



Service juridique
CH-3003 Berne
T +41 58 322 97 25

Note à l'attention de la Commission des finances du Conseil national

Le 11 juin 2024

24.025 Message sur l'armée 2024 : décisions du Conseil des États

1. Contexte

Le 3 juin 2024, dans le cadre de l'examen du projet 5, le Conseil des États a introduit l'art. 1a suivant :

« Conformément au plafond des dépenses selon l'art. 1, les moyens disponibles après la déduction de 25,8 milliards de francs doivent intégralement être utilisés pour les dépenses et les investissements d'armement, et doivent être compensés (valeurs indicatives) :

- a. à hauteur de 50 % pour la coopération internationale ;
- b. à hauteur de 15 % dans le domaine propre ou les charges d'exploitation du Groupement Défense et armasuisse au DDPS ;
- c. à hauteur de 35 % dans les autres unités administratives, notamment pour les charges de personnel ainsi que pour les décisions financières récurrentes de portée considérable. »

La Commission des finances du Conseil national a chargé le Service juridique d'émettre un avis sur la question suivante du point de vue du droit parlementaire :

Le projet 24.025 s'intitule « Message sur l'armée 2024 » et le projet 5 « Arrêté fédéral sur le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2025 à 2028 ». Si le Conseil national, en tant que second conseil, prenait la même décision que le Conseil des États, les conséquences budgétaires qui en résulteraient en dehors du domaine de l'armée seraient considérables, notamment pour la coopération internationale et d'autres domaines.

Le Parlement a-t-il le droit d'introduire une telle disposition dans l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses de l'armée, sachant que les conséquences de cette disposition s'étendent bien au-delà du domaine de l'armée ?

2. Appréciation de la décision du Conseil des États du point de vue du droit parlementaire

Le 3 juin 2024, le Conseil des États a augmenté le plafond des dépenses de 4 milliards de francs afin de couvrir les besoins financiers de l'armée (Groupement Défense et Office fédéral de l'armement [armasuisse]) et a ainsi approuvé un plafond de 29,8 milliards de francs pour la période 2025 à 2028. Ce plafond des dépenses est le volume maximum de crédits budgétaires fixé par l'Assemblée fédérale pour les quatre prochaines années.

Il ne vaut pas autorisation de dépenses (cf. art. 20, al. 3, de la loi sur les finances), qui n'intervient effectivement que dans le cadre du budget.



Effet du nouvel art. 1a – décision de principe et de planification

Le nouvel art. 1a indique comment les 4 milliards supplémentaires doivent être compensés.

L'autorisation de dépenses définitive et les décisions de compensation qui en découlent n'interviennent que lors de l'examen du budget ou d'un message ad hoc à l'appui d'un arrêté fédéral spécial (par ex. 24.049 Stratégie de coopération internationale 2025-2028).

L'art. 1a correspond donc à un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 de la loi sur le Parlement (LParl). Les arrêtés de principe et de planification sont des *décisions préliminaires* qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir. Ils ont l'effet juridique d'une motion. Ils indiquent au Conseil fédéral comment la compensation doit être effectuée. Le Conseil fédéral peut s'écarter d'un tel mandat mais doit alors en exposer les motifs (cf. art. 28, al. 4, LParl).

Limites du droit de proposition laissées à l'appréciation des organes

Le droit parlementaire ne prévoit pas de limite matérielle au droit de proposition. L'étendue et les limites sont fluctuantes et laissées à l'appréciation de chaque organe. Dans la pratique, les propositions et les projets se trouvent au même niveau législatif et sont intrinsèquement liés sur le plan matériel. Le critère du rapport intrinsèque est interprété de manière extensive (cf. Graf/Theler/von Wyss, Kommentar zum ParlG, art. 76, ch. marg. 16 s.) :

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es im ParlG keine verankerten materiellen Grenzen des Antragsrechtes gibt, anders als etwa bei einer Vo.lv. (Art. 139 Abs. 3 BV, Einheit der Materie) oder bei einem direkten Gegenentwurf (Art. 101 Abs. 1 ParlG; gleiche Verfassungsmaterie). Der Umfang und die Grenzen des Antragsrechtes sind fließend, und ihre Festlegung liegt im Ermessen der einzelnen Organe, welche über die Anträge abzustimmen haben (Kommission, Rat). In der Praxis betreffen die Anträge die gleiche Rechtsetzungsstufe wie die Vorlage und stehen in einem sachlichen Zusammenhang. 16

Das Erfordernis des Sachzusammenhanges wird in der Praxis sehr grosszügig ausgelegt. Es gibt viele Fälle, bei denen eine Kommission bzw. ein Rat einen Erlassentwurf stark veränderte. Gut veranschaulichen lässt sich das etwa am Bsp. des am 25.9.2009 von der BVers verabschiedeten BG über die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Kaufkraft (09.062; AS 2009 5043 ff.): Der Entwurf des BR sah ein Massnahmenpaket zu Informationstechnologie, Kommunikationstechnologie und Arbeitsmarkt vor. Die BVers fügte sodann eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und eine Revision des C02-Gesetzes hinzu (AS 2009 5043).¹³ 17

3. Conclusion

Aux yeux du Service juridique, la démarche du Conseil des États ne constitue pas une violation des règles du droit parlementaire, ce pour les raisons suivantes :

- l'art. 1a n'est pas une décision de financement, mais une décision de principe et de planification dont il est possible de s'écarter ;
- la question de la limite du droit de proposition est laissée à l'appréciation de chaque organe et l'exigence du lien matériel est interprétée de façon extensive dans la pratique.