

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Service juridique / Secrétariat des
Commissions des finances /
Secrétariat des Commissions des
institutions politiques
CH-3003 Berne
Tél. +41 58 322 97 25
Tel. +41 58 322 99 44

25 mars 2020

Compétences du Parlement et du Conseil fédéral en situation extraordinaire : note à l'intention des présidents des conseils

1. Compétences du Conseil fédéral découlant de la Constitution fédérale

Conformément à l'[art. 185, al. 3, de la Constitution](#) (Cst.), le Conseil fédéral peut prendre des mesures pour préserver la sécurité intérieure et la sécurité extérieure. Il peut édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.

L'art. [7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration](#) (LOGA) précise cette compétence du Conseil fédéral et la limitation des ordonnances concernées dans le temps.

Conformément à l'art. 7d, al. 2, LOGA, une ordonnance visant à préserver la sécurité intérieure ou la sécurité extérieure devient caduque dans les cas suivants :

« a. dans un délai de six mois après son entrée en vigueur, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale :

1. un projet établissant la base légale du contenu de l'ordonnance,
2. un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale fondé sur l'art. 173, al. 1, let. c, de la Constitution, destinée à remplacer l'ordonnance du Conseil fédéral ;

b. le projet est rejeté par l'Assemblée fédérale ;

c. la base légale prévue ou l'ordonnance de l'Assemblée fédérale qui remplace l'ordonnance caduque entre en vigueur. »

Il ne ressort pas de l'art. 7d LOGA que le Conseil fédéral doit dans tous les cas soumettre à l'Assemblée fédérale, pour approbation ou sous forme de projet d'acte en vue de les transférer dans le droit ordinaire, les ordonnances qu'il a édictées en vertu de l'art. 185, al. 3, Cst. Ainsi, le Conseil fédéral ne doit pas nécessairement soumettre à l'Assemblée fédérale une ordonnance qu'il a édictée et dont il a déjà limité la durée de validité à six mois.



2. Compétences de l'Assemblée fédérale découlant de la Constitution fédérale

Conformément à l'[art. 173, al. 1, let. c, Cst.](#), l'**Assemblée fédérale** dispose, pour préserver la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, d'une **compétence parallèle lui permettant d'édicter des ordonnances de nécessité**. L'ordonnance de nécessité est un instrument dont dispose l'Assemblée fédérale lorsqu'il est nécessaire et urgent d'établir une réglementation, mais qu'aucune base légale n'existe à cet effet. Elle n'est pas sujette au référendum. Contrairement aux ordonnances de nécessité du Conseil fédéral visées aux art. 184 et 185 Cst., aucune limitation dans le temps n'est définie dans la Constitution pour les ordonnances de nécessité du Parlement. Toutefois, l'[art. 7d, al. 3, LOGA](#) prévoit qu'une ordonnance en vertu de l'art. 173, al. 1, let. c, Cst. devient caduque au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

L'ordonnance de nécessité du Parlement a avant tout pour but de remplacer les ordonnances de nécessité du Conseil fédéral afin de conférer aux mesures concernées une plus grande légitimité démocratique (cf. art. 7d, al. 2, let. a, ch. 2, LOGA). Elle vise également à garantir à l'Assemblée fédérale la possibilité de contrôler et de corriger les mesures prises par le Conseil fédéral. Les mesures décidées par le Parlement priment celles du Conseil fédéral.

Tant le Conseil fédéral (art. 7d, al. 2, let. a, LOGA) que le Parlement lui-même (au moyen d'une initiative parlementaire) peuvent être à l'origine de l'édiction d'une ordonnance de nécessité du Parlement.

3. Art. 7 de la loi sur les épidémies

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse de « situation extraordinaire » conformément à l'[art. 7 de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur les épidémies](#) (LEp ; RS 818.101). En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut, si une situation extraordinaire l'exige, ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. Le Conseil fédéral a prévu de telles mesures, à savoir des mesures de première nécessité fondées sur la législation en matière d'épidémie, dans l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) [[ordonnance 2 COVID-19](#) ; RS 818.101.24], qu'il a édictée le 13 mars 2020 et modifiée à plusieurs reprises depuis.

Le Conseil fédéral a limité la durée de validité de l'ordonnance 2 COVID-19 à six mois au plus ([art. 12 de l'ordonnance 2 COVID-19](#)).

Toute autre ordonnance du Conseil fédéral visant à régler des problèmes consécutifs aux mesures sont prises conformément à la LEp se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst. (et sur l'art. 184, al. 3, Cst. si elle comprend des aspects de politique étrangère), sauf s'il existe une base légale spécifique.



4. Service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles. Compétence du Conseil fédéral ; l'Assemblée fédérale approuve l'engagement à la prochaine session ordinaire ou, le cas échéant, le Conseil fédéral lui adresse un rapport

Le [16 mars 2020, le Conseil fédéral a également décidé](#) de mobiliser 8000 militaires au plus au titre de service d'appui en faveur des autorités civiles, conformément aux [art. 67 ss de la loi sur l'armée](#) (LAAM). L'[art. 70](#) LAAM règle la mise sur pied et l'attribution. L'art. 70, al. 2, a la teneur suivante :

« L'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement *lors de la session suivante*, pour autant que la mise sur pied comprenne plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Si l'engagement s'achève avant la session, le Conseil fédéral adresse un rapport à l'Assemblée fédérale. »

À l'art. 70 LAAM, le législateur comprend la « session suivante » comme la session ordinaire des deux conseils selon l'[art. 2, al. 1, LParl.](#) Les sessions spéciales ne sont pas concernées, car elles peuvent être convoquées par chacun des conseils séparément et servent à réduire le nombre d'objets pendants (cf. art. 2, al. 2, LParl).

Remarque : le service d'appui ne doit pas être confondu avec le fait de lever des troupes pour le service actif selon l'art. 185, al. 4, Cst. Ce n'est que dans ce dernier cas que l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai ([art. 185, al. 4, Cst.](#)). Il s'agirait alors d'une convocation de l'Assemblée fédérale, par le Conseil fédéral, à une session extraordinaire selon l'[art. 2, al. 3, LParl](#), car l'Assemblée fédérale ordonne le service actif et, à cet effet, met sur pied l'armée ou une partie de l'armée ([art. 173, al. 1, let. d, Cst.](#)).

5. Crédits urgents et suppléments urgents. Compétence du Conseil fédéral ; la DélFin donne son assentiment préalable et l'Assemblée fédérale approuve les crédits a posteriori

Le Parlement dispose de la souveraineté budgétaire (art. 167 Cst.), ce qui signifie que toutes les dépenses de la Confédération nécessitent l'approbation du Parlement. Dans ses messages sur le budget ou sur le supplément, le Conseil fédéral propose que le Parlement lui octroie le droit d'effectuer des dépenses (crédits budgétaires) ou de contracter des engagements financiers (crédits d'engagement). Les Commissions des finances procèdent à l'examen préalable, conformément à l'art. 50, al. 1, LParl, et les conseils adoptent le budget de l'année suivante à la session d'hiver. Les crédits supplémentaires sont adoptés à la session d'été (supplément I) ou à la session d'hiver (supplément II).

Toutefois, il arrive régulièrement qu'il soit impossible d'attendre l'approbation du Parlement en raison de risques financiers. Pour ces cas, le législateur a prévu la procédure suivante :



Conformément à l'art. 28 de la loi sur les finances (LFC), le Conseil fédéral peut, en cas d'urgence – si un projet doit être exécuté sans délai –, autoriser sa mise en chantier ou sa poursuite avant que le crédit d'engagement nécessaire ne soit ouvert. Il requiert au préalable (c'est-à-dire avant de contracter l'engagement) l'assentiment de la DélFin et soumet à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale les engagements urgents qu'il a décidés.

Une procédure similaire est prévue pour les suppléments urgents (charges ou dépenses d'investissement, [art. 34 LFC](#)).

Si la DélFin donne son assentiment, le crédit est ouvert. La DélFin donne son assentiment à la place du Parlement. Le Conseil fédéral peut contracter l'engagement (art. 28 LFC) ou effectuer la dépense (flux de paiement). C'est précisément le but de cette réglementation : le Parlement doit être associé au processus dans les cas urgents. C'est ainsi un organe parlementaire qui approuve les dépenses ou la prise d'engagements financiers, en application du principe de souveraineté budgétaire du Parlement.

Le crédit est soumis au Parlement pour approbation ultérieure (avec examen préalable par les Commissions des finances). Cela peut avoir lieu soit dans le cadre de la prochaine session ordinaire, soit lors d'une session extraordinaire. Si le montant, soit de l'engagement urgent (art. 28 LFC), soit de la charge ou de la dépense d'investissement (art. 34 LFC) est supérieur 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 (DélFin), cette session a lieu pendant la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation (art. 28, al. 3, et art. 34, al. 4, LFC).

On peut se demander quelles seraient les conséquences d'un refus, par le Parlement, d'approuver un crédit déjà engagé. Si la DélFin a donné son assentiment aux crédits, mais que les dépenses (art. 34 LFC) n'ont pas encore été engagées, le Parlement peut annuler les crédits jusqu'à concurrence du montant qui n'a pas encore été dépensé. Le Conseil fédéral n'a alors plus le droit d'effectuer ces dépenses. Le remboursement des dépenses déjà engagées ne peut toutefois pas être demandé. Le même principe s'applique aux crédits d'engagement visés à l'art. 28 LFC : si le Parlement réduit des crédits d'engagement auxquels la DélFin avait donné son assentiment, le Conseil fédéral n'est plus autorisé à contracter des engagements financiers supplémentaires, mais les engagements déjà pris restent valables.

Les Commissions des finances, puis le Parlement, peuvent augmenter les montants et d'introduire de nouveaux crédits dans le cadre de la procédure de crédit supplémentaire ordinaire, pour autant qu'une base légale suffisante existe. Lors de l'examen « ordinaire » du budget et du supplément budgétaire, il convient d'observer les dispositions relatives au frein à l'endettement (art. 126 Cst.). Il est clair que les montants en question, très élevés (10,73 milliards de francs), dépassent le plafond de dépenses prévu par la Constitution au titre du frein à l'endettement (art. 126, al. 2, Cst. et art. 13 LFC). La question de la comptabilisation



des crédits destinés à affronter la crise du coronavirus est en cours d'examen en collaboration avec l'Administration fédérale des finances.

6. Conclusions

- Conformément à l'art. 184, al. 3 et à l'art. 185, al. 3, Cst. ainsi qu'à l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., **le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale** disposent de **compétences constitutionnelles parallèles** pour prendre, au moyen d'ordonnances, des mesures visant à préserver la sécurité intérieure et extérieure lors de situations exceptionnelles même s'il n'existe pas de base légale pour ces mesures. Le droit de referendum étant exclu dans les deux cas, la Constitution et la loi prévoient une limitation dans le temps.
- En sa qualité d'autorité suprême de la Confédération ([art. 148, al. 1, Cst.](#)), le Parlement a **le droit de se réunir** en tout temps, même lorsque le Conseil fédéral a ordonné des mesures interdisant les rassemblements d'une manière générale.