

aus der Sicht des Bundesrates nur ein Jahr Gültigkeit haben soll, und dass wir bereits an einer Vorlage arbeiten, die möglichst rasch mit ordentlichem Recht dieser veränderten Situation Rechnung trägt. Damit bin ich bei der inneren Begründung und den Konsequenzen der Vorlage angelangt, die Sie nun zu beraten haben. Wir wollten nämlich sicherstellen, dass wir die Renten während dieser beiden Jahre 1976 und 1977 anpassen können, sofern das die Teuerung uns auferlegt. Wenn Sie nur den Beschluss vom 31. Januar 1975 in Kraft lassen, dann besteht keine Kompetenz, dass wir vom Bundesrat aus eine Anpassung durchführen können. Wir müssten Ihnen diese Anpassung mit einem entsprechenden Gesetzestext zusätzlich während dieser Zeit unterbreiten, dies jedoch mit sämtlichen Risiken, die angesichts des zeitraubenden Gesetzgebungsverfahrens in einem solchen Vorgehen liegen. Das war der Hauptgrund. Wir haben damit eigentlich angeknüpft an die Botschaft vom November 1973, welche darauf ausging, den Verfassungsauftrag des Artikels 34quater entsprechend zu verwirklichen. Wir verzichteten aus den dargelegten Gründen auf die Kompetenz, auch die Lohnentwicklung zu berücksichtigen. Ich habe Ihnen bereits gesagt, dass das für 1976 und 1977 nicht notwendig ist, weil Lohn- und Preisentwicklung gegenwärtig praktisch parallel laufen. Wir möchten aber den Mindestauftrag der Verfassung erfüllen, sowohl in bezug auf das Ausmass als auch in bezug auf die zeitlich möglichst flexible Auslösung einer eventuellen Anpassung der Renten an die Teuerung.

Wir möchten ferner den fixen Beitrag des Bundes an die AHV von 770 Millionen wieder umwandeln in einen prozentualen, weil Sie mit Recht schon im Januar darauf aufmerksam gemacht haben, dass es nicht recht sei, bei den Kantonen eine prozentuale Beitragsleistung zu verlangen und beim Bund nicht. Diese prozentuale Beitragsleistung seitens des Bundes kann schon für 1976 rund 80 Millionen mehr als 770 Millionen ausmachen, für das Jahr 1977 sogar über 140 Millionen mehr.

Ich bin damit bei der Wertung dieser Vorlage. Ich will nicht wiederholen, was in den Referaten bereits richtig dargelegt wurde und was vor allem die beiden Referenten Ihrer Kommission dargelegt haben. Ich will mich vor allem zum Antrag auf Nichteintreten kurz äussern. Mit dem Nichteintreten wäre – ich habe es bereits erklärt – die Konsequenz verbunden – immer vorausgesetzt, dass dem Referendum nicht Folge geleistet wird –, dass der Bund während dreier Jahre an das AHV-Finanzierungswerk fix 770 Millionen Franken beitragen würde. Es wäre dann aber die Kompetenz des Bundesrates nicht vorhanden, die Renten der Teuerung anzupassen.

Wenn wir um diese Kompetenz nachgesucht haben, so nicht deshalb, weil es uns damit nicht ernst ist, sondern weil wir während dieser zwei Jahre möglichst flexibel handeln möchten. Denn das gegenwärtige AHV-Gesetz schreibt vor, dass wir alle drei Jahre die Renten überprüfen müssen und allenfalls, wenn die Teuerung um 8 Prozent zugenommen hat. Wir möchten uns, vor allem zeitlich, nicht an diese Vorschrift gebunden wissen. Unsere Vorlage hat – das wurde mit Recht betont – den grossen Vorteil, dass wir etwas Zeit gewinnen, um das gleiche Ziel, das unverändert bleibt für dieses Sozialwerk, im Rahmen der 9. AHV-Revision unter veränderten Komponenten und Verhältnissen zu überprüfen. Sie haben uns heute schon eine Reihe von Wünschen auf den Tisch gelegt. Wir werden mit der Eidgenössischen AHV-Kommission unverzüglich an die Arbeit gehen, um aus der Diskussion, die wir hier geführt haben, und aus den Fakten, die in der Zwischenzeit eingetreten sind, die entsprechenden Schlüsse zu ziehen.

Ich muss Ihnen daher beantragen, auf die Vorlage einzutreten und auch den Rückweisungsantrag von Herrn Schwarzenbach abzulehnen. Dieser wäre ein vorzeitiger Strukturereingriff in die AHV. Um es hier möglichst deutlich zu sagen: Es ist eine etwas falsche sozialpolitische Vor-

stellung, wenn man glaubt, man müsse das Verhältnis von 1 : 2 zugunsten der Minimalrentner ändern. Gut, das hat vieles für sich. Aber sofort schaffen wir hier zusätzliches Unrecht. Denn unter den Minimalrentnern gibt es viele, die nicht zu den Notleidenden gehören, und auf der anderen Seite gibt es, besonders bei Ehepaaren, zahlreiche Maximalrentenbezüger aus den Kreisen von Angestellten und Arbeitern, die auf diese Maximalrente angewiesen sind, weil sie nicht oder nur in ungenügender Masse über Leistungen der zweiten Säule verfügen. Daher ist es schon zu überlegen, ob wir dieses Solidaritätsprinzip von 1 : 2, an dem wir bis jetzt immer festgehalten haben, in Frage stellen wollen. Das Problem gehört in den grossen Strauss jener Fragen, die wir im Zusammenhang mit dieser Uebergangsregelung prüfen möchten und prüfen müssen. Das Reagieren auf wesentliche Veränderungen der Finanzierungs- und Wirtschaftskomponenten hat nichts mit Resentiment seitens des Bundesrates zu tun, sondern es ist gar nichts anderes als die Strategie zur Sicherstellung unseres grössten Sozialwerkes. Wenn wir Herr der Lage bleiben wollen, dann ist diese Strategie notwendig, und ich bitte Sie, diesem Willen des Bundesrates mit der Mehrheit der Kommission Vertrauen zu schenken.

Le président: L'entrée en matière est combattue par MM. Dafflon et Müller-Berne.

Abstimmung – Vote

Für den Eintretensantrag der Kommission	87 Stimmen
Dagegen (Anträge Dafflon und Müller-Berne)	34 Stimmen
Für den Rückweisungsantrag Schwarzenbach	1 Stimme
Dagegen	Mehrheit

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Aubert

Ingress

... Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung, beschliesst:

|

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird durch den folgenden Zusatz ergänzt:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Aubert

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 85 chiffre 14, 118 et 121 1er alinéa, de la constitution, arrête:

|

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par l'additif suivant:

M. Aubert: Quand on considère le projet qui nous est soumis, il me semble que, ce qui frappe d'abord, c'est l'article 1er, 1er alinéa.

Nous avons tous comparé cet article 1er, 1er alinéa, à l'article 34quater, 2e alinéa, 5e phrase, de la constitution. La comparaison est instructive. La constitution nous dit ceci: «Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix.» Le projet dit ceci: «Le Conseil fédéral peut adapter les rentes à l'évolution des prix dans une mesure convenable.»

Le texte constitutionnel est une injonction pure et simple au législateur, sans tempérament, sans modalité, sans nuance. Dans le projet, on invite le législateur à apporter

deux assouplissements au principe constitutionnel; d'une part, «le Conseil fédéral peut...», «Der Bundesrat ist befugt...», de l'autre, «dans une mesure convenable», «angemessen». Ce sont deux assouplissements. Le Conseil fédéral «peut», cela signifie qu'il peut aussi ne pas le faire. Il dispose d'une faculté dont il peut ne pas user. Et, s'il décide d'en user, il peut en user d'une manière «convenable». Je ne sais peut-être pas très bien ce que «angemessen» signifie, en allemand, mais je sais très bien ce que signifie, en français, «dans une mesure convenable». Il n'est pas nécessaire d'avoir fait de longues études pour comprendre que «dans une mesure convenable» veut dire ceci: nous prévoyons, dès maintenant, que la compensation des rentes pourrait être partielle et non pas totale.

Et pourquoi ce soudain repli,

C'est parce que, tout à coup, nous avons le sentiment que les prémisses de l'article 34^{quater}, auxquelles nous avons cru, en 1972, risquent de ne pas se réaliser entièrement, du moins dans un très proche avenir.

Nous avons cru, profondément, en 1972, que les salaires et les prix continueraient d'augmenter et que l'augmentation des salaires continuerait d'être plus forte que l'augmentation des prix. C'est pourquoi nous avons pu débattre opiniâtrément de la dynamisation et de l'indexation.

Aujourd'hui, nous commençons à penser que nous nous sommes peut-être trompés. Il n'est pas exclu que les prix continuent d'augmenter, alors que les salaires progressent moins vite, ou qu'ils demeurent constants, ou même qu'ils diminuent.

Si c'est cela qui se produit, cela signifie que le financement de l'assurance-vieillesse et survivants sera affecté. Nous devons, en effet, nous rappeler que l'AVS est financée, pour les trois quarts, par des cotisations proportionnelles aux salaires. Nous avons pensé longtemps – les salaires croissant plus vite que les prix – que l'adaptation des rentes aux prix ne posait aucun problème financier. Mais, si les salaires marquent le pas, si – autre élément qui vient s'ajouter au premier – le nombre des salariés diminue, si – troisième élément – les ressources financières de la Confédération vont en décroissant, il est possible que nos prévisions soient démenties.

Voilà peut-être pourquoi le Conseil fédéral et la majorité de la commission invitent le législateur à apporter deux assouplissements au principe constitutionnel.

Bien entendu, les choses pourraient se passer autrement; il se pourrait que nos craintes soient vaines, que le tassement d'aujourd'hui ne dure que quelques mois, que l'économie nationale soit bientôt rétablie. Il n'en demeure pas moins que, ce soit, nous envisageons posément de ne pas appliquer la constitution dans son intégrité.

Je me suis longtemps demandé si nous ne pouvions pas échapper à ce grief en observant que la constitution fédérale ne prescrit pas le rythme, la périodicité des adaptations. C'est vrai que, dans l'article 34^{quater}, il n'y a rien à ce sujet. Vous vous rappelez ce que nous avons fait au début du système: nous avons déterminé un premier intervalle, dans la loi du 30 juin 1972 relative à la huitième révision de l'AVS, en disant qu'il y aurait une adaptation au 1er janvier 1973; et qu'il y en aurait une autre, de 20 ou 25 pour cent, au 1er janvier 1975. Deux ans d'intervalle: il me semble que c'était régulier. Je saisis l'occasion de dire, en passant, que la constitution n'imposait pas le versement d'un treizième mois en 1974. Je l'ai soutenu à cette tribune, je le maintiens encore aujourd'hui. Mais maintenant? Il n'y a désormais plus d'indication dans la loi; l'article 43^{ter} de la loi est visiblement dépassé. Et alors j'ai la conviction qu'en acceptant, comme nous le proposent le Conseil fédéral et la majorité de la commission, d'ajourner éventuellement l'adaptation de trois ans, sans même que la compensation finale soit assurée, nous ne respectons plus la constitution.

On me dira: «Et les promesses du Conseil fédéral?» Je vous répondrai: «Et le texte de l'arrêté?»

Je suis évidemment ici pour entendre le Conseil fédéral, mais je suis d'abord ici pour voter sur des textes. Or le texte qui nous occupe ne me paraît pas refléter certaines choses qui ont été dites tout à l'heure. J'ai entendu MM. Kloter et Brunner. Si leur interprétation est que «mesure convenable» consiste à tenir compte des 4,6 pour cent d'avance que nous avons aujourd'hui, depuis l'augmentation des rentes du 1er janvier 1975, cela doit se dire plus clairement dans la loi.

Pendant que j'écoutais ces Messieurs, j'ai même rédigé un amendement. Je vous en fais grâce, je ne le soumettrai pas au vote. Mais, si la thèse du Conseil fédéral et de la majorité de la commission est simplement que la date de référence est le 1er janvier 1973 et non pas le 1er janvier 1975, on pourrait dire les choses autrement. On pourrait, par exemple, dire ceci: «Le Conseil fédéral adaptera les rentes ordinaires de l'assurance-vieillesse à l'évolution des prix, lorsque ceux-ci auront augmenté de 8 pour cent. La date de référence initiale est fixée au 1er janvier 1973.» Voilà, on aurait pu discuter là-dessus, M. Dafflon n'aurait pas été d'accord, mais on aurait su exactement ce que ce texte signifiait. Tandis que le projet qui nous est soumis ne dit pas cela et permet autre chose.

Voyez-vous, je ne dis pas qu'une inconstitutionnalité sera commise, je dis qu'une inconstitutionnalité sera permise. Je ne prétends pas que le Conseil fédéral violera vraiment la constitution, je prétends que nous l'y autorisons. Je ne parle pas d'une inconstitutionnalité actuelle et certaine, je parle d'une inconstitutionnalité virtuelle et possible. Pour moi, cela suffit: l'arrêté, tel qu'il est maintenant libellé, me paraît inconstitutionnel.

Alors, que fait-on quand on est devant un texte inconstitutionnel? On peut prendre plusieurs attitudes: 1. l'approuver tristement; 2. refuser l'entrée en matière; 3. renvoyer le projet au Conseil fédéral ou à la commission; 4. corriger l'inconstitutionnalité dans la délibération parlementaire; 5. reviser préalablement la constitution; 6. éventuellement, recourir au mécanisme de l'urgence.

Je vous demande quelques instants pour reprendre très brièvement ces six possibilités.

Premièrement, accepter le projet, l'approuver tristement, dans une morne résignation. J'ai un peu le sentiment que certains d'entre nous s'apprentent à le faire, mais j'aimerais leur dire que ce n'est pas possible, que ce n'est pas conforme à l'engagement solennel que nous avons pris au début de cette législature.

Deuxièmement, refuser l'entrée en matière. Ce n'était probablement pas une solution, parce que le problème se pose et qu'il faut le résoudre maintenant. De toute façon, vous avez tranché, tout à l'heure, en écartant la proposition principale de M. Dafflon et la proposition de M. Müller.

Troisièmement, renvoyer le projet au Conseil fédéral ou à la commission, pour qu'on réexamine la question de la constitutionnalité. Je pense que cela prendrait du temps. D'ailleurs, vous venez de montrer que vous désiriez gagner du temps, puisque vous avez rejeté une autre proposition de renvoi au Conseil fédéral, qui venait de M. Schwarzenbach.

Vient la quatrième possibilité: saisir l'occasion de cette discussion de détail pour éliminer du projet ce qui paraît inconstitutionnel. A cet égard, la proposition de la minorité de la commission n'est même pas suffisante, parce qu'elle conserve l'expression «der Bundesrat ist befugt». En revanche, la proposition individuelle de M. Meizoz et la proposition subsidiaire, plus compliquée, de M. Dafflon nous permettraient éventuellement de rétablir la constitutionnalité du projet. C'est d'ailleurs la grande question de fond que nous aurons à débattre tout à l'heure: le principe de 1972 pourra-t-il être respecté, oui ou non? Ici encore, je le répète, je ne suis pas sûr que ce soit en niant les problèmes qu'on en avance la solution.

Dans l'hypothèse où ni la proposition de M. Meizoz, ni celle de M. Dafflon ne trouve grâce à vos yeux, alors pour

moi l'arrêté est vraiment inconstitutionnel et j'en arrive à la cinquième possibilité. Cette possibilité, dans ce cas la plus correcte, la plus normale et la plus saine, c'est de reviser d'abord la constitution. Nous pouvons le faire de deux manières: ou bien nous suspendons nos travaux et nous essayons, par exemple, d'introduire un article 14 dans les dispositions transitoires de la constitution, article qui nous permettrait, pendant deux ans, d'assouplir le principe constitutionnel. Pourquoi pas? Mais je pense ici encore, que cela prendrait trop de temps. La deuxième manière est celle que la groupe libéral a l'honneur de vous proposer aujourd'hui: modifier la forme de l'acte qui vous est proposé, ainsi que le préambule, et faire de ce texte un additif constitutionnel. Nous appelons les choses par leur nom, nous reconnaissons que nous avons décidé de déroger temporairement à la constitution, nous en faisons un additif constitutionnel, «ein Verfassungszusatz». Cette pratique n'a rien d'extraordinaire, nous l'avons déjà suivie plusieurs fois dans notre histoire, huit fois au moins depuis la fin de la deuxième guerre mondiale: deux fois pour le régime des finances, en 1950 et en 1954, deux fois pour le régime du blé, en 1952 et en 1957; quatre fois pour le contrôle et la surveillance des loyers, en 1952, 1956, 1960 et 1964.

L'idéal serait que je puisse scinder l'arrêté en deux: réserver la forme de l'additif constitutionnel au seul article 1er, 1er alinéa – puisque celui-là seul me paraît inconstitutionnel – et laisser dans la forme d'un arrêté de portée générale les articles 2 à 6. J'y ai pensé, je crois que c'est trop tard et que c'est trop compliqué. Les citoyens ne comprendraient pas qu'une partie du système soit soumis au vote obligatoire du peuple et des cantons et qu'une autre soit simplement exposée au vote facultatif du peuple.

Derrière cette discussion de juristes, il y a une signification politique. On rit parfois des juristes, on croit qu'ils disputent sur des abstractions. Or la plupart de leurs controverses recouvrent des controverses politiques. La conséquence politique de ma proposition est la suivante: Nous dérogeons, légèrement il est vrai, mais nous dérogeons tout de même à la constitution. Nous le disons ouvertement et nous organisons, avant l'entrée en vigueur de notre arrêté, un vote obligatoire du peuple et des cantons. Dans ce vote, les citoyens auront l'occasion de dire s'ils sont conscients des difficultés passagères de l'AVS ou s'ils s'en tiennent strictement aux promesses de 1972. L'alternative est claire.

Ma proposition a encore une autre conséquence politique. Ce n'en est pas le but, mais c'en est un effet accessoire qui n'est pas négligeable: elle nous permet de résoudre le difficile conflit de référendums que posera nécessairement l'abrogation de l'arrêté du 31 janvier 1975, sur la diminution de la contribution fédérale au fonds de compensation.

Vous savez, en effet, que nous avons, le 31 janvier 1975, diminué la part fédérale au fonds de compensation pour une durée de trois ans, par un arrêté urgent qui a déjà été frappé d'une demande de référendum. La récolte des signatures a commencé. Et nous allons supprimer cet arrêté pour lui en substituer un autre, contre lequel un nouveau référendum devrait être demandé. Si vous acceptiez ma proposition, vous auriez au moins l'élégance de ne pas obliger les auteurs du référendum à recommencer leur cueillette de signatures.

Il y a une sixième attitude à laquelle j'avais d'abord pensé. Elle consiste à traiter cette affaire par le biais de la clause d'urgence. Vous avez peut-être vu que j'ai fait une autre proposition, où je demande d'utiliser l'article 89bis, 3e alinéa. Si vous refusez la transformation de cet arrêté en un additif constitutionnel, il est possible que je défende encore très brièvement ma proposition subsidiaire d'arrêté urgent.

En conclusion, je demande que le Conseil diffère son vote sur ma proposition jusqu'à ce que nous connaissions le sort qui sera fait à celles de MM. Meizoz et Dafflon ou à

toute autre qui vise à rétablir la constitutionnalité du projet. Si l'une de ces propositions est acceptée, je retirerai la mienne. Dans le cas contraire, je la maintiendrai.

Le président: Avec l'acquiescement de M. le député Aubert, nous reviendrons sur sa proposition lors de la discussion de l'article 6. Nous passons à l'article 1er.

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Müller-Bern, Diethelm, Lang, Meizoz, Schütz)

Der Bundesrat ist befugt, die ordentlichen Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für die Jahre 1976 und 1977 der Preisentwicklung anzupassen.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meizoz

Der Bundesrat passt die ordentlichen Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für die Jahre 1976 und 1977 der Preisentwicklung an.

Antrag Dafflon

Er bestimmt die Methode für die Anpassung der laufenden Renten nach den Vorschriften von Artikel 43ter des Gesetzes über die AHV und Artikel 34quater Absatz 2 der Bundesverfassung.

Abs. 3

Streichen

Antrag Aubert

Art. 1-5

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Müller-Berne, Diethelm, Lang, Meizoz, Schütz)

Le Conseil fédéral peut, pour 1976 et 1977, adapter à l'évolution des prix les rentes ordinaires de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meizoz

Le Conseil fédéral adapte, pour 1976 et 1977, à l'évolution des prix...

Proposition Dafflon

Al. 2

En déterminant la méthode s'appliquant à l'adaptation des rentes en cours il appliquera les dispositions de l'article 43ter de la loi AVS et l'article 34quater, 2e alinéa, de la constitution fédérale.

Al. 3

Biffer

Proposition Aubert

Art. 1 à 5

Selon le projet du Conseil fédéral