



24.400

Initiative parlementaire
Crédits urgents. Effet des décisions de l'Assemblée fédérale
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 04 septembre 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

04 septembre 2026

Pour la commission :

La présidente, Nina Schläfli

Condensé

Les 11 et 12 avril 2023, les Chambres fédérales se sont réunies en session extraordinaire pour examiner l'approbation ultérieure de deux crédits d'engagement urgents liés à la reprise de Credit Suisse par UBS. Le fait que l'Assemblée fédérale n'a pas approuvé ces crédits a soulevé des questions quant aux effets de cette décision. Le présent projet de modification de la loi sur les finances vise à préciser les effets de l'approbation de crédits urgents. À cet égard, il y a lieu de préciser que la non-approbation d'un crédit par l'Assemblée fédérale n'équivaut pas un blâme politique adressé à la Délégation des finances ou au Conseil fédéral.

Conformément à l'art. 167 de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération. Pour les cas urgents, les art. 28 et 34 de la loi sur les finances de la Confédération prévoient que le Conseil fédéral peut contracter des engagements et effectuer des dépenses avant l'approbation de l'Assemblée fédérale. Au préalable, il doit toutefois requérir l'assentiment de la Délégation des finances. Pour les montants supérieurs à 500 millions de francs, il est possible de convoquer l'Assemblée fédérale en session extraordinaire dans un délai de quatre semaines. L'objectif est de donner à l'Assemblée fédérale, à un moment où elle a encore une certaine marge de manœuvre, l'occasion de répondre à ses obligations en matière d'approbation.

Cette marge de manœuvre dépend de la situation particulière : il est parfois possible, sans grand dommage, de revenir sur des engagements et de mettre fin à des dépenses arrêtées par le Conseil fédéral ; dans d'autres cas, au contraire, la non-approbation d'un crédit peut entraîner des dommages, notamment sur le plan financier, qui dépassent les conséquences purement financières du crédit. Il est important que l'Assemblée fédérale prenne sa décision en connaissance de ce qu'impliquerait une non-approbation.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) propose donc d'inscrire clairement dans la loi sur les finances que les engagements déjà contractés doivent être dissous et que les paiements déjà effectués doivent être restitués si l'Assemblée fédérale n'approuve pas un crédit. Il s'agit de compléter les art. 28 et 34 de la loi sur les finances de la Confédération par une nouvelle disposition dans ce sens. En précisant également dans la loi que le Conseil fédéral doit informer l'Assemblée fédérale des conséquences d'une non-approbation avant que celle-ci ne prenne sa décision, on peut partir du principe que l'Assemblée fédérale procédera à une analyse minutieuse des différentes options de décision qui s'offrent à elles. Il est ainsi clair pour le Conseil fédéral comme pour les autres partenaires contractuels que la décision du Parlement aura des conséquences.

Une minorité de la commission (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) propose de s'appuyer sur le critère du « dommage important causé à la Confédération » pour évaluer les effets des décisions de l'Assemblée fédérale concernant l'approbation d'un crédit : Le but est que le Conseil fédéral ne se retrouve pas dans la situation de devoir exécuter des décisions de l'Assemblée fédérale impossibles à mettre en œuvre. Lorsque des crédits urgents ne sont pas approuvés, il est toutefois tenu d'exécuter ce que cette décision implique

s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération. La non-approbation d'un crédit par le Parlement a donc des conséquences : le Conseil fédéral doit dissoudre des engagements contractés et demander la restitution de paiements effectués, mais les prescriptions susmentionnées lui laissent une certaine marge de manœuvre.

Une autre minorité de la commission (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

Table des matières

Condensé	2
1 Genèse du projet	6
1.1 Garanties de la Confédération lors de la reprise de Credit Suisse par UBS au printemps 2023	6
1.1.1 Assentiment de la Délégation des finances	6
1.1.2 Examen préalable par les Commissions des finances	6
1.1.3 Non-approbation des crédits par l'Assemblée fédérale	7
1.1.4 Réaction du public à la décision du Parlement	8
1.2 Premières discussions au sein des Commissions des institutions politiques	8
1.3 Audition de spécialistes	9
1.4 Initiative parlementaire de la CIP-N	9
1.5 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire	10
2 Contexte	11
2.1 Genèse du droit en vigueur	11
2.1.1 Réglementation jusqu'en 2010	11
2.1.2 Discussion après l'immobilisation de la flotte de Swissair. Projet de 2004	11
2.1.3 Discussion après la crise d'UBS. Projet de 2010	12
2.2 Exemples d'approbations ultérieures lors de sessions extraordinaires	13
2.3 Interprétation du droit : travaux préparatoires	14
2.3.1 Rapport de la CIP-N du 5 février 2010	14
2.3.2 Déclarations lors des délibérations des conseils	14
2.4 Interprétation du droit : littérature spécialisée	16
3 Grandes lignes du projet	17
3.1 Limites d'une réglementation générale et abstraite	17
3.2 Solution retenue : la non-approbation de crédits urgents a toujours un effet juridique	18
3.3 Autres options examinées	21
3.3.1 La non-approbation de crédits urgents a un effet juridique sur les engagements non encore contractés et les paiements non encore effectués	21
3.3.2 La non-approbation de crédits urgents par l'Assemblée fédérale est toujours de nature déclaratoire	22
3.3.3 Délégation de compétences partielle à la Délégation des finances	22
3.3.4 Les crédits urgents de plus de 500 millions de francs doivent dans tous les cas être votés par l'Assemblée fédérale	24
3.3.5 Modification de la composition de la DélFin	25

4	Commentaire des dispositions	26
4.1	Terminologie	26
4.2	Loi sur les finances du 7 octobre 2005	27
5	Conséquences	29
6	Aspects juridiques	29
6.1	Constitutionnalité	29
6.2	Forme de l'acte	29
Titre du texte de loi (<i>Projet</i>)		FF 2026 ...

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Garanties de la Confédération lors de la reprise de Credit Suisse par UBS au printemps 2023

1.1.1 Assentiment de la Délégation des finances

Le 19 mars 2023, jour de l'annonce officielle de la reprise de Credit Suisse par UBS, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a donné son assentiment à deux crédits d'engagement urgents, en vertu de l'art. 28, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)¹ : il s'agissait d'un crédit d'engagement de 100 milliards de francs pour l'octroi d'une garantie de la Confédération pour des prêts de la Banque nationale suisse à Credit Suisse à titre d'aide en matière de liquidités (proposé par le Conseil fédéral le 16.3.2023) et d'un crédit d'engagement de 9 milliards de francs pour l'octroi d'une garantie de la Confédération à UBS pour d'éventuelles pertes dues à la liquidation d'actifs de la banque rachetée (proposé par le Conseil fédéral le 19.3.2023)².

L'assentiment de la DélFin a autorisé le Conseil fédéral à contracter immédiatement les engagements pour le montant des crédits concernés. Toutefois, la DélFin n'a pas de compétence définitive en la matière : conformément à l'art. 167 de la Constitution fédérale (Cst.)³, l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération. C'est la raison pour laquelle l'art. 28, al. 2, LFC prévoit que le Conseil fédéral soumet à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale les engagements urgents qu'il a décidés. Lorsque les crédits sont supérieurs à 500 millions de francs – ce qui était largement le cas en l'occurrence –, l'art. 28, al. 3, LFC prévoit la possibilité de convoquer rapidement l'Assemblée fédérale en session extraordinaire en vue de l'approbation ultérieure de ces crédits. Il a été fait usage de ce droit et la session extraordinaire a eu lieu les 11 et 12 avril 2023.

1.1.2 Examen préalable par les Commissions des finances

Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a soumis les crédits à l'Assemblée fédérale dans le cadre du message concernant le supplément 1a au budget 2023⁴. Dès le lendemain, les Commissions des finances du Conseil national (CdF-N) et du Conseil des États (CdF-E) ont procédé à l'examen préalable de cet objet. À une large majorité, les deux commissions ont proposé à leurs conseils d'approuver les crédits. Elles ont également étudié la marge de manœuvre sur le plan juridique. Le communiqué de presse de la CdF-N était accompagné d'une note sur cette question, dont la conclusion était la suivante : « En l'occurrence, les fonds sont déjà entièrement engagés, puisque les garanties octroyées par la Confédération à la BNS et à l'UBS font partie de l'accord de

¹ RS 611.0

² Cf. communiqué de presse de la DélFin du 19.3.2023.

³ RS 101

⁴ [23.007](#) message du Conseil fédéral du 29.3.2023 concernant le supplément 1a au budget 2023 (non publié dans la FF)

reprise de Credit Suisse par l'UBS. Si les conseils refusaient de donner leur approbation ultérieure, cela s'apparenterait à un blâme politique adressé à la DélFin »⁵. Dans son communiqué, la CdF-E écrivait quant à elle : « Les montants approuvés par la Délégation des finances étant déjà engagés, la validation ultérieure de l'Assemblée fédérale n'a pas d'effet contraignant. Un rejet s'apparenterait à un blâme politique adressé à la DélFin et au Conseil fédéral »⁶.

1.1.3 Non-approbation des crédits par l'Assemblée fédérale

Lors de la session extraordinaire des 11 et 12 avril 2023, la question de l'effet juridique de l'approbation ultérieure des crédits par l'Assemblée fédérale n'a été abordée que de manière marginale. Au Conseil des États, la rapporteuse de la commission a clairement indiqué que l'Assemblée fédérale n'avait aucune marge de manœuvre juridique : « Maintenant, si nous rejetons le supplément au budget, cela correspondrait à un blâme que l'on adresserait au Conseil fédéral évidemment et à la Délégation des finances, mais notre rejet ne remettrait pas en cause l'engagement pris. C'est ailleurs que notre action a du sens. Cette session extraordinaire est un rendez-vous nécessaire pour mener ce débat, parce que l'impact de cette annonce est majeur et que la population attend des informations pour mieux la comprendre »⁷. Seules quelques voix isolées se sont élevées au cours du débat pour déplorer le manque de capacité d'action du Parlement et, au vote d'ensemble, le Conseil des États a approuvé l'arrêté fédéral par 29 voix contre 6 et 7 abstentions⁸. Les aspects de la réglementation bancaire ont également occupé le devant de la scène lors des débats nourris menés par le Conseil national, et de nombreuses propositions visaient à définir des conditions-cadres pour l'utilisation des crédits. Au nom du groupe UDC, Pirmin Schwander a fait remarquer que les membres de son groupe ne s'étaient pas rendus à Berne pour se retrouver devant le fait accompli et approuver la solution prétendument la meilleure⁹. Toutefois, son intervention n'a pas permis de déterminer les conséquences exactes d'un rejet des crédits. Manifestement, la majorité du Conseil national a simplement voulu donner un signal : l'arrêté fédéral a été rejeté au vote sur l'ensemble par 81 voix contre 69 et 25 abstentions¹⁰. Lors de l'élimination des divergences, le Conseil des États a encore tenté de jeter un pont entre les deux chambres – une image à laquelle il a recouru à plusieurs reprises – en prévoyant que le Conseil fédéral modifie l'ordonnance concernée afin d'imposer aux banques des exigences en matière de fonds propres plus élevées¹¹. En vain : peu convaincu, le Conseil national a rejeté une deuxième fois l'arrêté fédéral, par 103 voix contre 71 et 8 abstentions¹².

L'Assemblée fédérale n'a donc pas approuvé les deux crédits relatifs à la reprise de Credit Suisse par UBS. Par communiqué de presse, le Conseil fédéral a indiqué que le Parlement avait examiné la demande de crédits « en partant du principe qu'un rejet

⁵ Annexe au communiqué de presse de la CdF-N du 31.3.2023

⁶ Communiqué de presse de la CdF-E du 30.3.2023

⁷ BO 2023 E 286

⁸ BO 2023 E 315

⁹ BO 2023 N 682

¹⁰ BO 2023 N 697

¹¹ BO 2023 E 319 ss

¹² BO 2023 N 715

n'aurait aucune incidence juridique sur les engagements urgents que la Confédération a pris envers la BNS et UBS »¹³. Il a précisé qu'il partageait cette interprétation de la LFC, en soulignant toutefois que, « dans la mesure du possible », il tiendrait compte de l'avis du Parlement dans ses prochains travaux et décisions.

1.1.4 Réaction du public à la décision du Parlement

Le comportement du Parlement a été critiqué au sein du public : « ... car ils ne savent pas ce qu'ils font » a par exemple commenté la NZZ le 18 avril 2023, ajoutant, en français dans le texte, que la session consacrée à Credit Suisse avait eu lieu « pour la galerie ». Selon la NZZ, les membres de l'Assemblée fédérale se sont réunis en sachant probablement qu'au lieu de participer à la discussion, ils ne pourraient qu'émettre des signaux de façon symbolique, en faisant part de leur aigreur. Deux jours plus tard, la NZZ notait que personne ne pouvait arrêter le Conseil fédéral. L'article concerné faisait référence au fait qu'un tel cavalier seul du gouvernement aurait été impossible dans la plupart des cantons, car ceux-ci se sont dotés de l'instrument du référendum financier. Différents médias, par exemple le Tages-Anzeiger dans son édition du 15 avril 2023, ont cité plusieurs spécialistes du droit constitutionnel : alors que les uns estimaient que l'Assemblée fédérale aurait dû faire valoir sa souveraineté budgétaire, d'autres considéraient au contraire que l'Assemblée fédérale ne pouvait plus rien faire si les engagements avaient déjà été contractés et si l'argent avait déjà été dépensé.

1.2 Premières discussions au sein des Commissions des institutions politiques

Les incertitudes concernant les effets de la décision prise par l'Assemblée fédérale lors de la session extraordinaire d'avril 2023 ont incité les Commissions des institutions politiques (CIP) à se pencher plus en détail sur la procédure applicable à l'examen parlementaire de crédits urgents.

À sa séance des 11 et 12 mai 2023, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a mené des auditions approfondies à ce sujet. Dans un premier temps, la directrice de l'Administration fédérale des finances (AFF) et le directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ) ont expliqué la position du Conseil fédéral sur les effets de la décision de l'Assemblée fédérale concernant les crédits urgents pour l'octroi des garanties de la Confédération dans l'affaire Credit Suisse – UBS. La présidente de la DélFin et le président de la CdF-N ont ensuite présenté le rôle de la DélFin et des CdF en matière d'approbation de crédits urgents, aussi bien en général que dans l'affaire sous revue.

Après ces auditions, la CIP-N a décidé d'entendre également des spécialistes externes lors d'une audition à laquelle les membres de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) ont également été invités. À sa séance du 7 juillet 2023, la CIP-E s'est penchée pour la première fois sur la question et a décidé de participer à l'audition des spécialistes.

¹³ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.4.2023

1.3 Audition de spécialistes

Le 18 août 2023, les CIP ont procédé à l'audition de spécialistes en droit parlementaire et en droit constitutionnel. Ont été auditionnés Martin Graf, ancien secrétaire des CIP, Andreas Kley, professeur de droit public à l'Université de Zurich, Pascal Mahon, professeur émérite de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel, et Bernhard Rüttsche, professeur de droit public à l'Université de Lucerne.

Il s'agissait de déterminer si les procédures prévues aux art. 28 et 34 LFC pour l'approbation des crédits urgents avaient fait leurs preuves. Tous les spécialistes ont jugé que l'interprétation de l'effet de la décision de l'Assemblée fédérale faite par le Conseil fédéral et les CdF dans le cadre de l'affaire Credit Suisse / UBS ne correspondait ni à la volonté du législateur ni à l'avis de la doctrine majoritaire. Le texte de la loi et les travaux préparatoires suggèrent plutôt que la décision ultérieure de l'Assemblée fédérale relative à l'approbation a toujours un effet juridique.

Les spécialistes ont pointé du doigt l'absence de documents écrits concernant la garantie de 9 milliards de francs octroyée à UBS. Selon eux, ce crédit n'avait donc pas été définitivement engagé et l'Assemblée fédérale avait encore une marge de manœuvre, puisque le contrat en question n'avait été conclu qu'en juin.

Les spécialistes ont présenté les différents effets qu'une obligation en matière d'approbation peut entraîner. D'une part, une distinction a été faite entre l'effet constitutif et l'effet déclaratoire. La décision est constitutive lorsqu'elle est juridiquement contraignante, alors qu'elle est déclaratoire lorsqu'elle n'a aucun effet juridique et consiste par exemple à envoyer un signal. Un effet constitutif peut être *ex tunc* ou *ex nunc* : s'il est *ex nunc* (« dès maintenant »), cela signifie qu'à partir de la date de la non-approbation, plus aucun engagement ne peut être contracté et plus aucun paiement ne peut être effectué ; s'il est *ex tunc* (« dès le départ »), le Conseil fédéral doit demander la restitution des paiements déjà effectués et résilier les contrats signés si l'Assemblée fédérale refuse un crédit.

Enfin, ils ont proposé différentes solutions. Les uns ont proposé de déléguer à la DélFin la compétence d'approuver les engagements et les paiements qui doivent être contractés ou effectués à très court terme. D'autres ont proposé une solution radicale, à savoir ne plus soumettre les crédits urgents à l'approbation parlementaire. Une autre proposition consistait à préciser l'effet de l'approbation dans la LCF afin de déterminer clairement si l'effet est constitutif (*ex tunc* ou *ex nunc*) ou déclaratoire. Un spécialiste a proposé de préciser qu'une non-approbation de crédits ne peut jamais être sans effet juridique.

1.4 Initiative parlementaire de la CIP-N

À sa séance du 10 novembre 2023, la CIP-N a entendu une nouvelle fois le président de la CdF-N et la présidente de la DélFin, à leur demande, afin qu'ils puissent donner leur avis sur les auditions des spécialistes. Après s'être penchée sur la question, la commission a estimé qu'il y avait lieu d'agir en la matière et s'est prononcée, sur le principe, en faveur de l'élaboration d'une initiative.

À sa séance suivante, le 2 février 2024, elle a approuvé le texte de l'initiative [24.400](#), qui vise à examiner la procédure d'approbation des crédits urgents prévue aux art. 28 et 34 LCF et à l'adapter, si nécessaire. Une telle adaptation aurait trois objectifs : premièrement, que l'effet des décisions financières des organes impliqués soit clarifié ; deuxièmement, que ces décisions reposent sur une légitimité démocratique aussi large que possible ; et troisièmement, que la capacité d'action de l'État demeure garantie. À cette fin, il y avait lieu de vérifier, premièrement, si l'effet juridique des décisions financières prises par les organes parlementaires devait être défini plus clairement, deuxièmement, si la répartition des compétences entre les différents organes parlementaires devait être précisée et, troisièmement, si la DélFin devait être composée de sorte que le plus grand nombre possible de groupes parlementaires puissent y être représentés, sous réserve de sa capacité d'action.

Le 8 avril 2024, la CIP-E a unanimement décidé d'approuver cette initiative de commission. La CIP-N a alors chargé son secrétariat d'élaborer des options de mise en œuvre de l'initiative en collaboration avec l'AFF et l'OFJ et avec le concours du secrétariat des CdF.

1.5 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire

À sa séance du 21 février 2025, la CIP-N s'est penchée sur cinq options d'adaptation des art. 28 et 34 LFC. Elle a aussi discuté de la possibilité de ne pas adapter la LFC et de consigner, dans une lettre adressée à la DélFin, aux CdF et au Conseil fédéral, l'interprétation des dispositions légales en vigueur qu'elle juge valable. Par 21 voix contre 3, elle a opté pour une modification des dispositions légales et, par 21 voix contre 2 et 1 abstention, elle a donné sa préférence à la solution qui consiste à préciser dans la LFC que l'approbation de crédits urgents par l'Assemblée fédérale a toujours un effet juridique. Elle n'a pas retenu l'option selon laquelle l'effet juridique n'aurait été qu'*ex nunc*, c'est-à-dire qu'il n'aurait concerné que les engagements qui n'auraient pas encore été contractés et les paiements qui n'auraient pas encore été effectués. Par 14 voix contre 9 et 1 abstention, la commission s'est opposée à ce que le projet prévoie également une modification de la composition de la DélFin.

Le 4 septembre 2025, la CIP-N a examiné pour la première fois le projet d'acte et le rapport explicatif. Le 14 novembre, elle a procédé à un deuxième examen. Elle a approuvé le projet avec 21 voix contre 4 lors du vote sur l'ensemble et a soumis ses conclusions à la CdF-N et à la DélFin pour avis. Par courrier du 26 août 2026, la CdF-N et la DélFin ont recommandé à la commission de ne pas entrer en matière sur le projet et de classer l'initiative parlementaire. Ces organes estiment en effet que, faute de solution meilleure et plus adaptée à la pratique, il vaut mieux en rester au droit en vigueur lequel, en dépit de ses lacunes, offre suffisamment de clarté et garantit au mieux la capacité d'action de l'État.

Après avoir pris connaissance des positions de la CdF-N et de la DélFin, la CIP-N a, par 20 voix contre 3, confirmé l'entrée en matière. Elle a définitivement adopté le projet à l'intention du Conseil national le 04 septembre 2026 et l'a simultanément soumis au Conseil fédéral pour avis.

Elle a décidé de ne pas mener de consultation sur ce projet : en vertu de l’art. 3a, al. 1, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061)¹⁴, il est possible de renoncer à une consultation lorsque « le projet porte principalement sur l’organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales ».

2 Contexte

2.1 Genèse du droit en vigueur

L’art. 28 LFC règle la procédure applicable aux crédits d’engagement *urgents* : si un projet doit être exécuté sans délai, le Conseil fédéral peut autoriser sa mise en chantier ou sa poursuite avant même que l’Assemblée fédérale n’ait approuvé le crédit d’engagement nécessaire. Toutefois, il doit dans tous les cas requérir *au préalable* l’assentiment de la DélFin et soumettre l’engagement urgent à l’approbation *ultérieure* de l’Assemblée fédérale. Si la DélFin donne son assentiment à un crédit d’engagement urgent supérieur à 500 millions de francs, un quart des membres de l’un des conseils peuvent demander la convocation de l’Assemblée fédérale en session extraordinaire selon l’art. 151, al. 2, de la Constitution. La demande doit être déposée dans un délai d’une semaine après l’assentiment de la DélFin et la session doit avoir lieu au cours de la troisième semaine suivant le dépôt de la demande.

L’art. 34 LFC prévoit la même procédure pour les suppléments urgents au budget.

2.1.1 Réglementation jusqu’en 2010

Jusqu’à la révision du 17 décembre 2010, la LFC habilitait le Conseil fédéral à contracter des engagements financiers urgents d’un montant illimité, avec ou sans l’assentiment de la DélFin. Les engagements devaient toutefois être soumis à l’approbation ultérieure de l’Assemblée fédérale. Selon les dispositions qui étaient alors en vigueur, le Conseil fédéral pouvait ne soumettre à l’approbation ultérieure de l’Assemblée fédérale de telles décisions financières urgentes qu’avec le prochain supplément au budget, voire seulement avec le compte d’État, et ce, indépendamment de leur montant. Le Conseil fédéral devait requérir l’assentiment de la DélFin « lorsque cela [était] possible ». C’est pourquoi, sous l’ancien droit, on parlait de « crédit provisoire urgent » lorsque l’on considérait qu’il n’était pas possible, en raison de l’urgence, d’obtenir l’assentiment de la DélFin. Dans la pratique, le Conseil fédéral n’a jamais eu recours au « crédit provisoire urgent ». Toujours sous l’ancien droit, on appelait « crédit provisoire ordinaire » un crédit provisoire ayant obtenu l’assentiment de la DélFin.

2.1.2 Discussion après l’immobilisation de la flotte de Swissair. Projet de 2004

Ce système avait été remis en question lorsque, après l’immobilisation de la flotte de Swissair en 2001, le Conseil fédéral avait décidé un engagement financier de plus de 2 milliards de francs. Il avait toutefois requis l’assentiment de la DélFin pour les crédits de paiement et d’engagement en question. À la suite de cet épisode, la CIP-N avait élaboré un projet qui prévoyait que tous les crédits de paiement et d’engagement

¹⁴ RS 172.061

de plus de 250 millions de francs devaient être soumis pour approbation à l'Assemblée fédérale, y compris les crédits urgents. L'adoption des crédits urgents d'un montant inférieur devait, quant à elle, rester de la compétence de la DélFin (projet 01.462, rapport de la CIP-N du 25.3.2004¹⁵). Le projet n'avait toutefois eu aucune chance au Conseil des États¹⁶. Tout comme le Conseil fédéral, les membres de la Chambre haute avaient indiqué que le projet restreignait trop fortement la capacité de l'État à agir dans les cas urgents.

Un an plus tard, la discussion avait déjà été relancée dans le cadre du projet de révision totale de la LFC (04.462). Dans un premier temps, le Conseil national avait soutenu une proposition de la CIP-N selon laquelle les crédits urgents dépassant un certain montant devaient toujours être approuvés préalablement par l'Assemblée fédérale¹⁷. Toutefois, lors de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national s'était finalement rallié au Conseil des États, qui ne partageait pas ce point de vue¹⁸.

2.1.3 Discussion après la crise d'UBS. Projet de 2010

La discussion sur les crédits urgents a été une nouvelle fois relancée à l'automne 2008 lorsque, le 15 octobre 2008, le Conseil fédéral a souscrit un emprunt à conversion obligatoire d'un montant de 6 milliards de francs pour venir en aide à UBS SA. Le crédit nécessaire avait été approuvé par la DélFin. L'Assemblée fédérale avait donné son approbation ultérieure le 15 décembre 2008. Ces événements avaient amené la CIP-N à élaborer un projet sur la base de l'initiative parlementaire 09.402 « Sauvegarde de la démocratie, de l'État de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires » (rapport du 5.2.2010¹⁹). Dans le cadre de ce projet, les dispositions des art. 28 et 34 LFC avaient été révisées, puis adoptées par l'Assemblée fédérale le 17 décembre 2010.

Le montant de 500 millions de francs, dont le dépassement permet de demander la convocation d'une session extraordinaire, n'avait pas été contesté. Par contre, une *minorité de la commission* avait proposé que, comme le prévoyait le projet de 2004, les crédits urgents d'un montant supérieur à 500 millions de francs fassent dans tous les cas l'objet d'une décision *préalable* de l'Assemblée fédérale et non être approuvés ultérieurement par cette dernière comme c'était le cas jusqu'alors. Pour justifier sa proposition, la minorité avait indiqué que les décisions de cette importance n'avaient pas suffisamment de légitimité démocratique si la compétence de les prendre était déléguée de fait aux six membres de la DélFin et que, si nécessaire, l'Assemblée fédérale pouvait être convoquée très rapidement en session extraordinaire. À cet argument, la majorité de la commission avait opposé le fait qu'un projet prévoyant une telle disposition avait largement échoué au Conseil des États et qu'il était des situations dans lesquelles une prise de décision ne saurait être retardée, au risque d'entraîner des dommages importants pour le pays, et que ce caractère d'urgence ne serait pas

¹⁵ FF **2004** 2603

¹⁶ BO 2004 E 646

¹⁷ BO 2005 N 390

¹⁸ BO 2005 E 579 et BO 2005 N 1345

¹⁹ FF **2010** 1431

compatible avec la convocation – même rapide – de l’Assemblée fédérale en session extraordinaire²⁰. Le Conseil national avait rejeté la proposition de la minorité par 96 voix contre 45²¹.

La question de soumettre les crédits à l’approbation des CdF plutôt qu’à celle de la DélFin n’avait alors pas été soulevée. Il est probable qu’on n’ait alors pas eu l’impression qu’une telle procédure représenterait un gain de temps par rapport à une convocation des conseils puisque la délégation de cette compétence aux CdF aurait aussi nécessité que l’on prévienne une procédure d’élimination des divergences.

2.2 Exemples d’approbations ultérieures lors de sessions extraordinaires

De 1998 à 2022, la DélFin a traité 317 crédits budgétaires urgents et 45 crédits d’engagement urgents. Elle a refusé 20 demandes de crédits urgents (19 crédits budgétaires et 1 crédit d’engagement). Cet instrument est donc utilisé fréquemment sans que l’approbation ultérieure des crédits donne matière à discussion.

Habituellement, l’approbation ultérieure avait lieu pendant une session ordinaire, dans le cadre du traitement d’un supplément au budget. La convocation des conseils en session extraordinaire pour l’approbation ultérieure de crédits urgents avait été demandée à trois reprises²² : la première fois en novembre 2001, avant l’entrée en vigueur des dispositions actuelles prévues aux art. 28 et 34 LFC, pour l’examen du projet 01.067²³ relatif au financement du redimensionnement de l’aviation civile. Il s’agissait alors d’approuver ultérieurement des crédits de plusieurs milliards de francs dans le cadre de la débâcle de Swissair²⁴.

L’approbation ultérieure des crédits urgents pour le sauvetage d’UBS avait eu lieu lors de la session d’hiver 2008 (projet 08.077 « Ensemble de mesures destinées à renforcer le système financier suisse »)²⁵. En mai 2020, pendant la crise du COVID-19, c’est par contre lors d’une session extraordinaire que l’Assemblée fédérale avait approuvé ultérieurement un crédit d’engagement de 30 milliards de francs pour des cautionnements solidaires en faveur d’entreprises (projet « 20.007 Budget 2020. Supplément I »)²⁶. Enfin, à l’automne 2022, une session extraordinaire avait aussi été demandée pour l’approbation ultérieure de deux crédits d’un montant total de 14 milliards de francs destinés à financer un mécanisme de sauvetage pour le groupe Axpo (projet 22.042 « Budget 2022 supplément II »). Cette session extraordinaire avait eu lieu pendant la session d’automne²⁷.

²⁰ FF **2010** 1431, ici 1448

²¹ BO 2010 N 1303

²² Pour de plus amples informations : Zihler, Florian : Wirkung des Beschlusses der Finanzdelegation der Bundesversammlung im Dringlichkeitsverfahren. In : AJP/PJA 9/2023, 1067 ss

²³ FF **2001** 6087

²⁴ BO 2001 N 1437 et BO 2001 E 715

²⁵ BO 2008 N 1693 et BO 2008 E 911

²⁶ BO 2020 N 392 et BO 2020 E 227

²⁷ BO 2022 N 1728 et BO 2022 E 975

2.3 Interprétation du droit : travaux préparatoires

À la suite de la session extraordinaire d'avril 2023 consacrée au traitement des crédits liés à la reprise de Credit Suisse par UBS, la signification de l'*approbation ultérieure* par l'Assemblée fédérale avait donné lieu à des discussions (cf. ch. 1.1 et 1.2 du présent rapport). À ce sujet, certains éléments issus de travaux préparatoires sont présentés ci-après.

2.3.1 Rapport de la CIP-N du 5 février 2010

Dans le cadre du projet [09.402](#) (Iv. pa. CIP-N. Sauvegarde de la démocratie, de l'État de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires), la procédure ci-après a été créée : le Conseil fédéral doit demander l'assentiment de la DélFin avant de libérer des crédits urgents et, pour les dépenses supérieures à 500 millions de francs, les conseils peuvent être convoqués en session extraordinaire, qui a alors lieu au cours de la troisième semaine suivant le dépôt de la demande. S'agissant de l'« approbation ultérieure », la CIP-N a indiqué que « cette nouvelle procédure a pour objectif d'inciter le Conseil fédéral à justifier de manière plus appropriée les procédures extraordinaires qu'il accomplit. En impliquant au plus tôt l'Assemblée fédérale dans les procédures liées aux décisions urgentes ayant des incidences budgétaires de portée majeure, il y aura moins de risques que celle-ci soit mise devant le fait accompli, sachant qu'elle pourra, le cas échéant, bloquer des crédits qui auront été provisoirement libérés, mais pas encore effectués. »²⁸

« L'éventuelle obligation, pour la Confédération, de verser des dommages et intérêts suite à la caducité d'une ordonnance ou au refus de l'Assemblée fédérale d'approuver a posteriori un crédit d'engagement ou un crédit de paiement dépend du cas d'espèce ; il n'y a pas de réponse générale à cette question. »²⁹

« [...] dans le cadre de l'approbation subséquente d'un crédit d'engagement urgent, ceux-ci [les bureaux] convoquent les conseils pour la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation. Ce délai vise, d'une part, à obtenir rapidement la légitimité démocratique du crédit d'engagement et, d'autre part, à éviter une convocation trop rapide de l'Assemblée fédérale, qui empêcherait les conseils et les commissions chargées de l'examen préalable de se procurer des bases décisionnelles pertinentes de qualité dans les trois langues officielles. »³⁰

2.3.2 Déclarations lors des délibérations des conseils

Le 13 juin 2005, lors du débat sur le projet de révision totale de la LFC ([04.079](#)), Hans Lauri, rapporteur de la CdF-E, avait pris la parole devant le Conseil des États au sujet de la signification de la notion d'« approbation ultérieure » :

« Bien sûr, on ne peut pas exclure que le Parlement soit mis devant le fait accompli lors de l'approbation ultérieure. Mais cela ne change rien au fait que le Conseil fédéral et la Délégation des finances doivent, dans de tels cas, rendre des comptes au Parlement et assumer la responsabilité des décisions prises » [traduction]³¹.

²⁸ FF **2010** 1431, ici 1447 s.

²⁹ FF **2010** 1431, ici 1449

³⁰ FF **2010** 1431, ici 1456

³¹ BO 2005 E 577

« Il faudra constater au cas par cas les conséquences d'une non-approbation ultérieure. Personnellement, je peux imaginer que dans le domaine des crédits d'engagement, par exemple, on puisse revenir sur un objet si le Parlement ne donne pas son approbation, pour autant que les crédits n'aient pas encore été engagés ; dans les autres cas, lorsque l'ouverture du crédit a eu des effets sur des tiers, on peut estimer que l'approbation ultérieure n'a qu'un caractère politique » [traduction]³².

Lors de ce même débat, Hans-Rudolf Merz, qui était alors conseiller fédéral, avait également évoqué la question de l'approbation ultérieure de crédits urgents. Prenant l'exemple de Swissair, il avait estimé que l'Assemblée fédérale pouvait tout à fait refuser de donner son approbation, du moment qu'elle était consciente des dommages qui en résulteraient :

« Lors de la débâcle de Swissair, il aurait tout à fait été possible de ne pas approuver ce crédit ultérieurement. Dans ce cas, la Confédération aurait tout simplement dû assumer les dommages qui auraient été causés si l'on avait dû résilier après coup les contrats qui avaient été décidés par le Conseil fédéral et la DêlFin » [traduction]³³.

La question de l'effet de l'approbation ultérieure avait parfois été abordée lors de l'examen de certains crédits, même si c'était généralement de manière marginale. Dans la première des grandes affaires mentionnées, celle de Swissair, il était déjà apparu que les conséquences d'une non-approbation n'étaient pas tout à fait claires. Le rapporteur de la commission avait alors affirmé qu'une non-approbation avait effectivement un effet sur le plan juridique :

« Ce n'est bien sûr pas vrai que vous n'avez plus rien à décider aujourd'hui. Si vous dites non aujourd'hui et que le projet est rejeté, ça ne sera pas seulement l'échec du projet : cela aura certaines conséquences négatives sur le plan financier. Pour l'économie, cela produira les conséquences négatives que le Conseil fédéral souhaite justement éviter avec son projet ; en outre, cela signifiera que nous aurons gaspillé des millions et des milliards de francs » [traduction]³⁴.

Kaspar Villiger, qui était à l'époque conseiller fédéral, avait au contraire conclu qu'une non-approbation ne pouvait avoir d'effet juridique, en raison de ses conséquences négatives :

« La Délégation des finances a définitivement donné son assentiment au crédit transitoire. Celui-ci crée donc des obligations même si vous ne l'approuvez pas » [traduction]³⁵.

Lors des débats sur les crédits COVID-19, un membre du Conseil national avait demandé à Ueli Maurer, qui était à l'époque le conseiller fédéral en charge du dossier, d'expliquer au Parlement ce qui se passerait si le Parlement réduisait un crédit que le Conseil fédéral avait déjà utilisé en vertu du droit d'urgence. La réponse du chef du DFF avait été la suivante :

« Les crédits n'ont pas encore été dépensés. Nous nous appuyons sur la Constitution fédérale et sur la compétence dont dispose la Délégation des finances. Celle-ci peut

32 BO 2005 E 579

33 BO 2005 E 579

34 BO 2001 N 1493

35 BO 2001 N 1496

approuver des crédits de manière anticipée. Lorsqu'elle le fait, le Conseil fédéral a le droit de les utiliser » [traduction]³⁶.

Concernant les déclarations sur l'effet d'une non-approbation lors du débat sur la reprise de Credit Suisse par UBS, cf. ch. 1.1.3.

2.4 Interprétation du droit : littérature spécialisée

Dans la doctrine, on trouve relativement peu de prises de position sur l'effet d'une non-approbation d'un crédit urgent par l'Assemblée fédérale.

D'aucuns estiment qu'une non-approbation a toujours un effet : si le Conseil fédéral a déjà contracté des engagements juridiques et que l'Assemblée fédérale refuse de les approuver ultérieurement, le Conseil fédéral doit le comprendre comme un mandat de dissolution desdits engagements – dans la mesure où cela est concrètement possible³⁷.

D'autres considèrent au contraire qu'il est pratiquement impossible que la non-approbation de dépenses déjà effectuées et d'engagements déjà contractés ait un effet juridique. Ainsi, selon Giovanni Biaggini, en dépit de la vaste souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale, il n'est pas aisé de bloquer les fonds libérés en procédure d'urgence par la DélFin sur proposition du Conseil fédéral, *qui ont déjà été engagés ou versés dans des rapports avec des tiers*³⁸. Biaggini estime que la garantie du risque de défaillance de 100 milliards de francs accordée au printemps 2023 à UBS relève d'un tel cas, parce qu'un contrat de garantie a manifestement été conclu avec UBS. Par contre, vu qu'aucun contrat de garantie ne couvrirait les pertes de 9 milliards de francs, Biaggini considère qu'il ne s'agissait pas d'un engagement déjà contracté.

D'autres auteurs voient dans la non-approbation par le Parlement d'engagements déjà contractés un « blâme politique »³⁹ adressé à la DélFin et au Conseil fédéral, qui ne déploie aucun effet juridique dans les rapports avec les tiers.

Un autre auteur, qui met en avant la compétence constitutionnelle de l'Assemblée fédérale, porte un jugement tout à fait différent : le respect de la compétence constitutionnelle en matière de dépenses (art. 167 Cst.) doit primer l'octroi de droits acquis à des tiers⁴⁰. Selon cette conception, les tiers ne peuvent donc pas se prévaloir uniquement de la bonne foi lorsqu'ils contractent, avec la Confédération, des engagements qui n'ont pas encore été approuvés par l'Assemblée fédérale. À partir du moment où l'Assemblée fédérale décide de ne pas les approuver, les engagements doivent être considérés comme inexistants.

³⁶ BO 2020 N 411

³⁷ Mader, Luzius : Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten?, dans : Association suisse de droit public de l'organisation (éd.) : annuaire 2009, 115)

³⁸ Biaggini, Giovanni : Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts, in : ZBl 6/2023, S. 312

³⁹ Lienhard, Andreas et. al. : Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, 377

⁴⁰ Graber, Kaspar : Dringliche Verpflichtungskredite für Garantien der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der UBS : Die Rolle der Bundesversammlung, in : Jusletter 8.5.2023, 11

Florian Zihler défend une approche pragmatique, selon laquelle le Conseil fédéral doit, au cas par cas, dresser un état des lieux de toutes les conséquences juridiques, financières et politico-économiques de la non-approbation d'un crédit par l'Assemblée fédérale ; s'il existe réellement une marge de manœuvre pour le Conseil fédéral, ce dernier doit ultérieurement mettre en œuvre la décision de l'Assemblée fédérale le plus fidèlement possible⁴¹.

Cette interprétation axée sur le cas par cas s'aligne sur le commentaire de la loi sur le Parlement. Il y est expliqué qu'« en cas de non-approbation, le Conseil fédéral est tenu de mettre en œuvre la non-approbation – dans la mesure où cela est concrètement encore possible –, c'est-à-dire d'annuler les paiements qui n'ont pas encore été effectués ou d'annuler les engagements financiers fixés dans des contrats qui peuvent encore l'être. Le problème de cette solution est que chaque décision est unique et implique de nombreuses considérations. Chaque cas requiert sa propre analyse : le contrat peut-il être encore résilié ? le paiement peut-il être interrompu ? Or souvent, la réponse est non, car si tel était le cas, le crédit budgétaire ou le crédit d'engagement n'aurait pas dû être demandé en urgence. » [traduction]⁴².

3 **Grandes lignes du projet**

3.1 **Limites d'une réglementation générale et abstraite**

La marge de manœuvre dont dispose l'Assemblée fédérale devant être établie au cas par cas, on est en droit de se demander s'il est réellement possible de donner une définition générale et abstraite des effets d'une non-approbation. Tous les avis semblent s'accorder pour dire qu'une non-approbation de l'Assemblée fédérale doit avoir des conséquences, pour autant qu'elle puisse concrètement encore en avoir.

C'est sur la question de savoir si la décision peut avoir des conséquences qu'il peut y avoir désaccord. Dans l'affaire Credit Suisse / UBS, on ne savait pas si tous les engagements pris à l'égard d'UBS étaient réglés de manière suffisante par voie contractuelle ou si la Confédération aurait pu se retirer des contrats sans que des indemnisations soient demandées.

Les critères proposés dans la littérature et dans la pratique pour définir l'effet d'une approbation ultérieure se révèlent souvent inadéquats dans les faits. Par exemple, si on dit qu'une non-approbation ultérieure « dans des rapports avec des tiers »⁴³ n'a pas d'effet juridique, on peut se demander ce qui constitue des « rapports internes » et ce qui constitue des « rapports avec des tiers » : une convention avec la BNS constitue-t-elle un rapport interne ou un rapport avec un tiers ? On peut également se demander pourquoi considérer d'emblée qu'une non-approbation dans des relations avec des tiers ne produit aucun effet : il est peut-être possible de résilier les engagements contractés sans grand dommage.

⁴¹ Zihler, 1076

⁴² Koller, Stefan, in : Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, Bâle 2024, art. 51, N 28a

⁴³ Lienhard, 377 ; Biaggini, 312

Même si un contrat écrit existe (dans l'affaire Credit Suisse / UBS, certains acteurs ont demandé qu'un tel contrat soit disponible), on ne sait toujours pas clairement si une non-approbation peut ou non déployer des effets. Dans les cas urgents, il est souvent quasiment impossible de rédiger des contrats complexes qui tiennent compte de tous les aspects. Certes, il peut toujours être utile de consigner par écrit les principes d'un contrat, car l'Assemblée fédérale peut s'appuyer sur les éléments qui y figurent pour prendre sa décision. Toutefois, on peut se demander quelle aurait été la plus-value d'un tel document dans l'affaire Credit Suisse / UBS : cela aurait-il vraiment eu un impact sur ce que l'Assemblée fédérale pensait de l'effet d'une non-approbation ? N'aurait-elle pas alors argué que les principes ne suffisaient pas et qu'il lui fallait connaître les détails du contrat ? Les deux questions ci-après sont bien plus pertinentes que celle de savoir s'il existe un document écrit : qu'aurait fait UBS si cette garantie n'avait pas été accordée ? Quelles auraient été les conséquences pour la place financière et l'économie suisse ?

3.2 **Solution retenue : la non-approbation de crédits urgents a toujours un effet juridique**

L'objectif est d'ancrer dans la LFC la pratique actuelle, telle qu'elle a été exprimée dans le cadre des travaux préparatoires réalisés lors de l'élaboration de la loi et résumée dans le commentaire de la loi sur le Parlement. Il n'est donc pas prévu de modifier sur le fond la procédure d'urgence en vigueur, mais d'inscrire expressément dans la LFC les effets d'une non-approbation de crédits urgents. Ces précisions permettent de créer une plus grande sécurité juridique et de planification pour l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. On précise ainsi également que l'affaire Credit Suisse / UBS ne constituait pas un précédent.

Les modifications apportées aux art. 28 et 34 LFC reposent sur les principes ci-après.

1. L'art. 167 Cst. prévoit que l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération. Les art. 28 et 34 LFC ne délèguent cette compétence ni au Conseil fédéral, ni à la DélFin.
2. En cas d'urgence et après avoir obtenu l'assentiment de la DélFin, le Conseil fédéral peut effectuer des paiements ou contracter des engagements, mais toujours sous réserve de l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale. Il n'y a toutefois pas d'effet suspensif : une fois que la DélFin lui a donné son assentiment, le Conseil fédéral peut utiliser immédiatement les crédits d'engagement ou les crédits supplémentaires.
3. La non-approbation de crédits urgents a donc toujours une valeur juridique et doit produire des effets.
4. Si l'Assemblée fédérale refuse d'approuver ultérieurement un crédit, le Conseil fédéral ne peut plus contracter d'autres engagements ni effectuer de paiements. En outre, il doit faire en sorte que les paiements effectués soient restitués et que les engagements contractés soient dissous.

Les art. 28 et 34 LFC doivent donc être complétés par un al. 2^{bis} qui précise les effets d'une non-approbation. Cet alinéa énonce clairement qu'une non-approbation doit

être mise en œuvre par le Conseil fédéral tant *ex nunc* que *ex tunc*. Ainsi, dès la décision de l'Assemblée fédérale (*ex nunc*), plus aucun engagement ne peut être contracté pour l'exécution du projet et plus aucun paiement ne peut être effectué. En outre, les engagements contractés doivent être dissous et les paiements effectués doivent être restitués (*ex tunc*), et ce, même si des tiers adressent des demandes d'indemnisation. La formulation est claire et fixe explicitement les responsabilités. Il appartient à l'Assemblée fédérale d'évaluer minutieusement les avantages et les inconvénients d'une non-approbation, et de décider en conséquence – comme elle le fait déjà pour la législation. On peut partir du principe que cette formulation aura aussi un effet préventif : le Conseil fédéral cherchera des solutions politiquement viables, y compris dans les situations d'urgence. Les éventuels partenaires contractuels de la Confédération seront eux aussi au courant de la nécessité et de l'effet de l'approbation par le Parlement. Par ailleurs, l'effet préventif réside également dans le fait qu'il faudra légiférer et prendre des mesures de manière à essayer d'éviter que la Confédération doive intervenir en urgence pour sauver la situation.

L'Assemblée fédérale doit être informée des conséquences juridiques et pratiques de sa décision. À l'al. 2, il est précisé donc que le Conseil fédéral doit informer l'Assemblée fédérale des conséquences d'une non-approbation. Cela implique notamment que l'Assemblée fédérale doit savoir s'il est envisageable de dissoudre des engagements ou de demander la restitution de paiements en cas de non-approbation de sa part.

Les commissions chargées de l'examen préalable devront déterminer – comme cela est déjà le cas actuellement – quels engagements avaient déjà été conclus de manière contraignante au moment de la décision d'approbation par l'Assemblée fédérale et quelles dépenses avaient déjà été effectuées. Pour cela, le Conseil fédéral doit leur présenter un relevé des actes juridiques conclus (par ex. les engagements de garantie et de cautionnement) et des dépenses déjà effectuées. Il ne faut pas s'attendre à ce que les documents contractuels réglant tous les détails soient déjà disponibles, mais les éléments essentiels doivent être consignés par écrit. Les commissions et l'Assemblée fédérale doivent avoir des points de repère écrits pour pouvoir évaluer la marge de manœuvre dont elles disposent ou dont dispose la Confédération. En l'occurrence, c'est le besoin de l'Assemblée fédérale de disposer d'informations lui permettant de prendre une décision qualifiée qui est pertinent. Tant le Conseil fédéral que les commissions chargées de l'examen préalable ont une responsabilité à cet égard. Les précisions apportées à l'al. 2^{bis} soulignent la nécessité de ces clarifications.

De vraies clarifications permettent de désamorcer la problématique – virulente lors de la reprise de Credit Suisse par UBS – visant à savoir si un crédit est contraignant ou non, sachant qu'une marge d'appréciation demeure toujours. La marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale, au moment où elle prend sa décision, dépend de la situation qui découle des paiements effectués et des contrats conclus, lesquels impliquent des engagements de paiement, des garanties ou des cautionnements ; plus elle intervient rapidement, plus sa marge de manœuvre est grande. Dans ce contexte, les art. 28, al. 3, et 34, al. 3, LFC, permettent à l'Assemblée de décider le plus rapidement possible si elle donne ou non son approbation. Il peut tout à fait arriver que la DéFin autorise le Conseil fédéral à libérer des crédits ou à contracter des engagements et qu'une marge d'action soit encore disponible si l'Assemblée fédérale est convoquée rapidement, car les crédits n'ont pas encore été totalement utilisés ou les engagements vis-à-vis de

tiers ne sont pas encore définitifs. C'est dans un tel contexte que l'Assemblée fédérale a mené d'intenses discussions sur les crédits COVID lors de la session extraordinaire de mai 2020 et qu'elle a décidé d'y apporter des modifications⁴⁴. Il est tout à fait imaginable que l'Assemblée fédérale se retrouve dans une situation où certaines parties d'un crédit sont définitivement engagées ou une partie des dépenses ont déjà été effectuées, mais dans laquelle d'autres parties de ce même crédit ne sont pas définitivement engagées ou tous les moyens n'ont pas été dépensés. Dans ce genre de cas, l'Assemblée fédérale peut, conformément à la procédure ordinaire, faire usage de son droit de proposition pour rendre des décisions nuancées. Ainsi, elle peut réduire un crédit proposé par le Conseil fédéral de manière à approuver les engagements déjà contractés ou les paiements déjà effectués sans toutefois mettre à disposition les fonds nécessaires pour d'autres engagements ou d'autres paiements. Dans certains cas, il peut aussi s'avérer judicieux de fractionner un crédit.

Selon la *minorité* de commission concernant l'alinéa 2^{bis} (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp), les effets *ex tunc* (« dès le départ ») doivent être formulés de manière plus ouverte. Elle propose de s'appuyer sur le critère « s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération ». Par dommage « important », on peut par exemple penser à des demandes d'indemnisation auxquelles il faudrait s'attendre en cas de non-respect des engagements. Selon le montant de telles demandes, il peut être plus judicieux de s'acquitter tout de même des engagements. Le dommage peut aussi consister en des conséquences négatives attendues pour l'économie suisse, par exemple parce que l'État n'empêche pas le naufrage d'une entreprise d'importance systémique. Il faut également tenir compte des dommages à la réputation et veiller à ce que la confiance portée à la Confédération en tant que partenaire national et international fiable pour conclure des contrats et mener des négociations ne s'érode pas durablement. Il conviendra donc d'évaluer au cas par cas si c'est le non-respect ou le respect de l'engagement qui cause le plus de dommage. Ainsi, il faudra établir une vue d'ensemble qui ne tiendra pas uniquement compte des conséquences pour la Confédération, mais pour le pays tout entier. Le terme « Confédération » ne doit donc pas être compris au sens strict de la personne morale. Selon la proposition de la minorité, il revient toutefois en dernier lieu au Conseil fédéral de décider si, effectivement, des engagements doivent être dissous et des paiements restitués.

Une autre *minorité* de la commission (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) estime que le projet n'apporte rien d'utile et elle propose de ne pas entrer en matière. Selon elle, le droit en vigueur permet déjà l'Assemblée fédérale de procéder à une analyse minutieuse des conséquences de ses décisions et de prendre ces dernières en connaissance de cause. La minorité souligne que le droit en vigueur, qui offre la possibilité de convoquer une session extraordinaire en cas de montants particulièrement élevés, est conçu de sorte à laisser à l'Assemblée fédérale une certaine marge de manœuvre dans ses décisions. Elle relève qu'il est toutefois inhérent au droit de nécessité que certains engagements doivent être contractés rapidement ou que certaines dépenses doivent être effectuées rapidement, afin de pouvoir faire face efficacement aux dommages survenus. Il n'est possible de dissoudre ces engagements et d'annuler ces

⁴⁴ Cf. [20.007](#) Budget 2020. Supplément I

dépenses sans conséquences négatives que dans de très rares cas. Selon la minorité, la capacité d'action de l'État ne doit pas être restreinte dans de telles situations. Cela pourrait pourtant se produire si les éventuels partenaires contractuels de la Confédération sont dans l'incertitude quant à la validité des contrats conclus avec la Confédération. Il se pourrait alors que le Conseil fédéral ne puisse pas contracter les engagements nécessaires à la gestion de la crise avec les partenaires contractuels appropriés en raison de l'incertitude potentielle en matière de droit et de planification, ou qu'il doive payer cher cette incertitude. La minorité estime qu'il appartient à l'Assemblée fédérale d'évaluer la marge de manœuvre effective dont elle dispose au moment de prendre sa décision. Si elle le souhaite, l'Assemblée fédérale peut geler sans problème les engagements qui n'ont pas encore été contractés et les paiements qui n'ont pas encore été effectués en réduisant les crédits concernés. Aux yeux de la minorité, l'Assemblée fédérale dispose déjà, en vertu du droit en vigueur, d'une pleine capacité d'action sur le plan juridique, mais elle n'est parfois pas en mesure d'agir en raison des circonstances. La minorité considère que la modification de la LFC proposée ne changerait rien à cet état de fait.

3.3 **Autres options examinées**

La commission a examiné plusieurs autres options, lesquelles sont présentées ci-dessous.

3.3.1 **La non-approbation de crédits urgents a un effet juridique sur les engagements non encore contractés et les paiements non encore effectués**

Selon cette option, il faut indiquer clairement que la non-approbation d'un crédit urgent par l'Assemblée fédérale a toujours un effet constitutif *ex nunc*. Cela signifie qu'une césure est effectuée au moment de la décision de l'Assemblée fédérale : si celle-ci refuse d'approuver le crédit urgent, le Conseil fédéral ne peut plus effectuer de nouveaux paiements ni contracter d'autres engagements à partir de cette date, même si, à ce moment-là, le crédit approuvé par la DélFin n'est pas encore entièrement épuisé.

Les art. 28 et 34 LFC sont complétés par un nouvel al. 2^{bis}, qui énonce les conséquences d'une non-approbation. La première phrase dispose, au sens d'un effet *ex nunc* (« dès maintenant »), qu'à partir du moment où l'Assemblée fédérale a voté, plus aucun engagement ne peut être pris pour l'exécution d'un projet et plus aucun paiement ne peut être effectué. La deuxième phrase indique qu'un effet juridique *ex tunc* (« dès le départ ») n'est pas possible : les paiements déjà effectués ne doivent pas pouvoir être restitués et les engagements contractés ne doivent pas pouvoir être annulés, même si cela serait encore possible sans grand dommage. C'est surtout sur ce point que cette option se distingue de la solution choisie.

Dans la plupart des cas, cette approche s'imposera d'une manière ou d'une autre, car il est souvent pratiquement impossible d'annuler les paiements déjà effectués ou les engagements contractés sans causer de gros dommages pour la Confédération. Dans les faits, cette solution ne se distinguera donc que dans de rares cas de celle qui prévoit également un effet *ex tunc* partiel en cas de non-approbation.

De prime abord, cette solution semble créer une plus grande sécurité juridique. Toutefois, l'affaire Credit Suisse / UBS a montré qu'il n'est pas toujours évident de savoir si un engagement a déjà été contracté ou non. Lors de l'évaluation de l'effet d'une (non-)approbation, on risque de se perdre dans des détails juridiques, comme la nécessité de disposer de documents écrits satisfaisants, au lieu d'examiner les conséquences concrètes d'une non-approbation. En outre, cette option implique une restriction de la conception actuelle selon laquelle il n'y a pas d'effet *ex tunc* seulement si la marge de manœuvre est nulle, considérant qu'une marge de manœuvre est tout à fait possible dans certains cas, par exemple s'il est possible de résilier des contrats sans grand dommage.

3.3.2 **La non-approbation de crédits urgents par l'Assemblée fédérale est toujours de nature déclaratoire**

Selon cette option, les art. 28, al. 2, et 34, al. 2, LFC doivent être modifiés de sorte que la non-approbation d'un crédit par l'Assemblée fédérale n'ait jamais qu'un effet déclaratoire. Cette solution ne suscite pas d'attentes injustifiées et l'Assemblée fédérale ne doit pas être convoquée puisqu'elle n'a pas de décision à prendre. Un débat aux conseils peut néanmoins être utile à des fins de transparence et pour obliger le Conseil fédéral à rendre publiquement des comptes. Ce débat peut toutefois avoir lieu au moment où les crédits et les dépenses sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale selon la procédure ordinaire, au plus tard avec le compte d'État. Pour cela, il n'est pas nécessaire de recourir à la session extraordinaire, car dans ce cas, cela ne ferait que susciter des attentes irréalistes. Les art. 28, al. 3, et 34, al. 3, LFC peuvent donc être abrogés.

Si, comme proposé dans cette option, la loi confère à l'approbation ultérieure de crédits et de dépenses urgents par l'Assemblée fédérale un effet déclaratoire, l'Assemblée fédérale se prive toutefois de sa possibilité d'exercer une influence lorsqu'il existe encore une marge de manœuvre, par exemple lorsque toutes les dépenses n'ont pas encore été effectuées. Même dans ces cas, l'approbation des décisions financières par l'Assemblée fédérale n'a qu'un effet déclaratoire, c'est-à-dire que le Conseil fédéral peut continuer à contracter des engagements et à effectuer des dépenses, même si l'Assemblée fédérale ne les a pas approuvés. La pression politique qui résulterait d'une non-approbation empêcherait toutefois sans doute le Conseil fédéral de contracter d'autres engagements ou d'effectuer d'autres dépenses sans raisons objectives prépondérantes. On pourrait néanmoins se demander dans quelle mesure cette réglementation remplit encore les exigences de l'art. 167 Cst. et donc si elle est constitutionnelle. Cette solution ne satisferait en tout cas pas au critère de la légitimité démocratique aussi large que possible des décisions financières.

3.3.3 **Délégation de compétences partielle à la Délégation des finances**

Cette option prévoit que la DélFin décide définitivement des crédits urgents, au sens d'une délégation de compétences conformément à l'art. 153, al. 3, Cst., si, dans un délai de quatre semaines maximum, des engagements doivent être contractés ou des dépenses effectuées. Selon l'art. 153, al. 3, Cst., la loi peut déléguer aux commissions

certaines compétences de l'Assemblée fédérale, à l'exception des compétences législatives. Il s'agit ici de décisions financières au sens de l'art. 167 Cst. et non de législation. Une délégation de compétences est donc possible, puisqu'elle n'est pas en contradiction avec l'art. 153, al. 3, Cst.

Les art. 28, al. 1, et 34, al. 1, LFC, sont modifiés de manière à conférer une telle compétence à la DélFin. Celle-ci statue de manière définitive sur les crédits et les dépenses urgents, pour autant que les engagements doivent être contractés ou les paiements effectués dans un délai de quatre semaines. La DélFin doit décider à la place des conseils tant que ceux-ci ne peuvent pas agir eux-mêmes. Elle exerce cette compétence de manière définitive : sa décision ne doit pas être approuvée ultérieurement par l'Assemblée fédérale. Un délai de quatre semaines est prévu : c'est le temps qu'il faut au minima pour préparer les documents nécessaires aux délibérations des commissions et des conseils et pour que les commissions parlementaires compétentes puissent préparer sérieusement les travaux des conseils.

Il est tout à fait possible qu'il faille agir urgemment, mais que les contrats ayant pour objet des engagements financiers, des garanties et des cautionnements ne puissent pas être conclus dans un délai de quatre semaines ou que les paiements ne soient pas effectués immédiatement ou qu'ils s'étalent sur une longue période. Dans ces cas, l'assentiment de la DélFin est valable à condition que la convocation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire pour l'approbation de ces engagements ou de ces dépenses ne soit pas demandée dans un délai d'une semaine à compter de sa décision. La sécurité juridique est ainsi rapidement établie : si la session extraordinaire n'est pas demandée, l'engagement est considéré comme décidé. Si, pour un projet donné, des engagements doivent encore être contractés ou des paiements effectués dans les quatre semaines mais aussi ultérieurement, le Conseil fédéral doit soumettre les crédits séparément à la DélFin, afin d'établir clairement les crédits que la DélFin peut approuver définitivement sans réserve. Si la DélFin consent à ce que le Conseil fédéral, sous réserve de l'approbation des conseils, contracte des engagements et effectue des paiements qui n'interviennent qu'après quatre semaines ou sur une période plus longue, elle en informe les présidences des conseils, qui informent à leur tour les membres des conseils afin que ceux-ci puissent faire usage de leur droit de convoquer une session extraordinaire. Un crédit est donc considéré comme définitivement approuvé lorsque la DélFin a donné son assentiment pour une dépense à effectuer ou un engagement à contracter dans un délai de quatre semaines, ou si aucune convocation d'une session extraordinaire n'est demandée dans un délai d'une semaine à compter de la décision de la DélFin pour approuver des dépenses et des engagements qui sont effectués ou contractés plus de quatre semaines après la décision de la DélFin.

Il ressort ainsi clairement que les décisions relatives aux crédits urgents qui pourraient être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire peuvent déployer tous leurs effets. En cas de rejet, il est clair qu'aucun autre engagement ne peut être contracté et qu'aucun autre paiement ne peut être effectué. Et ce, même si des engagements approuvés par la DélFin ont déjà été contractés et des paiements déjà effectués dans le délai de quatre semaines. Mais il ne faut pas oublier que les engagements déjà contractés par le Conseil fédéral dans le délai de quatre semaines peuvent entraîner une sortie de fonds par la suite. Par exemple, un engagement décou-

lant d'un cautionnement peut donner lieu à un paiement à une banque ou à une organisation de cautionnement quelques années après la conclusion du contrat de cautionnement. Ni le Conseil fédéral ni l'Assemblée fédérale ne disposent d'une marge de manœuvre à cet égard.

Cette solution présente un avantage : l'Assemblée fédérale ne prend alors plus que des décisions susceptibles de déployer des effets aussi bien au niveau juridique que dans les faits. Dès lors, les réflexions sur les effets d'une « approbation ultérieure » n'ont plus lieu d'être : soit la DélFin est compétente, car il n'est pas possible d'impliquer l'Assemblée fédérale en temps voulu, soit l'Assemblée fédérale peut se saisir de la décision et est ainsi compétente. Il ne s'agit alors plus d'une approbation « ultérieure », mais simplement d'une approbation.

Cette solution n'entrave pas la capacité d'action de l'État. La Confédération apparaît comme un partenaire contractuel fiable puisque les dépenses à effectuer à court terme et les engagements fermes ne peuvent pas être remis en question après avoir été approuvés par la DélFin.

On peut toutefois se demander si la légitimité démocratique des décisions financières pourrait être limitée parce qu'elles n'émanent pas de l'Assemblée fédérale, mais d'un organe de celle-ci. La DélFin compte seulement six membres, de sorte que tous les groupes parlementaires n'y sont pas représentés. En se voyant attribuer des compétences aussi étendues, elle pourrait s'exposer à la méfiance des autres membres de l'Assemblée fédérale. De plus, ses séances sont confidentielles, de sorte qu'il n'y a aucun débat public sur des crédits portant parfois sur un montant très élevé. Par ailleurs, cela pourrait inciter le Conseil fédéral à se hâter de conclure des contrats comportant des engagements financiers afin de contourner la décision de l'Assemblée fédérale.

3.3.4 Les crédits urgents de plus de 500 millions de francs doivent dans tous les cas être votés par l'Assemblée fédérale

Selon cette option, l'Assemblée fédérale décide dans tous les cas préalablement les crédits urgents d'un montant supérieur à 500 millions de francs et ces derniers ne peuvent plus être approuvés ultérieurement, comme c'est le cas actuellement. La compétence de décider des crédits jusqu'à concurrence de 500 millions de francs est attribuée à la DélFin, conformément à l'art. 153, al. 3, Cst. Le crédit n'a pas besoin d'être approuvé ultérieurement par l'Assemblée fédérale. Les crédits supérieurs à 500 millions de francs ne peuvent quant à eux être votés qu'avec l'accord de l'Assemblée fédérale. Selon l'urgence, une session extraordinaire doit être convoquée.

Cette option ne prévoyant pas d'approbation ultérieure, il n'est donc pas nécessaire de discuter de son effet. Elle limite toutefois considérablement la possibilité pour le Conseil fédéral de contracter des engagements financiers plus importants ou d'effectuer des paiements plus importants dans des situations urgentes. On a repris ici le seuil de 500 millions de francs, comme cela avait été proposé lors de précédentes discussions. Il convient de relever que dans tous les cas contestés récents, ce seuil a été largement dépassé : l'Assemblée fédérale aurait donc obligatoirement dû être convoquée. Cela aurait sans doute fait échouer les tentatives de sauvetage du Conseil fédéral avant même que l'Assemblée fédérale ne se réunisse : lors d'actions de sauvetage et

de soutien en faveur d'entreprises, rendre public un tel projet peut compliquer la tentative, voire la faire échouer. Souvent, l'urgence présuppose la plus grande confidentialité. Dans de telles situations, la nécessité de convoquer les conseils en session extraordinaire peut constituer un handicap si l'on souhaite éviter des dommages importants à la Confédération, en particulier à l'ensemble de l'économie nationale. Étant donné qu'un temps de préparation est nécessaire pour que l'Assemblée fédérale délibère correctement sur des crédits, pendant trois à quatre semaines, l'État ne serait pas en mesure de faire financièrement face à une situation d'urgence.

3.3.5 Modification de la composition de la DélFin

Selon le texte de l'initiative parlementaire, il faut également vérifier si « la DélFin doit être composée de sorte que le plus grand nombre possible de groupes parlementaires puissent y être représentés, sous réserve de sa capacité d'action. »

Conformément à l'art. 51, al. 1, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002 (LParl)⁴⁵, les CdF nomment la DélFin, composée de trois membres de chaque commission, et désignent un suppléant permanent ou une suppléante permanente pour chacun de ses membres. La composition de la DélFin dépend de la force numérique des groupes parlementaires au sein de chaque conseil. Conformément aux principes d'action des Commissions des finances des Chambres fédérales du 26 juin 2025 (ch. 5.1), la nomination des représentants et représentantes de la CdF-N au sein de la DélFin a lieu « mutatis mutandis selon les règles énoncées à l'art. 15 [du règlement du Conseil national (RCN)] ». L'attribution des sièges au sein de la DélFin se fait après concertation entre les groupes parlementaires. S'agissant de la CdF-E, « il est d'usage d'attribuer les sièges au sein de la Délégation des finances après concertation entre les groupes ».

Actuellement, cela signifie que deux membres de l'UDC et un membre du PS issus du Conseil national ont le droit de siéger à la DélFin. Pour le Conseil des États, il s'agit d'un membre du PS, d'un membre du Centre et d'un membre du PLR. Un groupe peut renoncer à son siège en faveur d'un autre groupe. Actuellement, le siège du PS au Conseil national est ainsi occupé par une représentante des Vert-e-s.

Si l'on souhaitait que tous les groupes parlementaires soient représentés à la DélFin en fonction de leur force numérique au sein des conseils, la DélFin devrait se composer de six membres du Conseil national et de six membres du Conseil des États, soit douze membres, ce qui doublerait sa taille actuelle. Il serait également envisageable que les CdF ou la DélFin prévoient dans leurs principes d'action qu'un membre de la DélFin soit membre d'un parti qui n'est pas représenté au Conseil fédéral, sur le modèle des principes d'action de la Délégation des Commissions de gestion du 14 février 2025, lesquels prévoient que « [t]ous les partis gouvernementaux ainsi qu'un parti non gouvernemental y sont représentés ». Dans les faits, c'est le cas actuellement au sein de la DélFin : l'un des deux sièges du PS est occupé par une représentante des Vert-e-s.

45 RS 171.10

Après que la DélFin a donné son assentiment à des crédits dans le contexte de la crise de Credit Suisse, la CdF-N s’est penchée sur la composition de la DélFin. Par 15 voix contre 8 et 1 abstention, la commission est parvenue à la conclusion qu’il n’était pas opportun d’élargir cet organe. Pour des raisons d’efficacité, d’agilité, de confiance entre les membres et de confidentialité, la taille actuelle de la DélFin est considérée comme idéale.

Lors des auditions menées par la CIP-N, les représentantes et les représentants des CdF et de la DélFin ont aussi souligné les avantages de la composition actuelle de la DélFin. Dans ce contexte, la CIP-N renonce à proposer une modification de la composition de la DélFin.

4 **Commentaire des dispositions**

4.1 **Terminologie**

Les dispositions en vigueur contiennent différents termes relatifs aux décisions prises par les différents organes, ce qui est tout à fait judicieux. Il faudrait toutefois utiliser systématiquement les mêmes termes pour les mêmes décisions. La terminologie suivante est donc proposée.

1. Le Conseil fédéral *arrête* les dépenses et *contracte des engagements*. En situation d’urgence, il représente l’Assemblée fédérale, à qui cette compétence revient normalement conformément à l’art. 167 Cst.
2. Pour pouvoir arrêter les dépenses, le Conseil fédéral doit disposer au préalable de l’*assentiment* de la DélFin. Dans ce cadre, la DélFin peut non seulement donner son assentiment complet ou rejeter l’intégralité de la proposition, mais elle peut aussi donner son assentiment à un montant inférieur ou supérieur à celui proposé par le Conseil fédéral. Le terme « assentiment » est toutefois correct dans la mesure où la DélFin donne son feu vert au Conseil fédéral pour contracter des engagements ou effectuer certaines dépenses immédiatement. Cela ne signifie pas pour autant que les crédits d’engagement et les crédits supplémentaires ont été approuvés, le droit de veto de l’Assemblée fédérale demeurant réservé en vertu de la loi.
3. Il revient ensuite à l’Assemblée fédérale d’*approuver* ultérieurement les engagements et les dépenses arrêtés par le Conseil fédéral avec l’assentiment de la DélFin. À l’instar de la DélFin, elle peut apporter des modifications aux montants proposés.
4. Enfin, à l’art. 28, il est proposé de remplacer le terme flou de « autoriser » par « contracter des engagements », qui peut aussi concerner les déclarations de garantie ou de cautionnement. Il est important que les éléments centraux de ces engagements soient fixés par écrit, ce qui doit permettre à l’Assemblée fédérale de mieux définir sa marge de manœuvre.

4.2 Loi sur les finances du 7 octobre 2005

Art. 28 Urgence

Al. 1, première phrase

Deux adaptations terminologiques sont apportées à la première phrase de l'al. 1 : « autoriser » est remplacé par « contracter des engagements [pour] » et « avant que le crédit d'engagement nécessaire ne soit ouvert » est remplacé par « avant que l'Assemblée fédérale n'ait *approuvé* le crédit d'engagement nécessaire ».

Al. 2

L'al. 2 est complété par une deuxième phrase qui précise l'obligation du Conseil fédéral d'informer l'Assemblée fédérale des conséquences d'une non-approbation avant que celle-ci prenne sa décision. Le Conseil fédéral doit notamment indiquer quels engagements ont déjà été contractés et sous quelle forme, et quelles pourraient être les conséquences si ces engagements étaient dissous. L'Assemblée fédérale doit disposer de ces informations afin de pouvoir prendre sa décision en connaissance des conséquences d'une non-approbation (cf. al. 2^{bis}).

Par ailleurs, une adaptation terminologique est apportée à la première phrase de la version italienne, afin de préciser que l'approbation des crédits par l'Assemblée fédérale se fait ultérieurement : la formulation figurant à l'art. 34, al. 2 et 3, est reprise en l'occurrence.

Al. 2^{bis}

L'art. 28 LFC est complété par un nouvel al. 2^{bis}, qui énonce et précise les conséquences d'une non-approbation conformément à la pratique en vigueur. La première phrase dispose, au sens d'un effet *ex nunc* (« dès maintenant »), qu'à partir du moment où l'Assemblée fédérale a voté, plus aucun engagement ne peut être contracté pour l'exécution d'un projet. La deuxième phrase expose l'effet *ex tunc* (« dès le départ ») : en cas de non-approbation d'un crédit, les engagements déjà contractés doivent être dissous, autrement dit les contrats prévoyant des paiements, des garanties ou des cautionnements doivent être résiliés. Il faut partir du principe que l'Assemblée fédérale a décidé en connaissance des conséquences (cf. al. 2). Si celle-ci est parvenue à la conclusion que le dommage entraîné par la dissolution était acceptable et qu'elle n'approuve pas un crédit, le Conseil fédéral doit exécuter cette décision. Il est cependant imaginable que la situation se présente différemment après la décision de l'Assemblée fédérale et que les conséquences soient plus importantes que celles envisagées par l'Assemblée fédérale. Dans un tel cas, le Conseil fédéral proposerait un nouveau crédit d'engagement, à nouveau dans le cadre d'une procédure d'urgence si les circonstances l'exigent.

Selon la proposition de la *minorité* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) les effets *ex tunc* (« dès le départ ») doivent être formulés de manière plus ouverte dans la deuxième phrase : si des engagements peuvent être dissous, les contrats correspondants comprenant des promesses

de paiement, des garanties ou des cautionnements doivent être résiliés s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération. Pour une interprétation plus détaillée de la phrase « s'il en résulte pas un dommage important pour la Confédération », cf. ch. 3.2 du présent rapport.

Al. 3

L'al. 3 de la version italienne fait l'objet d'une adaptation terminologique visant à préciser que l'approbation des crédits par l'Assemblée fédérale se fait ultérieurement. La formulation figurant à l'art. 34, al. 2 et 3, est reprise.

Art. 34 Crédits supplémentaires urgents

Al. 1

Le terme « autorisation » est remplacé par le terme « approbation ».

Al. 2, deuxième phrase

L'al. 2 est complété par une deuxième phrase qui précise l'obligation du Conseil fédéral d'informer l'Assemblée fédérale des conséquences d'une non-approbation avant que celle-ci prenne sa décision. Le Conseil fédéral doit notamment indiquer quels paiements ont déjà été effectués, à quelles conditions il est possible de demander leur restitution et quelles seraient les conséquences d'une telle restitution.

Al. 2^{bis}

L'art. 34 LFC est lui aussi complété par un nouvel al. 2^{bis}, qui énonce et précise les conséquences d'une non-approbation conformément à la pratique en vigueur. La première phrase dispose, au sens d'un effet *ex nunc* (« dès maintenant »), qu'à partir du moment où l'Assemblée fédérale a voté, plus aucun paiement ne peut être effectué. Dans la deuxième phrase, les effets *ex tunc* (« dès le départ ») sont formulés de manière analogue à l'art. 28, al. 2^{bis} : Les paiements déjà effectués doivent être restitués. Si, contrairement à ce que pensait l'Assemblée fédérale au moment de prendre sa décision, cela n'est plus possible, le Conseil fédéral peut proposer à celle-ci un nouveau crédit supplémentaire, de nouveau dans le cadre d'une procédure d'urgence si les circonstances l'exigent.

Selon la *minorité* de la commission (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) les paiements déjà effectués qui peuvent encore être restitués doivent l'être s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération.

Al. 3

L'art. 34, al. 3, a été adapté linguistiquement à l'art. 28, al. 3 : il n'est en effet pas nécessaire de mentionner dans la LFC qui peut convoquer une session extraordinaire, cette information figurant à l'art. 2, al. 3, LParl.

5 Conséquences

Le projet précise le droit en vigueur sans apporter de modifications de fond. L'objectif du projet est d'offrir à l'Assemblée fédérale, à ses commissions et délégations et au Conseil fédéral une plus grande sécurité juridique et de clarifier la façon dont les crédits urgents sont traités, en leur présentant un schéma d'action pour l'appréciation au cas par cas. Le projet ne reprend pas l'appréciation du Conseil fédéral et du Parlement dans le cas des crédits en lien avec le rachat de Credit Suisse par UBS, selon laquelle l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale « n'a pas d'effet contraignant »⁴⁶ et un rejet s'apparenterait à un « blâme politique »⁴⁷ ; cette appréciation ne doit donc pas servir de référence pour les cas futurs. Il n'entraînera donc aucune conséquence pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations, les régions de montagne, l'économie et la société.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La LFC, qui fait l'objet du projet de modification, se fonde sur les art. 126 (Gestion des finances) et 173, al. 2, Cst. portant sur les compétences de l'Assemblée fédérale. Le projet ne restreint pas la compétence de l'Assemblée fédérale de voter les dépenses de la Confédération (art. 167 Cst.) ; au contraire, il énonce clairement que l'Assemblée fédérale reste compétente même en cas de dépenses urgentes.

6.2 Forme de l'acte

Selon l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

⁴⁶ Communiqué de presse de la CdF-N du 30.3.2023

⁴⁷ Communiqué de presse de la CdF-N du 30.3.2023



Loi fédérale sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) (Crédits urgents)

Projet

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 4 septembre 2026¹,

vu l'avis du Conseil fédéral du [date]²,

arrête:

I

La loi du 7 octobre 2005 sur les finances³ est modifiée comme suit:

Art. 28, al. 1, 1^{re} phrase, 2, 2^e phrase, et 2^{bis}

¹ Si un projet doit être exécuté sans délai, le Conseil fédéral peut contracter des engagements pour sa mise en chantier ou sa poursuite avant que l'Assemblée fédérale n'ait approuvé le crédit d'engagement nécessaire. ...

² ... Avant que l'Assemblée fédérale ne prenne sa décision, il l'informe des conséquences d'une non-approbation.

^{2bis} Si l'Assemblée fédérale refuse d'approuver lesdits engagements, aucun autre engagement ne peut être contracté pour l'exécution du projet à compter de la date de la décision de l'Assemblée fédérale. Les engagements déjà contractés doivent être dissous.

Minorité

RS 611.0

¹ FF 2025 ...

² FF 2025 ...

³ RS 611.0

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Si l'Assemblée fédérale refuse d'approuver lesdits engagements, aucun autre engagement ne peut être contracté pour l'exécution du projet à compter de la date de la décision de l'Assemblée fédérale. Les engagements déjà contractés doivent être dissous s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération.

Art. 34, al. 1, 2, 2^e phrase, 2^{bis} et 3

¹ Avant l'approbation de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral ne peut arrêter des charges ou des dépenses d'investissements au sens de l'art. 33 que s'il lui est impossible de les reporter et qu'il a l'assentiment de la Délégation des finances.

² ... Avant que l'Assemblée fédérale ne prenne sa décision, il l'informe des conséquences d'une non-approbation.

^{2bis} Si l'Assemblée fédérale refuse d'approuver lesdites charges ou dépenses d'investissement, aucun autre paiement ne peut être effectué à compter de la date de la décision de l'Assemblée fédérale. Les paiements déjà effectués doivent être restitués.

³ Si la charge ou la dépense d'investissement est supérieure à 500 millions de francs et que, en vue de son approbation ultérieure, la convocation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire est demandée dans un délai d'une semaine après l'assentiment de la Délégation des finances, cette session a lieu pendant la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation.

Minorité

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Si l'Assemblée fédérale refuse d'approuver lesdites charges ou dépenses d'investissement, aucun autre paiement ne peut être effectué à compter de la date de la décision de l'Assemblée fédérale. Les paiements déjà effectués doivent être restitués, s'il n'en résulte pas un dommage important pour la Confédération.

Minorité

(Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian)

Ne pas entrer en matière

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² La Conférence de coordination fixe la date de l'entrée en vigueur.