci n'auront pas été partiellement financés par des aides ou indemnités à fonds perdu. Art. 15 Frais supplémentaires L'autorité compétente ne peut dépasser le plafond fixé par voie de décision ou en vertu d'un contrat (art. 17, 1er al., 2e phrase, et 20, 1er al.) que si les frais supplémentaires sont imputables à des modifications autorisées du projet, à un renchérissement effectif ou à d'autres facteurs inéluctables. Section 2: Octroi des aides et indemnités Art. 16 Forme juridique 1 Les aides et les indemnités sont en principe allouées par voie de décision. 2 Elles peuvent être allouées en vertu d'un contrat de droit public lorsque l'autorité compétente jouit d'une large marge d'appréciation. Les aides peuvent en outre être allouées en vertu d'un contrat lorsqu'il y a lieu d'exclure la faculté pour l'allocataire de renoncer unilatéralement à l'exécution de sa tâche. 3 Les prestations destinées à de multiples bénéficiaires peuvent être allouées sans décision ou contrats formels. 4 Le rejet des requêtes interviendra en tout état de cause par

voie de décision. Art. 17 Décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité 1 L'autorité compétente indiquera dans la décision la base juridique ainsi que la nature et le montant de l'aide ou de l'indemnité. Si le montant ne peut être définitivement fixé, l'autorité déterminera au vu des documents présentés les frais susceptibles d'être pris en compte, le pourcentage de la participation et son montant maximal. 2 En l'absence de prescriptions juridiques en la matière, l'autorité fixera en outre: 448

Aides financières et indemnités - LF a. Le délai prévu pour le versement de l'aide ou de l'indemnité, sous réserve de l'article 23; b. La durée d'affectation des biens pour lesquels l'aide ou l'indemnité est versée; c. Lorsqu'elle prend une décision avant que l'allocataire n'ait exécuté sa tâche, l'autorité fixe au surplus: 1. Les modalités de la tâche à accomplir; 2. Le délai imparti pour l'exécution de la tâche (début et fin); 3. Toutes les charges requises en vue d'assurer le meilleur usage possible de la prestation et l'exécution adéquate, dans les délais et au moindre coût, de la tâche. Art. 18 Fixation ultérieure du montant définitif 1 Si elle n'a pas fixé le montant définitif de la prestation dans la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité, l'autorité compétente le fixera dès qu'elle aura eu connaissance du décompte et sans nouvelle procédure décisionnelle. 2 Si la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité ne contient pas toutes les données nécessaires au calcul du montant définitif de la prestation, l'autorité fixera dans une nouvelle décision les éléments manquants ou les nouveaux éléments à considérer. Il en va de même pour l'octroi d'aides ou d'indemnités au titre des frais supplémentaires prévus à l'article 15. Art. 19 Contrat d'aide financière ou d'indemnité 1 Le contrat, pour être valable, doit être passé en la forme écrite; l'article 16, 3e alinéa, est réservé. 2 Au terme des pourparlers, l'autorité adressera au requérant une proposition et lui impartira un délai pour accepter le contrat. 3 La proposition sera notifiée au requérant et aux tiers habilités à recourir. L'un comme les autres peuvent requérir dans les trente jours une décision susceptible d'être attaquée. Art. 20 Teneur de la proposition et fixation ultérieure du montant définitif 1 La teneur de la proposition sera conforme aux dispositions de l'article 17. 2 L'article 18 est applicable à la fixation ultérieure du montant définitif. En lieu et place de la décision prévue à l'article 18, 2e alinéa, l'autorité apportera au contrat une modification ou un complément selon la procédure fixée à l'article 19. 31 Feuille fédérale. 139e année. Vol. I 449

Aides financières et indemnités - LF Art. 21 Directives applicables aux décomptes L'autorité compétente édicte les directives applicables à l'établissement des décomptes. Elle tient compte, ce faisant, des usages propres à la branche. Art. 22 Octroi par les cantons de prestations ressortissant au droit fédéral 1 Lorsque les cantons, en vertu de la législation spéciale, allouent eux-mêmes des aides ou des indemnités ressortissant au droit fédéral, les autorités fédérales peuvent édicter des directives en vue d'assurer une pratique uniforme ainsi que l'égalité de traitement dans l'octroi des prestations. 2 Eu égard aux prestations qui ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts ou pour lesquelles le requérant ne peut faire valoir aucun droit (art. 13), les autorités fédérales fixent les enveloppes financières des divers cantons après avoir consulté ces derniers. Les cantons établissent les ordres de priorités nécessaires. Section 3: Versement des aides et indemnités/Restitutions Art. 23 Versements 1 Les aides et les indemnités peuvent être versées dès le moment où des dépenses apparaissent imminentes. 2 Avant la fixation définitive du montant de l'aide ou de l'indemnité, seuls 80 pour cent au plus de la prestation peuvent en principe être versés. Art. 24 Intérêts moratoires A l'expiration d'un délai de 60 jours à compter du terme du paiement, les aides ou indemnités non versées seront majorées d'un intérêt moratoire annuel de 5 pour

cent. Art. 25 Contrôle de l'exécution de la tâche 1 L'autorité compétente s'assurera que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et que les conditions légales sont bien réunies. 2 Elle peut se borner à des contrôles sommaires ou opérés au hasard: a. Lorsque d'autres autorités, en particulier cantonales, contrôlent des éléments déterminants du dossier ou b. Lorsque les prestations allouées sont périodiques, globales ou d'un montant modeste. Art. 26 Mise en chantier et acquisitions 1 Le requérant ne peut mettre en chantier des travaux de construction ou 450

Aides financières et indemnités - LF mettre en route des acquisitions d'une certaine importance que si l'aide ou l'indemnité lui a été définitivement allouée par voie de décision ou en vertu d'un contrat, si elle lui a été accordée provisoirement ou encore si l'autorité compétente l'y a autorisé. 2 L'autorité compétente peut autoriser la mise en chantier ou la mise en route si l'on ne peut attendre le résultat de l'examen du dossier sans que cela crée de graves inconvénients. L'autorisation ne donne aucun droit à l'aide ou à l'indemnité. 3 Aucune prestation ne peut être allouée si les travaux ont déjà été mis en chantier ou les acquisitions mises en route sans autorisation. Pour ce qui a trait aux indemnités, l'autorité compétente peut allouer une prestation au requérant si les circonstances le justifient. Art. 27 Modification des projets Des modifications importantes ou génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets qu'avec l'accord de l'autorité compétente. Art. 28 Aides financières/Inexécution ou exécution défectueuse de la tâche 1 Si, en dépit d'une mise en demeure, la tâche n'est pas exécutée, l'autorité compétente ne versera pas d'aide financière ou elle en demandera la restitution grevée d'un intérêt annuel de 5 pour cent à compter du jour du paiement. En cas de rigueurs excessives, elle peut renoncer en tout ou partie au montant restituable. 2 Si, en dépit d'une mise en demeure, la tâche est mal exécutée, l'aide sera réduite en proportion ou partiellement remboursée, assortie d'un intérêt annuel de 5 pour cent à compter du jour du paiement. 3 Réserve est faite, dans le cas des aides financières contractuelles, de l'obligation d'exécuter le contrat. Art. 29 Aides financières/Désaffectation et aliénation 1 Lorsqu'un bien immobilier (immeuble, construction, autre ouvrage) ou mobilier a été désaffecté ou aliéné, l'autorité compétente demandera la restitution de l'aide financière. Le montant à restituer sera fonction de la relation entre la durée pendant laquelle l'allocataire a utilisé le bien conformément à sa véritable affectation et la durée d'affectation prévue. Le montant restituable peut être abaissé en cas de rigueurs excessives. 2 Dans les cas d'aliénation, l'autorité peut renoncer en tout ou partie à la restitution lorsque l'acquéreur remplit les conditions donnant droit à l'aide et qu'il assume toutes les obligations de l'allocataire. 451

Aides financières et indemnités - LF 3 L'allocataire informera sans tarder et par écrit l'autorité compétente de toute désaffectation ou aliénation. Art. 30 Indemnité/Inexécution, exécution défectueuse, désaffectation et aliénation Les conséquences de l'inexécution, de l'exécution défectueuse, de la désaffectation ou de l'aliénation de biens pour lesquels des indemnités ont été versées seront appréciées à la lumière des actes normatifs spécifiques régissant les indemnités (lois, arrêtés fédéraux, ordonnances, règlements). Art. 31 Annulation de décision ouvrant le droit à une aide ou à une indemnité 1 L'autorité compétente annulera la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité lorsque la prestation a été indûment allouée au mépris des règles juridiques ou au vu d'un état de fait inexact ou incomplet. 2 La décision ne sera pas annulée: a. Si l'allocataire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables; b. S'il apparaît qu'il lui était difficile de déceler la violation du

droit et c. Si la présentation erronée ou incomplète des faits n'est pas imputable à l'allocataire. 3 En même temps qu'elle annulera la décision, l'autorité réclamera les prestations déjà versées. Si l'allocataire a agi intentionnellement ou par négligence, elle percevra en outre un intérêt annuel de 5 pour cent à compter du jour du paiement. "Réserve est faite des restitutions au sens de l'article 12 de la loi sur le droit pénal administratif". Art. 32 Résiliation de contrats d'aide financière ou d'indemnité L'article 31 s'applique par analogie aux contrats d'aide financière ou d'indemnité. En lieu et place de l'annulation, l'autorité compétente résilie le contrat. Section 4: Prescription et règlement des litiges Art. 33 Délais de prescription 1 Les créances afférentes à des aides financières ou des indemnités se prescrivent par cinq ans. » RS 313.0 452

Aides financières et indemnités - LF 2 Le droit au remboursement d'aides ou d'indemnités se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité de décision ou l'autorité partie au contrat en a eu connaissance, mais en tout état de cause dix ans après sa naissance. 3 Si l'allocataire a omis d'informer l'autorité conformément à la disposition de l'article 29, 3e alinéa, et que la durée d'utilisation d'un bien a été fixée à plus de dix ans, le délai ultime de prescription équivaldra à la durée d'utilisation, mais sera de dix ans au moins à compter de la naissance du droit. 4 Si le droit découle d'un acte punissable pour lequel le code pénal prévoit un plus long délai de prescription, c'est ce dernier délai qui est applicable. Art. 34 Interruption de la prescription La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit. Elle est suspendue aussi longtemps que le débiteur ne peut être poursuivi en Suisse. Art. 35 Règlement des litiges 1 Les litiges portant sur des aides ou des indemnités allouées par voie de décision seront réglés selon la même procédure. 2 Pour les litiges découlant de contrats, il y a lieu d'introduire une action lorsque l'acte normatif ou le contrat en confie le règlement à une commission de recours indépendante de l'administration ou à un tribunal arbitral. Dans les autres cas, les litiges seront réglés par voie de décision. Art. 36 Voies de droit 1 Les décisions peuvent être attaquées par voie de recours conformément aux dispositions générales de la procédure administrative fédérale. 2 Lorsque le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas possible, les décisions cantonales de dernière instance peuvent être déférées au Conseil fédéral. 3 Lorsque, en raison du grand nombre de requêtes similaires, l'autorité compétente est habilitée à rendre des décisions sommaires, celles-ci peuvent être attaquées par voie d'opposition. Section 5: Droit applicable Art. 37 Les demandes d'aides financières ou d'indemnités seront appréciées: a. A la lumière du droit en vigueur au moment de la demande, lorsque la prestation est allouée avant l'exécution de la tâche, ou "RS 311.0 453

Aides financières et indemnités - LF b. A la lumière du droit en vigueur au début de l'exécution de la tâche, lorsque la prestation est allouée après coup. Section 6: Dispositions pénales et sanctions de droit administratif Art. 38 Délits Les articles 14 à 18 de la loi sur le droit pénal administratif" s'appliquent à l'escroquerie en matière de prestations et de contributions, aux faux dans les titres, à l'obtention frauduleuse d'une constatation fautive, à la suppression de titres et à l'entrave à l'action pénale. Art. 39 Obtention frauduleuse d'un avantage Celui qui, dans une procédure relative à une aide financière ou à une indemnité, aura intentionnellement donné des indications inexacts ou incomplètes en vue d'obtenir un avantage illégitime, sera puni de l'amende. Art. 40 Poursuite pénale 1 Les infractions au sens des articles 38 et 39 seront poursuivies et jugées en vertu de la loi sur le droit pénal administratif" par l'office fédéral compétent sur le fond. Le Conseil fédéral peut déclarer compétente une autre unité administrative de la Confédération. 2 Les organismes et les

services cantonaux qui assurent l'exécution des textes législatifs fédéraux en matière d'aides financières et d'indemnités sont tenus d'informer l'autorité compétente dès qu'ils ont connaissance d'infractions au sens de l'article 38 ou de l'article 39. Art. 41 Sanctions de droit administratif applicables dans les cas d'aides financières 1 Si le requérant ou l'allocataire ne se conforme pas à l'obligation de renseigner définie à l'article 11, 2e et 3e alinéas, l'autorité compétente peut lui refuser l'octroi ou le versement d'aides financières ou lui demander la restitution des prestations déjà allouées, assortie d'un intérêt annuel de 5 pour cent à compter du jour du paiement. 2 Si les éléments constitutifs de l'une ou l'autre infraction évoquée dans la présente section sont réunis ou si l'obligation de renseigner définie à l'article 11, 3e alinéa, n'est pas respectée, l'autorité compétente peut temporairement priver d'aides financières les personnes physiques coupables ou les personnes morales qu'elles représentent. » RS 313.0 454

Aides financières et indemnités - LF Chapitre 4: Dispositions finales Art. 42 Modifications apportées au droit fédéral Les modifications requises du droit fédéral figurent dans l'appendice qui fait partie intégrante de la présente loi. Art. 43 Dispositions transitoires 1 Le chapitre 3 de la présente loi s'applique également aux anciennes décisions et anciens contrats d'aides financières ou d'indemnités, en tant qu'ils déploient leurs effets au-delà de son entrée en vigueur et que la présente loi n'est pas plus défavorable aux allocataires que l'ancien droit. 2 Les ordonnances qui ne sont pas conformes aux dispositions du chapitre 3 seront adaptées dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, en tant qu'elles ne reposent pas sur des lois ou arrêtés fédéraux de portée générale qui s'en écartent. Art. 44 Référendum et entrée en vigueur 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 31197 455

Aides financières et indemnités - LF Appendice Modifications du droit fédéral 1. Loi sur les rapports entre les conseils" Art. 43, 3e al., loi. e (nouvelle) 3 Dans ses messages et ses rapports, il indiquera: e. Pour les projets d'aides financières et d'indemnités, la conformité avec les principes applicables aux actes normatifs et définis au chapitre 2 de la loi fédérale du .. 2) sur les aides financières et les indemnités. 2. Arrêté fédéral du 9 mars 1978' concernant la participation aux frais des mensurations cadastrales Art. 1er, 1er al., phrase introductive 1 La Confédération participe, dans les limites des crédits ouverts, aux frais des mensurations cadastrales exécutées conformément aux instructions et approuvées par elle, en versant aux cantons les contributions suivantes, compte tenu de leur capacité financière: Art. 2 Renouvellement d'anciennes mensurations La Confédération accorde, dans les limites des crédits ouverts, les contributions prévues à l'article premier lorsque les mensurations établies avant le 1er janvier 1907 et approuvées par la Confédération comme mensurations cadastrales sont remplacées par de nouvelles mensurations. Art. 3 Abornement dans les régions de montagne Dans les régions de montagne, la Confédération accorde, dans les limites des crédits ouverts et selon la capacité financière des cantons, une contribution de 25 à 35 pour cent aux frais de l'abornement des limites politiques et de propriété, à la condition que le canton verse un montant équitable. Art. 4 Phénomènes naturels Lorsque des phénomènes naturels causent à une œuvre cadastrale approuvée des travaux de remise en état assimilables à une nouvelle mensuration, la participation de la Confédération prévue aux articles 1er et 3 est allouée à la demande du canton et dans les limites des crédits ouverts. " RS 171.11 2> RO ... « RS 211.432.27 456

Aides financières et indemnités - LF Art. 5 Remaniements parcellaires La Confédération prend à sa charge, selon la capacité financière des cantons et dans les limites des crédits

ouverts, 40 à 50 pour cent des frais de renouvellement des mensurations cadastrales approuvées qu'exigé un remaniement parcellaire agricole ou sylvicole, lorsque ces frais ne sont pas supportés par l'entreprise qui construit une voie ferrée ou une route. Art. la (nouveau) Octroi des contributions L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des contributions au sens des articles 1er à 5 susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. 3. Loi du 5 octobre 1984" sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures Art. 2, 1er al., phrase introductive, et 3e al. (nouveau) 1 La Confédération subventionne, dans les limites des crédits ouverts, la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements officiels et privés mentionnés ci-après: 3 L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des subventions susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. Art. 12, 3e al. Abrogé 4. Loi du 19 avril 19782) sur la formation professionnelle Art. 64a (nouveau) Octroi de subventions à la construction L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des subventions au sens de l'article 63, 1er alinéa, lettre b, susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. 5. Loi du 28 juin 19683) sur l'aide aux universités Art. 10, 1er al. 1 Sur demande, la Confédération accorde, dans les limites des crédits ouverts et répartis par le Conseil fédéral en vertu de l'article 16, 1er alinéa, des subventions pour les investissements, à l'exception des acquisitions de terrains. ') RS 341 2> RS 412.10 3) RS 414.20 457

Aides financières et indemnités - LF Art. 13, 2e al., dernière phrase Abrogée 6. Arrêté fédéral du 18 décembre 1917" concernant le développement des arts appliqués (arts décoratifs et industriels) Article premier 1 La Confédération participe aux efforts pour le développement des arts appliqués (arts décoratifs et industriels) en organisant des expositions. 2 Elle peut en outre: a. Allouer des aides financières aux organisations qui se consacrent au développement des arts appliqués; b. Accorder des bourses d'études ou des prix; c. Appuyer financièrement tous autres efforts déployés, dans l'intérêt général du pays, pour le développement des arts appliqués. 7. Loi du 28 septembre 19622) sur le cinéma Art. 5, let. d Abrogée Art. 7 compétence ' II appartient au Département fédéral de l'intérieur d'allouer les contributions et les primes après avoir entendu la Commission fédérale du cinéma et la fondation «Pro Helvetia». 2 L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des contributions et primes susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. Art. 21, let. a Abrogée 8. Arrêté fédéral du 14 mars 19583) concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques Art. 2 L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des subventions susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. » RS 442.2 2> RS 443.1 3> RS 44S.1 458

Aides financières et indemnités - LF 9. Loi du 1er juillet 1966n sur la protection de la nature et du paysage Art. 16a (nouveau) octroi de sub- L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume vendons maximal des subventions susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. Art. 17 Restitution de Si un objet ne mérite plus d'être protégé, la restitution de la subventions subvention allouée peut être requise en tout ou partie. 10. Loi sur l'organisation militaire21 Art. 74 1 Le Conseil fédéral peut faciliter l'acquisition privée et le dressage d'animaux de l'armée ainsi que la détention de véhicules. 2 L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des subventions susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire aux détenteurs de véhicules à moteur utilisables par l'armée. 3 (2e alinéa actuel) Art. 125, 1er al. 1 La Confédération subventionne, dans les limites des crédits ouverts, les exercices des sociétés de tir faits conformément aux

prescriptions militaires. Art. 126 La Confédération subventionne pareillement, selon leur importance et dans les limites des crédits ouverts, d'autres institutions ayant pour but le développement des aptitudes militaires, à la condition qu'elles se soumettent à ses prescriptions et à son contrôle. 11. Loi du 6 octobre 1966) sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé Art. 23, 1^{er} al, 1^{re} phase, et 3^e al. (nouveau) 1 La Confédération alloue au titre des mesures de protection, dans les limites des crédits ouverts et compte tenu de la capacité financière des cantons, les subventions prévues à l'article

E. 24

Loi du 20 mars 1970" concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne Art. 3, 1^{er} al., phrase introductive 1 Des subventions fédérales peuvent être versées en particulier pour: Art. 3a (nouveau) octroi de sub- L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des subventions susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. D RS 844 464

Aides financières et indemnités - LF Art. 18 Faux renseignements - 'Celui qui aura induit ou tenté d'induire les autorités en tation'dt'foiT'" erreur par de faux renseignements ou la dissimulation de faits sera privé de l'aide fédérale allouée en vertu de la présente loi ou d'autres dispositions fédérales concernant la construction de logements subventionnés; les artisans, les entrepreneurs, les architectes et les autres personnes qui auront induit ou tenté d'induire les autorités en erreur seront exclus de toute partici- pation à d'autres travaux exécutés dans le cadre des mesures d'amélioration du logement et de l'encouragement à la cons- truction de logements. 2 La poursuite pénale est réservée.

E. 25

Loi du 28 juin 1974" sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne Chapitre sixième (art. 31 à 33) Abrogés

E. 26

Loi sur l'agriculture² Art. 15d, 2^e al. (nouveau) 2 L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume maximal des contributions aux frais de construction suscepti- bles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. Art. 16, 1^{er} al., dernière phrase 1 . . . Elle peut en outre encourager les recherches dans le domaine du génie rural. Art. 39, 1^{er} al. 1 La Confédération peut prêter son appui aux expositions suis- ses d'agriculture, de caractère général, qui ont lieu au plus tous les six ans dans les différentes régions du pays. D. Contribu- tions I. Améliora- tions foncières " RS 901.1 2> RS 910.1 Art. 91 1 La Confédération subventionne, dans les limites des crédits ouverts, les améliorations foncières en allouant des contribu- tions jusqu'à concurrence de 40 pour cent du coût d'établis- sement. 32 Feuille fédérale. 139^e année. Vol. I 465

Aides financières et indemnités - LF 2 A la condition qu'il existe un besoin incontestable, notam- ment dans les régions de montagne, la contribution fédérale peut être fixée quelle que soit l'importance des prestations du canton et être portée à 50 pour cent au plus des frais d'établis- sement. Art. 92, phrase introductive Dans l'intérêt d'une exploitation rationnelle du sol, la Confé- dération peut encourager, par l'octroi de contributions, la colo- nisation agricole, en particulier: Art. 94, 1^{er} al. 1 Dans les régions de montagne, des contributions peuvent être versées pour la construction et l'assainissement d'étables de pâturage et d'autres bâtiments alpestres, ainsi que de fromage- ries de village. Art. 95 v. octroi de L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le volume contributions maximai des contributions au

sens des articles 91, 92 et 94 susceptibles d'être allouées durant l'exercice budgétaire. Art. 101, 103, 2e al., et 105 Abrogés Art. 112, 1er al. Biffer le membre de phrase «celui qui, intentionnellement, donne des indications fausses ou fallacieuses dans une demande de contribution».

E. 27

Loi du 14 décembre 1979" instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles Titre précédant l'article 8 Section 5: Exclusion du droit à la contribution, protection juridique Art. 8 Abrogé » RS 910.2 466

Aides financières et indemnités - LF Art. 9 Exclusion du droit à la contribution Celui qui contrevient à la présente loi ou aux dispositions d'exécution peut être privé temporairement du droit à la contribution.

E. 28

Loi du 23 mars 1962¹ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes Chapitre II du Titre troisième (art. 50 à 53) Abrogés

E. 29

Loi du 20 mars 1959² sur le blé Art. 55 Abrogé Art. 57, 1er al, 1re phrase 1 Les droits de la Confédération spécifiés à l'article 56 se prescrivent par cinq ans à compter du jour où les organes fédéraux compétents ont eu connaissance des faits dont ils sont issus, mais au plus tard par dix ans à compter du jour où la Confédération les a acquis. ...

E. 30

Loi du 23 mars 1979³ sur l'économie sucrière indigène Art. 12 Abrogé

E. 31

Loi du 15 juin 1962⁴) sur la vente de bestiaux Art. 10, 1er al., 1re phrase 1 Pour maintenir la production suisse de laine, la Confédération peut faciliter le placement de la laine de mouton. ... Art. 13 Application de Les articles 2, 18, 29, 52, 57, 104, 112 à 116 et 120 de la loi la loi s a g r i - l t u r ' a l ' a g r i c u l t u r e 5) r i c u l t u r e 5 » sont applicables par analogie. » RS 914.1

4> RS 916.301 2)RS 916.111.0

5> RS 910.1 N » RS 916.114.1 467

Aides financières et indemnités - LF

E. 32

Loi du 28 juin 1974" instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines Art. 3 et 4 Abrogés

E. 33

Arrêté du 7 octobre 1977²) sur l'économie laitière 1977 Art. 19, chiffre 1er, 1re proposition 1. Celui qui aura donné des indications fausses ou fallacieuses dans le cadre de l'attribution des contingents,...

E. 34

Loi du 27 juin 1969³) sur la commercialisation du fromage Art. 14, 3e al. Abrogé

E. 35

Arrêté fédéral du 23 juin 1948) sur l'organisation du Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette Art. 9 à 11 Abrogés

E. 36

Arrêté fédéral du 6 octobre 1978) instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée Chapitre 8 (art. 16 à 18) Abrogés

E. 37

Loi du .. .6> visant à améliorer l'information des consommateurs Art. 7 Abrogé 31197 » RS 916.313

4> RS 934.23 « RS 916.350.1

s> RS 951.93 « RS 916.356.0 « FF 1986 II 407 468

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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 05 Cahier Numero Geschäftsnummer 86.069 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 10.02.1987 Date Data Seite 369-468 Page Pagina Ref. No 10 110 148 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.