



Berne, le 24 avril 2024

Aux membres de la CdF-N

IG CdF. Contribution extraordinaire pour la sécurité de la Suisse et la paix en Europe
Proposition de motion de commission

Questions adressées au DFF (ainsi qu'au DFAE et au DDPS)

1. *La motion demande la création d'un « fonds pour la paix » voué à deux objectifs différents : combler les lacunes des capacités de l'armée et contribuer à la reconstruction de l'Ukraine. Existe-t-il des écueils (p. ex. principe de l'unité de la matière) à l'édiction d'une seule disposition légale régissant ce fonds, comme l'exige l'art. 52 de la loi sur les finances¹ (LFC) ? Sous un angle juridique, y aurait-il une meilleure solution politique qui permettrait de rassembler ces deux objectifs (p. ex. acte modificateur unique avec deux lois distinctes) ?*
 - *Remarque : le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DPS) rédige actuellement sur mandat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) un rapport complémentaire qui traite notamment du principe de l'unité de la matière.*

Le principe de l'unité de la matière se rapporte aux initiatives populaires, autrement dit à une révision partielle de la Constitution fédérale (art. 75 de la loi fédérale sur les droits politiques² [LDP]; art. 139, al. 3, de la Constitution³). Il ne s'applique pas aux projets de loi.

Tandis que le financement de l'armée constitue un défi à long terme, la reconstruction de l'Ukraine est un défi à court terme. Les deux thèmes demandent donc à être réglés de manière distincte. Une réglementation prévoyant deux fonds séparés pourrait se révéler plus simple. Une réglementation prévoyant un seul fonds n'est cependant pas exclue, mais pourrait se révéler plus compliquée. Le fait que les moyens financiers seraient utilisés de deux manières très différentes est également un argument en faveur de la création de deux fonds séparés. En outre, une telle solution aurait des avantages en termes de gouvernance et de transparence. D'un point de vue légal, il est possible de réglementer un ou deux fonds soit dans une seule loi fédérale, soit dans deux lois fédérales distinctes. Ce qui est déterminant, c'est que tous les éléments les plus importants concernant ces fonds soient fixés dans une base légale au sens formel (art. 164 de la Constitution, art. 52 LFC).

2. *Pour parer aux besoins financiers exceptionnels, une disposition dérogatoire au frein à l'endettement a été inscrite à l'art. 126, al. 3, de la Constitution fédérale. Elle est concrétisée au moyen d'une « règle complémentaire » dans la LFC (art. 15 et 17a ss.).*

¹ RS 611.0

² RS 161.1

³ RS 101



D'un point de vue constitutionnel, serait-il possible d'introduire dans la législation d'autres règles ou dispositions spéciales complémentaires ?

La « règle complémentaire » en question régit uniquement la compensation de dépenses extraordinaires au sens de l'art. 17a à e ss. LFC (c'est-à-dire la réduction du déficit du compte d'amortissement résultant de dépenses comptabilisées à titre extraordinaire). Quant à l'art. 15 LFC, il définit le caractère extraordinaire des dépenses en tant que tel (c'est-à-dire quand une dépense peut être comptabilisée à titre extraordinaire).

Précisions concernant la règle complémentaire

L'art. 126, al. 1, de la Constitution prévoit que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Dans la réglementation initiale du frein à l'endettement dans la loi, celui-ci n'avait aucune influence sur le budget extraordinaire. Par conséquent, les dépenses extraordinaires restaient une source possible d'endettement. Ce n'est qu'avec la règle complémentaire, introduite dans la loi le 1^{er} janvier 2010, que le législateur a renforcé le frein à l'endettement en prescrivant non seulement la compensation à moyen terme du budget ordinaire, mais également celle du budget extraordinaire. Comme indiqué dans le message du 19 septembre 2008 sur la règle complétant le frein à l'endettement (FF 2008 7693 ss.) : « Dans la formulation de ce principe, il n'est pas fait de distinction entre les dépenses ordinaires et extraordinaires. Par conséquent, tant le budget ordinaire que le budget extraordinaire doivent être équilibrés. » (p. 7709). Cet argument a été expressément confirmé dans le cadre de débats parlementaires par les porte-paroles STÄHELIN (BO 2008 E 1017) et MÜLLER (BO 2009 N 334) et par le conseiller fédéral MERZ (BO 2009 N 340 s.), ainsi que par le Parlement dans le cadre des délibérations sur l'amortissement de l'endettement lié à la pandémie de coronavirus subie en 2022. Une analyse approfondie serait nécessaire pour déterminer comment la compensation des découverts extraordinaires pourrait être réglementée différemment, tout en garantissant le respect de la Constitution.

Précisions concernant la notion de caractère exceptionnel

Conformément à l'art. 126, al. 3, de la Constitution, des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement du plafond des dépenses. L'al. 3 ne fournit pas davantage de précisions sur le caractère exceptionnel de ces besoins financiers, mais prévoit que les dépenses doivent être approuvées à la majorité qualifiée conformément à l'art. 159, al. 3, de la Constitution (majorité des membres de chaque conseil).

Selon le message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement (FF 2000 4295 ss.), la notion de caractère exceptionnel « précise qu'il faut une évolution particulière des dépenses, qui sorte de l'ordinaire, pour pouvoir invoquer le régime particulier. » (p. 4354). « La possibilité de recourir à un régime particulier garantit en outre aux Chambres le droit de relever le plafond des dépenses lorsque se dessine une évolution exceptionnelle et inévitable des dépenses. » (p. 4343).

En pratique et dans la doctrine, les points de vue sur les tâches récurrentes ou l'intensification des tâches existantes sont univoques : « Sont par conséquent exclues non seulement les tâches ordinaires et périodiques ainsi que les activités qui leur sont étroitement liées, mais aussi l'attribution de nouvelles tâches ou une intensification des tâches existantes »⁴.

⁴ Source: *Ausgeschlossen sind damit nicht nur die ordentlichen und wiederkehrenden Aufgaben sowie mit diesen eng verbundenen Aktivitäten, sondern auch die Übernahme neuer und die Verstärkung bestehender Aufgaben.* (THOMAS STAUFFER/KLAUS A. VALLENDER, *Die schweizerische Bundesverfassung : St. Galler Kommentar*, 4^e édition, Zurich 2023, art. 126 n 34)

Partant, il ressort clairement du message sur le frein à l'endettement et de la doctrine que la notion de caractère exceptionnel ne peut être invoquée qu'en cas de situation extraordinaire, lorsque se dessine une évolution exceptionnelle et inévitable des dépenses, et non en cas d'intensification des tâches. Dans les explications concernant la votation populaire du 2 décembre 2001, le Conseil fédéral souligne que les dépenses doivent être motivées par des circonstances impérieuses pour que la notion de caractère exceptionnel se justifie : « Si la Confédération est obligée de consentir des dépenses extraordinaires, par exemple en cas de catastrophe naturelle, elle aura la possibilité de déroger au mécanisme du frein à l'endettement » (p. 5).

La Constitution fédérale et les deux messages sur le frein à l'endettement ne précisent pas dans quelles situations concrètes l'Assemblée fédérale peut faire appel à la notion de caractère exceptionnel. C'est pourquoi la doctrine estime : « Étant donné que les exemples évoqués [graves récessions, catastrophes naturelles, conflits armés en Suisse ou à l'étranger] n'illustrent de manière ni exhaustive ni définitive la notion de caractère exceptionnel, un motif précis doit toujours être avancé pour qu'une situation extraordinaire soit reconnue en tant que telle ». Cette obligation de présenter un motif est également mentionnée par le conseiller fédéral VILLIGER lors des débats sur le frein à l'endettement (BO 2001 N 785).

Dans ses réponses à la motion 23.3843 Salzmann « Augmenter les dépenses de l'armée tout en respectant la loi sur les finances » et à la motion CdF-N 23.4350 « Création d'un fonds pour la reconstruction de l'Ukraine », le Conseil fédéral fait valoir que les dispositions de l'art. 15 LFC permettant à l'Assemblée fédérale de relever le plafond des dépenses (à savoir « des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération ») ne justifient ni une augmentation des dépenses militaires, ni la création d'un fonds pour la reconstruction de l'Ukraine. Quant à l'art. 126, al. 3, de la Constitution et les deux messages évoqués précédemment, ils se fondent également sur le caractère exceptionnel et inévitable des dépenses. La marge de manœuvre pour introduire des règles complémentaires dans la LFC ou créer une nouvelle législation ad hoc est donc très limitée.

En ce qui concerne l'évaluation de la situation du point de vue de la politique de sécurité, nous renvoyons aux explications correspondantes dans les réponses du DDPS aux questions de la CPS-E.

- *Par exemple : alimenter un fonds avec des moyens financiers qui ne seraient pas soumis à la règle complétant le frein à l'endettement (à l'instar du fonds spécial créé pour l'armée allemande)...*

L'art. 126 de la Constitution et la LFC ne constituent pas une base légale pour la création d'un fonds spécial non soumis au frein à l'endettement. Les dispositions du frein à l'endettement s'appliquent à toutes les dépenses de la Confédération, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires : or comme expliqué précédemment, l'utilisation prévue de ce fonds et dont il est ici question (combler les lacunes de capacités de l'armée et contribuer à la reconstruction de l'Ukraine) ne revêtirait pas le caractère exceptionnel exigé par l'art. 126, al. 3, de la Constitution.

- *... ou autoriser un endettement temporairement du fonds ?*

Le fonds alimenté par le supplément constitue un exemple de fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC qui peut être endetté temporairement. Le montant de l'endettement est défini dans la loi et plafonné ; le remboursement à l'aide des revenus tirés du supplément est clairement réglementé au préalable et par conséquent assuré (art. 37a de la loi révisée sur l'énergie⁵ [modification de la loi sur l'énergie et de la loi

⁵ FF 2021 1667

sur l'approvisionnement en électricité]). La possibilité d'endettement vise à couvrir les éventuelles concentrations de paiements temporaires.

À noter que même pour ce type de fonds, les limites constitutionnelles relatives au frein à l'endettement doivent être respectées. Le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport (supplément) qui lui est versé conformément à l'art. 35 LEne⁶ permet d'assurer son financement ainsi que le remboursement en continu d'éventuelles dettes. En somme, si le fonds alimenté par le supplément peut s'endetter temporairement tout en restant conforme aux dispositions du frein à l'endettement, c'est uniquement grâce à ce refinancement assuré au sein d'un cycle conjoncturel.

3. *Dans ces deux situations, quelles seraient les conditions cadres à respecter (périodicité, échéances, etc.)?*

Dans les deux situations, les éléments suivants devraient être réglementés sur le plan législatif : l'objectif du fonds (à savoir les mesures et les projets qui doivent être soutenus), son mode d'alimentation, sa gouvernance (p. ex. qui gère le budget, le décompte, l'utilisation des moyens affectés [dans l'idéal : le Parlement], qui répond pour le fonds [dans l'idéal : le Conseil fédéral]), sa limitation dans le temps et l'établissement des rapports.

Dans le cas d'un fonds pouvant s'endetter temporairement, il s'agirait également de réglementer le montant maximal des prêts (ou des avances) ainsi que les modalités du remboursement des dettes (ou des avances).

⁶ RS 730.0