Commentaires de l'AFF concernant le

frein aux dépenses

(art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, Cst., RS *101*)

Table des matières

Table des matières 2
Remarque préalable: bases et but des commentaires 3
1. Grandes lignes des dispositions constitutionnelles 3
1.1 Définition du frein aux dépenses 3
1.2 Application du frein aux dépenses par le Parlement 4
1.2.1 Champ d'application et prise de décision 4
1.2.2 Moment du vote sur le frein aux dépenses et conséquences en l'absence de majorité qualifiée 4
2. Application aux dispositions relatives aux subventions 5
2.1 Définition des dispositions relatives aux subventions 5
2.2 Normes juridiques concernées 6
2.3 Exemples tirés de la pratique 7
2.3.1 Qu'entend-on par disposition relative aux subventions? Uniquement la disposition de base ou davantage? 7
2.3.2 Dans quels cas existe-t-il un lien étroit entre deux dispositions? 7
2.3.3 La suppression de l'affectation obligatoire d'une recette doit-elle également être soumise au frein aux dépenses lorsqu'elle entraîne automatiquement une hausse des charges dans le budget général de la Confédération? 8
2.3.4 Quelles règles s'appliquent à un financement issu de fonds affectés? 9
2.3.5 Quelles règles s'appliquent au maintien de subventions existantes? 9
2.3.6 Quelles règles s'appliquent à la prolongation d'actes à durée limitée? 10
2.3.7 Quelles règles s'appliquent aux dispositions transitoires? 11
2.3.8 Qu'advient-il en cas d'externalisation des tâches? 11
2.4 Procédure lorsque des dispositions relatives aux subventions sont proposées en même temps que l'arrêté financier 12
3. Application aux arrêtés financiers 12
3.1 Principes généraux 12
3.2 Crédits d'engagement 13
3.2.2 Principe applicable à tous les crédits d'engagement 13
3.2.3 Crédits d'engagement pour des projets uniques 13
3.2.4 Crédits-cadres 14
3.2.5 Crédits d'ensemble 14
3.2.6 Crédits additionnels 14
3.3 Plafonds des dépenses 15
3.4 Crédits budgétaires et crédits supplémentaires 15
4. Définition des nouvelles dépenses 15
5. Définition des seuils relatifs aux dépenses uniques et périodiques 16
6. Délimitation avec d'autres instruments 16
6.1 Référendum financier 16
6.2 Frein à l'endettement 17
7. Genèse du frein aux dépenses 17
7.1 Motifs de l'instauration du frein aux dépenses 17
7.2 Versions et projets précédents du frein aux dépenses 17
7.3 Interventions visant à modifier le frein aux dépenses 18
Bibliographie 20

Remarque préalable: bases et but des commentaires

1 Les présents commentaires de l'Administration fédérale des finances (AFF)[1] exposent la structure et l'utilisation du frein aux dépenses. Ils proposent une base de décision permettant d'évaluer si les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent ou non être soumis au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Contribuant à une application uniforme de cet instrument, ils énoncent les bases et les critères sur lesquels s'appuie l'administration fédérale lors de cette application. De plus, ils aident à formuler le chapitre relatif au frein aux dépenses dans les messages du Conseil fédéral et dans les rapports des commissions parlementaires. Rédigé notamment à la demande du Bureau du Conseil des États et des Commissions des finances, le présent document remplace les commentaires du Département fédéral des finances datant de 1995 et les recommandations de 1996. À l'avenir, il sera mis à jour et adapté régulièrement à l'évolution de la situation.

2 Peu d'ouvrages sont consacrés au frein aux dépenses. Au niveau fédéral, il n'existe aucune jurisprudence à ce sujet, car conformément à l'art. 189, al. 4, Cst., les actes de l'Assemblée fédérale ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. La jurisprudence cantonale ne saurait s'appliquer à la Confédération, les dispositions fédérales divergeant des prescriptions cantonales correspondantes[2]. Pour bien comprendre le frein aux dépenses, il est donc essentiel de connaître sa genèse, et notamment ses versions précédentes ainsi que les interventions et les discussions portant sur son adaptation (cf. le ch. 7).

1. Grandes lignes des dispositions constitutionnelles

1.1 Définition du frein aux dépenses

3 Par *frein aux dépenses*, on entend les prescriptions destinées, dans des cas déterminés, à rendre plus difficile l'adoption par les Chambres fédérales d'arrêtés entraînant des dépenses. Tandis que les décisions des deux conseils législatifs sont en règle générale prises à la majorité absolue des votants conformément à l'art. 159, al. 2, Cst., elles le sont à la *majorité qualifiée* (majorité des membres de chacun des deux conseils) dans le cas du frein aux dépenses (cf. à ce sujet le message du 4 octobre 1993 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993, FF *1993* IV 301, p. 334 s.).

4 Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil (*majorité qualifiée*):

- les *dispositions relatives aux subventions* (cf. le ch. 2.1), ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses (*arrêtés financiers*; cf. le ch. 3),
- s'ils *entraînent* (cf. le ch. 2.1, Cm 16; ainsi que les ch. 2.3.1, 2.3.3 et 3.3) *de nouvelles dépenses* (cf. le ch. 4) et
- dépassent certains seuils (20 millions de francs pour les dépenses uniques et 2 millions de francs pour les dépenses périodiques; cf. le ch. 5).

---

1 L'AFF assure la gestion efficace des crédits et des dépenses et intervient dans le traitement des affaires du Conseil fédéral émanant de la Chancellerie fédérale et des départements lorsqu'elles ont des incidences financières. Elle élabore les actes législatifs dans le domaine du droit budgétaire (art. 8, al. 1, let. c, et al. 2, let. d, ch. 1, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances [RS **172.215.1**]). Les présents commentaires ont été rédigés en collaboration avec les Services du Parlement.

2 Projet du 15 novembre 2005 du Conseil d'État du canton de Bâle-Campagne au Grand Conseil relatif au frein du déficit – freins financiers à la Confédération et dans plusieurs cantons, annexe 3 (https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschaftsliste/2005-november-dezember-284-bis-325/2005-300; dernière consultation: 25.4.2019).

1.2 Application du frein aux dépenses par le Parlement

1.2.1 Champ d'application et prise de décision

5 Le frein aux dépenses est réglementé au niveau constitutionnel. Selon Eva Maria Belser, la Constitution, en sa qualité d'ordre juridique fondamental ainsi que de base de légitimation et d'application de l'ordre juridique global, prime le reste du droit fédéral. Elle est à la tête de la hiérarchie des normes et prévaut par rapport à toute norme divergente d'un niveau inférieur. La primauté de la Constitution doit être prise en compte par tous les organes étatiques, y compris par le législateur et par le peuple lorsque celui-ci participe à la définition et à l'application du droit[3].

6 Dans ses messages, le Conseil fédéral précise quelles dispositions du projet d'acte doivent être assujetties au frein aux dépenses et pour quels motifs. Il peut également être utile d'expliquer pourquoi certaines prescriptions n'y sont pas soumises. Les commissions examinent si l'article ou l'alinéa concerné répond ou non aux conditions d'assujettissement au frein aux dépenses. Dans l'affirmative, le symbole correspondant à ce dernier est ajouté aux dispositions en question dans le dépliant (tableau synoptique des propositions d'une commission et des décisions d'un conseil). Les articles relevant du frein aux dépenses figurent également dans le programme de la session. Dans la pratique, la proposition de la commission est adoptée tacitement. Les membres d'un conseil peuvent déposer une motion d'ordre auprès dudit conseil s'ils ne sont pas d'accord avec l'application du frein aux dépenses. Lorsque les deux conseils ont des avis différents sur l'assujettissement, une procédure ordinaire d'élimination des divergences est engagée[4]. En cas d'initiatives parlementaires, la commission est tenue d'évoquer le frein aux dépenses dans son rapport (cf. l'art. 111, al. 3, de la loi sur le Parlement [LParl]).

1.2.2 Moment du vote sur le frein aux dépenses et conséquences en l'absence de majorité qualifiée

7 Est soumise à la majorité qualifiée la norme juridique *individuelle* définie, mais pas le vote global ou final, à l'exemple du vote sur l'arrêté fédéral concernant le crédit-cadre de la Confédération pour la réalisation de la première étape de la troisième correction du Rhône (R3) pour la période 2009-2014 (09.043). Les Chambres se prononcent d'abord sur la disposition proprement dite (en l'espèce, le titre, le préambule et les art. 1 et 2 de l'arrêté financier), puis sur le frein aux dépenses. Le vote global n'intervient qu'à la fin.

8 Le conseil ne vote sur le frein aux dépenses qu'après la révision matérielle de la disposition. En d'autres termes, celle-ci doit être approuvée par la majorité des membres du conseil (Conseil national: 101, Conseil des États: 24). Lorsque le vote sur le frein aux dépenses n'atteint pas la majorité qualifiée dans l'un des conseils, l'article soumis au vote est supprimé. Les articles ou alinéas définis par les conseils restent dans le dépliant avec la mention «La majorité qualifiée n'a pas été atteinte». En l'absence de majorité qualifiée dans le second conseil, la décision de supprimer cette disposition est unanime entre les Chambres. En revanche, si la majorité qualifiée est atteinte dans le second conseil, il y a alors une divergence et plusieurs choix se présentent au conseil prioritaire. La révision fait l'objet d'une procédure ordinaire d'élimination des divergences au sens des art. 89 ss LParl. En d'autres termes, le conseil prioritaire peut conserver l'article, le supprimer ou le modifier. Si

---

3 EVA MARIA BELSER, Basler Kommentar BV, Einleitung zum Kommentar, N° 50, p. 20

4 Extrait du lexique du Parlement – frein aux dépenses (https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=17 – dernière consultation. 25.4.2019)

un conseil ayant atteint la majorité qualifiée décide de maintenir une disposition ou de réduire le montant, il ne doit plus voter sur le frein aux dépenses.

9 Depuis l'entrée en vigueur du frein aux dépenses actuel le 1er juillet 1995, la majorité qualifiée n'a influé sur le projet d'acte initial que dans de rares cas. Quelques exemples sont mentionnés ci-après.

10 La proposition de conciliation du Conseil des États concernant la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention; 09.076) était soumise au frein aux dépenses. Le Conseil des États n'ayant pas atteint la majorité qualifiée, le projet d'acte a été classé. Si la proposition de conciliation est rejetée par l'un des conseils, le projet d'acte est classé (cf. l'art. 93, al. 2, LParl).

11 La loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés a été adoptée. Dans le même temps, l'arrêté fédéral concernant les crédits-cadres pour l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés a été soumis au Parlement (02.023). Le Conseil fédéral y demandait un crédit-cadre de 496,4 millions de francs pour encourager ce type de logement. Ce montant ne passa pas l'obstacle du frein aux dépenses au Conseil national. Le Conseil des États proposa un crédit-cadre de 300 millions de francs. Cette réduction du montant a finalement permis d'obtenir la majorité qualifiée au Conseil national.

12 L'arrêté fédéral relatif au financement de la Société suisse de crédit hôtelier durant la période de 2003 à 2007[5] a été soumis aux Chambres fédérales avec le message du 20 septembre 2002 relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse (02.072). Le Conseil fédéral y demandait un crédit d'engagement maximum de 100 millions de francs. Par deux fois, le Conseil national n'a pas atteint la majorité qualifiée pour ce montant. La conférence de conciliation proposa finalement un montant de 80 millions de francs, qui fut approuvé[6].

13 Proposée par l'intermédiaire d'une initiative parlementaire, la loi de reconversion dans les technologies de l'information et de la communication (01.419), qui prévoyait pour une durée limitée des mesures spéciales visant à encourager la reconversion et la formation continue dans ces technologies, n'a pas atteint le quorum nécessaire dans le conseil prioritaire pour libérer un montant de 100 millions de francs. Le second conseil n'est pas entré en matière. Le conseil prioritaire s'est ensuite rangé à cette décision.

2. Application aux dispositions relatives aux subventions

2.1 Définition des dispositions relatives aux subventions

14 Le terme «subvention» englobe toutes les aides financières et indemnités au sens de l'art. 3 de la loi sur les subventions (LSu; RS *616.1*)[7].

15 Les dispositions relatives aux subventions qui figurent dans des lois sont assujetties au frein aux dépenses si elles entraînent de *nouvelles dépenses*. Ces dernières peuvent découler non seulement de nouvelles dispositions, mais également d'une modification législative lorsque celle-ci vise à étendre un subventionnement existant,

---

5 FF **2002** 6733

6 Dans d'autres cas, la majorité qualifiée n'a pas été atteinte pour le frein aux dépenses dans un conseil au moins. Au final, les projets ont échoué pour d'autres raisons ou ont été acceptés. Cela vaut notamment en ce qui concerne l'amortissement à caractère social des retraites anticipées dans le cadre de la onzième révision de l'AVS (05.093), le crédit destiné à l'achat des avions de combat Gripen (12.085) et la réintroduction des aides à l'exportation pour le bétail (09.510).

7 Cf. également à ce sujet AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, commentaire de l'art. 159, n° 15, et Von WYSS, St. Galler Kommentar zu Art. 159 BV, Rz 16, qui se réfère également à l'art. 3 LSu pour la définition d'une subvention.

c'est-à-dire lorsque l'on cherche à accroître l'*ampleur* d'une contribution (élargissement de la protée des dispositions relatives aux subventions)[8].

16 Si une norme juridique crée de nouvelles subventions ou étend des subventions existantes, elle *entraîne* généralement de nouvelles dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.[9]. Selon Von Wyss, le terme «*entraîne*» met en lumière le fait que les dispositions relatives aux subventions n'occasionnent en soi aucune dépense, contrairement aux décisions de crédit qui reposent sur ces prescriptions[10].

17 La notion constitutionnelle de subvention englobe non seulement les dispositions fondamentales relatives aux subventions (bases permettant à la Confédération de verser des subventions), mais également, selon la *ratio legis*, les prescriptions qui influent sur le montant d'une subvention[11]. Une norme juridique ne doit pas nécessairement fixer le montant des dépenses pour être soumise à la majorité qualifiée; il suffit simplement que la disposition correspondante *entraîne* des dépenses, même indirectement. Par exemple, la Confédération paie une contribution à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et aux prestations complémentaires (PC) qui correspond à un pourcentage des dépenses. Si le législateur décidait d'étendre les prestations de ces assurances sociales, la hausse subséquente des dépenses fédérales pourrait relever du frein aux dépenses. Par conséquent, l'article de loi concernant les prestations supplémentaires d'une assurance sociale doit être assujetti au frein aux dépenses même si l'article relatif aux subventions, qui détermine la contribution fédérale, demeure inchangé (cf. également le ch. 2.3.1, Cm 23).

18 De plus, une disposition entraînant de nouvelles subventions ne doit être soumise au frein aux dépenses qu'en cas de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs (définition des seuils, cf. le ch. 5).

19 Lorsqu'un acte (nouveau ou révisé) comprend *plusieurs dispositions relatives aux subventions*, il faut vérifier pour chacune d'elles si les critères du frein aux dépenses sont remplis. Lorsque l'une des dispositions engendre pour la Confédération une charge supplémentaire qui dépassera vraisemblablement l'un des seuils, elle doit être soumise au frein aux dépenses. Cela vaut également lorsqu'une autre disposition du même acte occasionne une baisse de charges. Les effets des dispositions doivent donc toujours être considérés individuellement et ne sauraient être compensés, même si un projet se traduit, dans l'ensemble, par une forte diminution du budget fédéral (*aucune prise en compte nette*). Cette approche découle du *principe du produit brut* qui figure dans le droit fédéral sur les finances (cf. les art. 31, al. 1, et 47, al. 2, de la loi sur les finances [LFC]; RS *611.0*).

2.2 Normes juridiques concernées

20 Il convient tout d'abord de préciser que le frein aux dépenses s'applique uniquement aux *dispositions relatives aux subventions* dans les *lois fédérales* (message du 16 juin 1997 concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget, FF *1997* IV 199, p. 228), mais pas à d'autres normes juridiques, même si elles engendrent des dépenses. En d'autres termes, les dispositions figurant dans la Constitution ne sont *pas* soumises au frein aux dépenses. Les révisions

---

8 Cela vaut uniquement si l'extension résulte d'une modification de la loi. En l'absence de révision législative, c'est-à-dire si le montant des subventions est augmenté dans le budget, cette simple hausse ne constitue pas une nouvelle dépense au sens de la réglementation concernant le frein aux dépenses.

9 Cf. à ce sujet, p. ex., la révision de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, art. 3*a* et 3*b* (16.055).

10 VON WYSS, St. Galler Kommentar zu Art. 159 BV, Cm 16

11 Cf. à ce sujet le ch. 2.3.1.

constitutionnelles sont toutefois assujetties au référendum obligatoire. Le peuple ayant le dernier mot, une majorité qualifiée préalable du Parlement est superflue. De plus, les traités internationaux comprenant des dispositions relatives aux subventions ne sont *pas* soumis au frein aux dépenses, car la disposition concernant la contribution financière de la Suisse ne saurait être dissociée et traitée indépendamment du reste du traité, contrairement aux lois fédérales.

21 ***Recommandation 1:***

*Les dispositions constitutionnelles et les traités internationaux ne doivent **pas** être soumis au frein aux dépenses.*

2.3 Exemples tirés de la pratique

22 Ces dernières années, l'application du frein aux dépenses a révélé qu'il n'était pas toujours facile de déterminer si une disposition relative aux subventions devait ou non être assujettie à ce frein (cf. les commentaires ci-après à ce sujet).

2.3.1 Qu'entend-on par disposition relative aux subventions? Uniquement la disposition de base ou davantage?

23 Lors de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS *831.30*, LPC; réforme des PC, 16.065), il a fallu déterminer quelles prescriptions portaient sur les subventions. Une disposition relative aux subventions englobe-t-elle uniquement l'article instaurant directement la subvention (en l'espèce l'art. 13 LPC; la Confédération supporte cinq huitièmes des PC annuelles) ou également les prescriptions qui influent sur le montant de cette subvention (en l'occurrence les art. 9 et 10 LPC, calcul des PC)? La prise en compte des dispositions justifiant la subvention ne permet souvent pas, à elle seule, de savoir si celles-ci occasionneront une dépense supérieure à l'un des seuils fixés. Comme ces articles ne doivent généralement pas être modifiés en cas de hausse des subventions, il convient donc, dans la *ratio legis*, de soumettre également au frein aux dépenses les dispositions[12] qui influent sur le montant de la subvention et *entraînent* dès lors de nouvelles dépenses (cf. aussi le Cm 28). Un assujettissement sera d'autant plus nécessaire si ces dernières s'appuient directement sur la disposition légale et ne sont pas pilotées par des arrêtés financiers renouvelés périodiquement et soumis au frein aux dépenses.

24 ***Recommandation 2:***

Au sens de la Constitution, les dispositions qui influent sur le montant d'une subvention doivent être soumises au frein aux dépenses, même si elles ne justifient pas cette subvention.

2.3.2 Dans quels cas existe-t-il un lien étroit entre deux dispositions?

25 Lors des débats concernant la réforme des PC (16.065), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé que le logement en propriété habité par les personnes demandant des PC ne serait pas pris en compte dans le calcul de la fortune nette (art. 9*a*, al. 3, LPC, qui entraîne une hausse des subventions; cf. le Cm 23) lorsqu'un consentement à la création d'un droit de gage à la charge de l'immeuble et en faveur de l'organe d'exécution

[12] Il peut s'agir d'un article entier, de certains alinéas, voire d'autres subdivisions.

des PC est donné (art. 11*a*, al. 1, LPC), engendrant alors une diminution de la subvention.

> L'*art. 9a, al. 3*, du projet énonçait:
>
> [3] L'immeuble qui sert d'habitation au bénéficiaire de prestations complémentaires ou à une autre personne comprise dans le calcul de ces prestations et dont l'une de ces personnes au moins est propriétaire n'est pas considéré comme un élément de la fortune nette au sens de l'al. 1 lorsqu'un consentement au sens de l'art. 11*a* est donné.
>
> L'*art. 11a, al. 1*, du projet précisait:
>
> [1] Lorsque la fortune du requérant est supérieure au seuil visé à l'art. 9*a*, la valeur de l'immeuble dont lui-même ou son conjoint est propriétaire et qui sert d'habitation à l'une de ces deux personnes au moins peut être déduite du calcul de la fortune déterminante pour le seuil de la fortune s'il consent à la création d'un droit de gage à la charge de l'immeuble et en faveur de l'organe d'exécution des PC.

26 Dans le cas présent, l'étroit lien formel et thématique entre les deux articles a conduit à considérer que les *faits* et non une disposition individuelle étaient déterminants pour définir l'impact de la modification sur le montant de la subvention (cas particulier au Cm 19), raison pour laquelle il n'y a pas eu d'assujettissement au frein aux dépenses. Si les faits y avaient été assujettis, il aurait suffi d'y soumettre uniquement l'art. 9*a*. Si cette disposition n'avait pas obtenu la majorité qualifiée, l'assujettissement éventuel de l'art. 11*a* aurait été inutile, car ce dernier ne peut déployer ses effets sans l'art. 9*a*. Il aurait néanmoins fallu déterminer ce qu'il advenait ensuite de la disposition[13].

27 ***Recommandation 3:***

Lorsque deux articles présentent un étroit lien formel et thématique, les faits et non une disposition individuelle sont déterminants pour définir l'impact sur le montant de la subvention (atteinte de l'un des seuils). Si l'un des seuils est atteint, il suffit d'assujettir l'une des dispositions au frein aux dépenses. En l'absence de majorité qualifiée, les conséquences sur les autres prescriptions doivent être examinées.

2.3.3 La suppression de l'affectation obligatoire d'une recette doit-elle également être soumise au frein aux dépenses lorsqu'elle entraîne automatiquement une hausse des charges dans le budget général de la Confédération?

28 Les débats sur le Projet fiscal 17 (PF 17; 18.031) ont également abordé la question de la définition des dispositions relatives aux subventions en relation avec l'AVS. La suppression d'une prescription garantissant à la Confédération une part du pour-cent supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'AVS doit-elle être soumise au frein aux dépenses? La contribution fédérale à l'AVS est régie par l'art. 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS *831.10*). Cette disposition relative aux subventions n'est pas modifiée par la suppression de la part fédérale à l'art. 2, al. 2, de l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI (RS *641.203*). Cette suppression se traduit par une disparition de recettes et, dès

[13] Il serait également possible de soumettre au frein aux dépenses deux dispositions liées sur le plan thématique. Dans la pratique, seule la disposition principale (qui est souvent l'article concernant le financement) est généralement assujettie à ce frein. Si elle n'atteint pas la majorité qualifiée, les conséquences pour les autres prescriptions doivent alors être examinées.

lors, par une hausse des charges dans le budget général de la Confédération. Même si cette prescription ne constitue pas en soi une disposition relative aux subventions, sa suppression engendre une augmentation des fonds fédéraux requis pour le financement au sens de l'art. 103 LAVS (subventions). Elle devrait donc être soumise au frein aux dépenses selon la *ratio legis* et la formulation de la prescription constitutionnelle, en vertu de laquelle les dispositions qui *entraînent*, pour la Confédération, des dépenses dépassant l'un des seuils, même indirectement, doivent être assujetties au frein aux dépenses (cf. également les Cm 17 et 23).

29 ***Recommandation 4:***

Au sens de la Constitution, la suppression d'une disposition devrait également être soumise au frein aux dépenses lorsque la Confédération perd ainsi des recettes affectées et que ses dépenses liées aux subventions dépassent alors l'un des seuils fixés.

2.3.4 Quelles règles s'appliquent à un financement issu de fonds affectés?

30 Lors de l'examen du message concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur; 13.059), il a fallu déterminer si les dispositions relatives aux subventions ou les arrêtés financiers devaient être exclus du frein aux dépenses lorsque les nouvelles dépenses sont financées par des recettes affectées. La disposition constitutionnelle déterminante ne prévoit aucune exception. Le comblement de cette lacune n'est pas permis pour des raisons matérielles. Le frein aux dépenses doit saisir les dépenses sans égard à leur financement. Il n'est pas justifié de privilégier celles qui peuvent être couvertes par des recettes à affectation liée. Même si de telles dépenses ne péjorent pas le résultat du compte financier, elles constituent une charge supplémentaire pour l'économie et pour le citoyen, par analogie avec le Cm 28 (cf. à ce sujet le message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 [révision du droit de l'énergie] et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire [initiative ‹Sortir du nucléaire›]», FF *2013* 6671, p. 6965).

31 ***Recommandation 5:***

Le financement des nouvelles dépenses (fonds affectés ou non) n'est pas déterminant pour leur assujettissement au frein aux dépenses.

2.3.5 Quelles règles s'appliquent au maintien de subventions existantes?

32 Lorsqu'une *révision totale* concerne un acte dont la version précédente comportait une disposition relative aux subventions qui est conservée dans le document révisé, cette dernière n'est pas nouvelle et ne doit donc pas être soumise au frein aux dépenses. Il ne serait pas opportun d'exiger à nouveau la majorité qualifiée pour une disposition déjà approuvée selon ces modalités juste parce que l'acte en question a dû être entièrement révisé pour des motifs peut-être purement formels. Toutefois, si cet acte comprend des dispositions relatives aux subventions qui *étendent ces dernières (extension factuelle du but des subventions) ou en créent de nouvelles*, ces prescriptions seront assujetties au frein aux dépenses.

33 Lorsqu'une subvention versée jusqu'à présent en s'appuyant directement sur la Cst. est désormais ancrée dans une loi, elle n'est pas nouvelle, même si la loi ne comprenait auparavant aucune disposition correspondante (cf. à ce sujet le message du 30 novembre 2018 concernant la modification de la loi sur les allocations familiales; FF *2019* 997, p. 1040, ch. 5.4). Si la réglementation figurant dans la loi n'étend pas la subvention, elle ne doit pas être soumise au frein aux dépenses.

34 Lorsqu'une *révision partielle* comprend une disposition relative aux subventions qui est inchangée sur le fond et des prescriptions influant sur le montant de la subvention, seules ces dernières sont soumises au frein aux dépenses. Si la disposition relative aux subventions était assujettie au frein aux dépenses, la base légale de la subvention existante risquerait d'être abrogée alors qu'elle n'a pas été modifiée (p. ex. message du 30 novembre 2018 relatif à la modification de la loi sur les produits thérapeutiques, FF *2019* 1, p. 35 et 50).

35 Les dispositions précédentes relatives aux subventions qui sont uniquement *mises à jour, voire réduites* doivent être clairement indiquées dans les messages destinés aux Chambres fédérales. Cela vaut également lorsque la disposition initiale n'a jamais été soumise au frein aux dépenses, car elle a été édictée avant celui-ci. En général, cette disposition n'est pas nouvelle.

36 ***Recommandation 6:***

Lorsqu'une subvention existante est uniquement mise à jour, voire réduite, elle ne doit ***pas*** *être soumise au frein aux dépenses. Il faut toutefois préciser dans le message destiné aux Chambres fédérales qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle disposition relative aux subventions.*

2.3.6 Quelles règles s'appliquent à la prolongation d'actes à durée limitée?

37 Les dispositions concernant la *prolongation d'actes à durée limitée* doivent toujours être soumises au frein aux dépenses lorsqu'elles entraînent des dépenses supérieures à l'un des seuils. En l'espèce, on ne peut arguer qu'il s'agit juste d'une révision totale d'un acte existant (il faut donc opérer une distinction avec le cas mentionné au ch. 2.4, car aucune base légale à durée indéterminée n'est créée). La durée déterminée indique que l'acte n'était pas considéré comme une solution durable. Sans sa prolongation, il devient généralement caduc. À l'échéance de la durée de validité, les Chambres fédérales doivent de nouveau statuer sur la poursuite du subventionnement, ce qui implique généralement de nouvelles dépenses. Par analogie avec le Cm 26, il convient de déterminer l'organisation transitoire des rapports juridiques existants lorsque l'acte devient caduc.

38 Lorsqu'une loi à durée limitée est prolongée pour une période précise et qu'un crédit d'engagement est proposé pour cette même période, il suffit d'assujettir ce dernier au frein aux dépenses (cf. également le ch. 2.3.2 concernant un lien étroit). Il faut toutefois tenir compte du ch. 2.3.8, Cm 43, lorsque la subvention est étendue simultanément.

39 ***Recommandation 7:***

La prolongation d'une loi à durée limitée relative à des subventions doit toujours être assujettie au frein aux dépenses. Si un crédit d'engagement est décidé pour la durée de prolongation de la loi, il suffit de soumettre ce crédit au frein aux dépenses (par analogie avec le ch. 2.3.2).

2.3.7 Quelles règles s'appliquent aux dispositions transitoires?

40 Lorsqu'une disposition relative aux subventions réglemente le financement du passage d'un ancien système vers un nouveau et que cette transition est clairement limitée dans le temps, on peut généralement considérer l'ensemble comme un seul et même projet. Cela vaut notamment lorsque les paiements constituent, par exemple, des contributions d'exploitation qui sont, par définition, des dépenses récurrentes. Dans ce cas, le seuil de 20 millions de francs s'applique, à l'exemple de la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (FF *2019* 515, p. 585).

41 ***Recommandation 8:***

Les paiements exécutés pendant une période transitoire précise sont assimilés au financement d'un seul et même projet. Dès lors, ils sont assujettis au seuil de 20 millions de francs, même s'ils pourraient, par définition, être qualifiés de dépenses récurrentes.

2.3.8 Qu'advient-il en cas d'externalisation des tâches?

42 L'externalisation de tâches fédérales requiert impérativement une base légale formelle (art. 178, al. 3, Cst.). La réglementation correspondante doit également préciser comment la tâche externalisée sera financée à l'avenir. Si ce financement n'est pas assuré par des redevances, des émoluments ou des prestations commerciales, la Confédération est tenue de le garantir par des indemnités.

43 En vertu de l'art. 3, al. 2, LSu, ces indemnités constituent des subventions. Par conséquent, les actes qui réglementent le financement d'une tâche externalisée à l'aide d'indemnités comprennent une disposition relative aux subventions. Lorsque l'externalisation s'accompagne d'une extension du domaine de tâches par rapport à une exécution par l'administration fédérale centrale, la disposition correspondante doit être soumise au frein aux dépenses si l'un des seuils est dépassé (cf. à ce sujet FF *2015* 8661, p. 8706).

44 Toutefois, lorsque seules des tâches administratives déjà définies légalement sont externalisées, il y a certes sur le plan formel une nouvelle disposition relative aux subventions, mais pas une nouvelle dépense (cf. le ch. 4 et, comme exemple d'externalisation, la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'Institut fédéral de métrologie[14]). Dans tous les cas, la tâche administrative concernée doit être assumée et financée. Que cela incombe à l'administration elle-même ou à un tiers n'est pas déterminant en matière de coûts. Les dispositions relatives aux subventions qui réglementent l'indemnisation d'une tâche fédérale externalisée dans son étendue actuelle ne doivent donc *pas* être soumises au frein aux dépenses.

45 En général, les entités externalisées qui bénéficient d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'étendue des tâches définie légalement ainsi que celles qui octroient des subventions (tâche normalement dévolue à l'administration fédérale centrale) sont gérées grâce à un plafond de dépenses quadriennal. Celui-ci est soumis au frein aux dépenses tant pour les institutions accordant des subventions, qui opèrent principalement dans la culture, la formation et la recherche (Pro Helvetia, Innosuisse), que pour les institutions fournissant elles-mêmes des prestations dans ces secteurs (domaine des EPF, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Musée national suisse). Cet assujettissement se

[14] RS **941.27** (art. 3)

justifie, car les milieux politiques peuvent décider, à travers le plafond de dépenses, de l'ampleur de l'activité et donc du montant des dépenses.

46 ***Recommandation 9a:***

Les dispositions relatives aux subventions qui réglementent l'indemnisation d'une tâche fédérale externalisée dans son étendue légale existante ne doivent ***pas*** *être soumises au frein aux dépenses.*

Recommandation 9b:

Lorsqu'une entité externalisée est gérée à l'aide d'un plafond de dépenses, celui-ci doit être assujetti au frein aux dépenses.

2.4 Procédure lorsque des dispositions relatives aux subventions sont proposées en même temps que l'arrêté financier

47 En matière de subventions, le frein aux dépenses peut s'appliquer en deux temps: premièrement, une disposition relative aux subventions peut requérir la majorité qualifiée lors du processus législatif, car elle entraîne de nouvelles dépenses qui dépassent l'un des seuils fixés. Deuxièmement, comme les Chambres peuvent décider du montant des dépenses à travers l'arrêté financier[15], celui-ci doit également être assujetti au frein aux dépenses. C'est le seul moyen de respecter le sens et l'objectif de cet instrument. Lors de l'initiative populaire «Pour les transports publics» et de l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire FAIF (12.016), tant la disposition relative aux subventions (cf. le projet 3, ch. 3 «Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer», art. 57, al. 5) que l'arrêté financier (cf. le projet 5, art. 1) ont été soumis au frein aux dépenses.

48 ***Recommandation 10:***

Lorsqu'un arrêté financier est soumis aux Chambres fédérales en même temps qu'une nouvelle disposition relative aux subventions figurant dans une loi à durée indéterminée, tant cette disposition que la prescription concernant les dépenses dans l'arrêté financier doivent être assujetties au frein aux dépenses.

3. Application aux arrêtés financiers

3.1 Principes généraux

49 Lorsque l'un des seuils est atteint, chaque *crédit d'engagement*[16] au sens de l'art. 10 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS *611.01*)[17] et chaque *plafond des dépenses* au sens de l'art. 20 LFC (RS *611.0*) sont soumis au frein aux dépenses. Tant les crédits d'engagement que les plafonds de dépenses doivent être édictés sous la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163 Cst.), qui n'est pas sujet au référendum car il ne fixe pas des règles de droit.

50 Concernant la nécessité d'une majorité qualifiée, il importe peu que l'arrêté financier soit soumis avec un *message spécifique* ou *avec le budget et ses suppléments*.

---

15 Cf. à ce sujet le ch. 1.2.2, Cm 11 et 12.
16 Les crédits additionnels font l'objet d'une approche plus différenciée. Cf. à ce sujet le ch. 3.2.6.
17 Le crédit d'ensemble regroupe plusieurs crédits. Cf. à ce sujet le Cm 56 et le ch. 3.2.5.

51 Les arrêtés financiers *ne se limitent pas aux subventions*. Dès lors, le frein aux dépenses déploie ses effets indépendamment de l'utilisation prévue des ressources mises à disposition (donc y compris dans le domaine propre à la Confédération).

52 Dans l'arrêté fédéral concernant le budget (cf. p. ex. les art. 7 et 8 de l'arrêté fédéral la concernant le budget pour l'année 2018, tome 1) ou le supplément I ou II, les crédits d'engagement sont regroupés par domaine de tâches et répartis en deux articles. Un article comprend tous les crédits d'engagement soumis au frein aux dépenses et l'autre, tous ceux qui n'y sont pas assujettis. Les Chambres fédérales votent chaque fois sur l'article complet. Si celui-ci n'obtient pas la majorité qualifiée, toutes ses lettres font l'objet d'un scrutin.

3.2 Crédits d'engagement

3.2.1 Types de crédits d'engagement

53 Les *crédits d'engagement* sont en principe concernés par le frein aux dépenses (sous réserve que l'un des seuils fixés soit atteint; cf. le ch. 4, Cm 74). Comme celui-ci s'applique différemment selon le type de crédit d'engagement, chacun d'entre eux est exposé brièvement ci-après. Tous les types de crédits d'engagement sont définis à l'art. 10 OFC.

54 L'expression «crédit d'engagement» est, d'une part, un *terme générique* désignant tous les types de crédits d'engagement. D'autre part, on entend par *crédit d'engagement* un crédit demandé pour un projet unique ou un groupe de projets similaires (art. 10, al. 1, OFC).

55 Le terme générique englobe également le *crédit-cadre*, c'est-à-dire un crédit d'engagement assorti d'un pouvoir de délégation (art. 10, al. 5, OFC).

56 Lorsque plusieurs crédits d'engagement sont regroupés, qu'il s'agisse de crédits d'engagement spécifiés par l'Assemblée fédérale ou de crédits-cadres, on parle de *crédit d'ensemble* (art. 10, al. 3, OFC)[18]. Celui-ci permet de procéder à des transferts limités entre les différents crédits d'engagement sans qu'une nouvelle décision du Parlement ne soit nécessaire à cet effet.

57 Si un crédit d'engagement est jugé insuffisant, il peut être complété par un *crédit additionnel* (art. 10, al. 2, OFC). Ce dernier peut également permettre d'augmenter des fonds qui n'ont initialement pas été demandés sous la forme d'un crédit d'engagement, car cela n'était pas nécessaire en vertu de l'art. 11 OFC (par analogie avec l'art. 33, al. 1, LFC, bien que l'art. 27 LFC ne l'indique pas explicitement).

3.2.2 Principe applicable à tous les crédits d'engagement

58 Comme pour les dispositions relatives aux subventions, il faut examiner, dans le cas des crédits d'engagement, si les obligations en découlant se traduisent par des prestations uniques ou périodiques afin de déterminer le seuil applicable. Les crédits d'engagement s'accompagnent souvent de dépenses uniques.

3.2.3 Crédits d'engagement pour des projets uniques

59 Lors de *crédits d'engagement* destinés à des projets uniques, on peut généralement supposer que les engagements pris se traduiront par des prestations uniques.

[18] Cf. également le ch. 3.2.5, notamment l'exemple (CISIN 4).

3.2.4 Crédits-cadres

60 Lors de *crédits-cadres*, les montants inhérents aux différents sous-projets ne sont pas encore connus, car il n'y a aucune spécification au moment de l'autorisation. Pour parvenir à une solution pratique, on déterminera dans chaque cas si le *montant total* du crédit dépasse le seuil de 2 millions de francs.[19] Cela se justifie, car le Parlement approuve alors un crédit unique pour une certaine *catégorie* de projets.

3.2.5 Crédits d'ensemble

61 En cas de *crédit d'ensemble*, il faut déterminer en premier lieu si chacun des crédits d'engagement regroupés peut ou non exister individuellement. Lorsqu'une dissociation du crédit d'ensemble est possible sans compromettre le projet intégral, les différents crédits d'engagement sont soumis au frein aux dépenses.

62 Si les possibilités de transfert prévues lors d'un crédit d'ensemble peuvent entraîner le dépassement de l'un des seuils par un crédit d'engagement, ce dernier doit faire l'objet d'une subdivision spécifique[20] pour pouvoir être soumis au frein aux dépenses. En l'espèce, le fait qu'un projet engendre de nouvelles dépenses de l'ampleur définie est déterminant; peu importe que celles-ci en soient une conséquence directe ou indirecte.

63 Lorsque les différents crédits d'engagement regroupés dans le crédit d'ensemble ne peuvent pas être dissociés sans compromettre le projet intégral, le total du crédit d'ensemble doit être soumis au frein aux dépenses.

64 L'arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 4) illustre la subdivision spécifique mentionnée au Cm 62 (FF *2012* 1855). Il ne comprend toutefois qu'un article sur les crédits d'engagement, car aucun de ceux qui sont regroupés dans le crédit d'ensemble ne dépasse le seuil de 20 millions de francs. Du point de vue actuel, cet arrêté fédéral ne devrait pas être assujetti au frein aux dépenses (cf. le message du 22 février 2012 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale, FF *2012* 1805, p. 1842).

3.2.6 Crédits additionnels

65 Lorsque le crédit d'engagement sous-jacent au crédit additionnel a été soumis au frein aux dépenses, seul le complément doit être pris en compte pour déterminer l'assujettissement du crédit additionnel. À cet égard, il faut notamment se demander s'il s'agit de nouvelles dépenses (ce qui devrait être plutôt rare pour achever des travaux déjà engagés). Lorsque le crédit additionnel ne dépasse pas, en soi, l'un des seuils fixés ou n'entraîne aucune nouvelle dépense, il ne doit pas être assujetti au frein aux dépenses.

66 Lorsque le crédit d'engagement sous-jacent n'a pas été soumis au frein aux dépenses, car il ne dépassait pas les seuils fixés ou car aucune demande correspondante n'a été déposée (limite de 10 millions de francs selon l'art. 11 OFC non atteinte), l'ensemble du crédit d'engagement (valeur sous-jacente au crédit additionnel plus ce dernier) est déterminant pour l'assujettissement éventuel du crédit additionnel au frein aux dépenses. Cela vaut également lorsque le crédit additionnel étend l'utilisation du crédit d'engagement initial, car les Chambres fédérales ne se sont pas encore prononcées sur cette utilisation complémentaire.

---

19 Il n'est fait référence ici qu'au seuil de 2 millions de francs, car on suppose qu'il n'existe pas de crédits-cadres pour les projets uniques.

20 Les crédits d'engagement demandés avec le budget sont présentés dans un article distinct.

67 La procédure énoncée au Cm 66 entend éviter un morcellement artificiel des crédits d'engagement qui serait destiné à contourner le frein aux dépenses.

3.3 Plafonds des dépenses

68 Le plafond des dépenses est le volume maximum de crédits budgétaires que l'Assemblée fédérale affecte à certaines tâches pour une période pluriannuelle (art. 20, al. 1, LFC).

69 Conformément à l'art. 20, al. 3, LFC, le plafond des dépenses ne vaut pas autorisation de dépenses, mais constitue plutôt un objectif pertinent de la politique budgétaire (cf. le message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, FF *2005* 5, p. 75). Les tranches annuelles doivent être autorisées par le Parlement dans le cadre de l'approbation du budget (même si l'arrêté fédéral comprend déjà une répartition des fonds sur les différentes années).

70 Dès lors, le montant total du plafond des dépenses doit être soumis au frein aux dépenses, car l'arrêté pourrait *entraîner* des dépenses équivalant à ce plafond.

3.4 Crédits budgétaires et crédits supplémentaires

71 Les *crédits budgétaires* et les *crédits supplémentaires* ne sont pas mentionnés à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Ils ne peuvent donc pas requérir la majorité qualifiée, pas plus que l'arrêté proprement dit concernant le budget.

4. Définition des nouvelles dépenses

72 Lorsque l'on détermine si une disposition relative aux subventions, un crédit d'engagement ou un plafond de dépenses entraîne de nouvelles dépenses, il faut tenir compte du fait que les critères applicables à cette disposition diffèrent de ceux qui prévalent pour les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses.

73 Il convient de vérifier si les dispositions relatives aux subventions étaient déjà définies de manière correspondante dans une loi antérieure. Si tel est le cas, on optera pour la procédure décrite au ch. 2.3.5 (Cm 35; indication dans le message). La subvention repose sur une nouvelle base (cf. le ch. 2.3.5, Cm 32) uniquement si elle est étendue ou fait l'objet d'une nouvelle réglementation.

74 Les dépenses proposées à l'aide d'un crédit d'engagement (à l'exception du crédit additionnel, cf. le ch. 3.2.6) et d'un plafond de dépenses sont en principe nouvelles, car les Chambres fédérales sont libres de décider au minimum de leur montant. Par conséquent, les dispositions correspondantes figurant dans les arrêtés fédéraux seront toujours assujetties au frein aux dépenses si l'un des seuils est atteint.

75 Si, dans un cas particulier, des doutes subsistent quant au caractère nouveau des dépenses, on appliquera en dernier ressort la règle suivante: pour que le frein aux dépenses atteigne son objectif, l'*assujettissement* à cet instrument doit être décidé *en cas de doute* (message du 10 juin 1996 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles, FF *1996* III 905, p. 913). Il appartient au Conseil fédéral de soumettre une proposition correspondante aux Chambres fédérales et de la justifier dans le cadre des messages concernant le budget et ses suppléments ou dans des messages spécifiques.

5. Définition des seuils relatifs aux dépenses uniques et périodiques

76 Lorsque les dispositions relatives aux subventions ou les crédits d'engagement entraînent de nouvelles dépenses *uniques*, celles-ci ne requièrent la majorité qualifiée que si elles dépassent 20 millions de francs. En cas de nouvelles dépenses *périodiques*, le montant minimal s'élève à plus de 2 millions de francs (cela vaut également pour le plafond de dépenses)[21].

77 Selon sa nature, chaque dépense sera *considérée soit comme une dépense unique soit comme une dépense périodique*. Dès lors, seul l'un des deux seuils est déterminant pour la nécessité d'une majorité qualifiée.

78 Un *versement unique* destiné à une utilisation précise ne pose pas de problème: en tant que dépense unique, il est soumis au seuil de plus de 20 millions de francs.

79 En revanche, la question de la délimitation se pose lorsque des dispositions relatives aux subventions ou des arrêtés financiers déclenchent une *série de paiements*. En cas de versements multiples échelonnés dans le temps (souvent à un rythme annuel), si chacun d'entre eux est *judicieux en soi*, c'est-à-dire si les différents versements ne sont pas intrinsèquement liés pour le but recherché (p. ex. contributions d'exploitation), et si le besoin de financement est établi sur la durée (p. ex. contributions à Pro Helvetia, Fonds national suisse), ces dépenses présentent alors un caractère *périodique*. En revanche, si la série de paiements forme une *unité indissociable*, car tous les versements partiels sont indispensables à la réalisation d'un ouvrage (bâtiment) ou à l'acquisition d'un bien (matériel d'armement), les paiements échelonnés dans le temps représentent une dépense *unique* de par sa nature. Dans ce dernier cas, le frein aux dépenses s'applique uniquement si le total dépasse 20 millions de francs, quel que soit le montant de chaque paiement partiel.

80 En cas de dispositions relatives aux subventions, il convient d'estimer au moment de la législation si les paiements probables dépasseront l'un des seuils. Pour ce faire, il convient de tenir compte non seulement des dépenses prévues à court terme, mais également de leur *évolution à moyen et à long termes*. Le non-assujettissement au frein aux dépenses se justifie uniquement s'il est très probable que cette disposition n'entraînera *aucune* nouvelle dépense de plus de 2 ou 20 millions de francs sur la durée[22].

6. Délimitation avec d'autres instruments

6.1 Référendum financier

81 Il n'existe aucun référendum financier au niveau fédéral, mais sa mise en place est régulièrement évoquée (cf. à ce sujet le rapport du 1er novembre 2007[23]), notamment récemment avec l'initiative parlementaire 17.446 du groupe de l'Union démocratique du centre «Instauration d'un référendum financier» et l'initiative parlementaire 18.417 Bäumle «Introduire le référendum financier facultatif au niveau fédéral».

82 Jusqu'à présent, ces interventions n'ont pas abouti. On craint entre autres que l'assujettissement de certains arrêtés financiers au référendum ou l'instauration d'un référendum financier facultatif n'entraîne une pléthore de leviers décisionnels.

---

21 Basler Kommentar BV-Thurnherr N. 29 zu Art. 159 BV; cf. l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

22 Cf. à ce sujet la réforme des PC: comme les conséquences financières n'ont pas pu être estimées, mais qu'un dépassement des seuils ne pouvait être exclu, la disposition correspondante a été soumise au frein aux dépenses.

23 Initiative parlementaire. Instauration d'un référendum financier. Rapport du 1er novembre 2007 de la Commission des institutions politiques du Conseil national; FF **2007** 7865

6.2 Frein à l'endettement

83 Contrairement au frein aux dépenses et au référendum financier, qui concernent certains arrêtés de mise en œuvre, le frein à l'endettement porte sur le budget de la Confédération. Le frein à l'endettement et le frein aux dépenses sont donc deux instruments qui limitent efficacement la croissance des dépenses.

7. Genèse du frein aux dépenses

7.1 Motifs de l'instauration du frein aux dépenses

84 Après quelques tentatives infructueuses, le Conseil fédéral proposa de nouveau d'instaurer un frein aux dépenses dans le cadre du message du 4 octobre 1993 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993 (FF *1993* IV 301, p. 334). Lors de la votation du 12 mars 1995, le peuple et les cantons approuvèrent à une large majorité l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994 instituant un frein aux dépenses (FF *1995* II 1313). Le Conseil fédéral fixa au 1er juillet 1995 l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle (ancien art. 88 Cst., désormais art. 159, al. 3, let. b; RO *1995* 1455 s.).

85 Le frein aux dépenses a eu plusieurs prédécesseurs (cf. les Cm 87 à 91). Sa mise en place a toujours été demandée pendant des périodes difficiles sur le plan financier[24]. Le frein aux dépenses devait imposer au Parlement une auto-restriction et inciter dans le même temps l'administration à être économe (cf. à ce sujet le message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, FF *1948* I 329, p. 579, et le message du 4 octobre 1993 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993, FF *1993* IV 301, p. 335). Une décision à la majorité qualifiée permet au moins d'attirer l'attention des Chambres sur les arrêtés concernant des dépenses significatives, même si le frein aux dépenses n'a finalement pas fait échouer un grand nombre d'actes (cf. la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Dettling, Cm 93).

86 En vertu de l'art. 141, al. 2, let. f, LParl (RS *171.10*), le Conseil fédéral fait le point, dans ses messages, sur les conséquences que les projets entraînent sur les finances de la Confédération[25]. À ce titre, il est donc tenu de s'exprimer sur l'assujettissement d'un projet au frein aux dépenses.

7.2 Versions et projets précédents du frein aux dépenses

87 Un premier frein aux dépenses est entré en vigueur en 1951. Il était limité jusqu'au 31 décembre 1954 et s'appuyait sur l'art. 8 d'un complément constitutionnel du 20 décembre 1950[26] (RO *1950* 1507, p. 1509).
D'après cette disposition, la majorité absolue des membres de chacun des deux conseils législatifs était requise pour les arrêtés qui n'étaient pas soumis à la votation populaire et qui prévoyaient:

- une dépense unique de plus de 5 millions de francs;
- des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs; ou
- l'augmentation, de la même somme, d'une dépense décidée.

88 Une initiative demandant l'ajout d'un art. 89ter dans la Constitution fut déposée le 23 septembre 1953. Elle entendait mettre en place un frein aux dépenses (sans limite de montant) et d'autres restrictions en matière de dépenses (dépassement du total des dépenses proposées par le Conseil fédéral dans le budget ou ses

---

24 Cf. notamment FF **1975** I 336, p. 337, ch. 1, et FF **1993** IV 301, p. 335, ch. 32.
25 FF **1993** IV 301, p. 335, ch. 32
26 Arrêté fédéral concernant le résultat de la votation populaire du 3 décembre 1950 sur l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954

compléments uniquement si des économies ou des recettes supplémentaires sont décidées simultanément). Le Conseil fédéral remit à l'Assemblée fédérale un rapport accompagné d'un contre-projet (rapport du 4 mai 1954 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale, FF *1954* I 808). Après une légère adaptation du contre-projet par le Conseil des États pour inciter les auteurs de l'initiative à retirer celle-ci (seuils plus bas que ceux du Conseil fédéral), le Conseil national demanda au Conseil fédéral un rapport complémentaire (rapport complémentaire du 16 décembre 1955 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale, FF *1955* II 1457). Le 27 juin 1956, le Parlement[27] décida de demander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire, mais d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale (FF *1956* I 1352), à la suite de quoi l'initiative fut retirée le 6 juillet 1956 (FF *1956* II 35). Le peuple et les cantons refusèrent le contre-projet le 30 septembre 1956 (FF *1956* II 677).

89 Le 8 décembre 1974, le peuple et les cantons acceptèrent un autre frein aux dépenses en tant que disposition transitoire dans la Constitution. Celui-ci ne put cependant pas entrer en vigueur en raison de son lien avec un arrêté fiscal rejeté lors de la même votation (message du 8 janvier 1975 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de mesures propres à améliorer les finances de la Confédération, FF *1975* I 336, p. 342, ch. 2). Le 8 juin 1975, un projet comprenant la même formulation fut approuvé par le peuple et les cantons. Pris dans le cadre de mesures destinées à améliorer le budget fédéral, cet arrêté (FF *1975* I 602) s'appliqua jusqu'au 31 décembre 1979. En vertu de cet arrêté, l'une des commissions chargées de l'examen préalable, l'une des Commissions des finances ou un quart des membres de l'un des conseils pouvait demander que les arrêtés ne puissent être votés dans chaque conseil qu'à la majorité des membres, s'ils prévoyaient:

- de nouvelles dépenses;
- des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente; ou
- l'augmentation de dépenses entérinées.

90 Le frein aux dépenses était entièrement soumis au bon vouloir du Parlement et de ses commissions. Comme il était en outre lié à des dispositions d'exécution complexes (cf. RO *1975* 1634), il n'est pas parvenu à s'imposer dans la pratique[28].

91 En novembre 1983, une motion concernant la réintroduction du frein aux dépenses fut déposée[29]. La plupart des avis exprimés lors de la consultation subséquente étaient défavorables, de sorte que la motion fut classée. Les adversaires redoutaient principalement un transfert indésirable de compétence du Parlement au Conseil fédéral, une préférence pour les dépenses existantes par rapport aux nouvelles dépenses, ainsi que des désavantages pour les cantons à faible capacité financière et les minorités. De plus, les chances que ce projet soit approuvé étaient jugées nulles en raison de la bonne situation financière de la Confédération[30].

7.3 Interventions visant à modifier le frein aux dépenses

92 Le 18 juin 1999, le *conseiller national Toni Dettling* déposa une question ordinaire (QO 99.1102), dans laquelle il indiquait que le frein aux dépenses s'était révélé, à son avis, efficace sur le plan budgétaire. Il estimait cependant que la disposition constitutionnelle offrait de vastes possibilités d'interprétation au niveau de

---

27 Arrêté fédéral du 27 juin 1956 sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale.
28 Cf. à ce sujet l'expression «frein aux dépenses» dans le lexique du Parlement et FF **1992** III 341, p. 374.
29 FF **1992** III 341, p. 374
30 FF **1992** III 341, p. 374

l'application, d'où les difficultés permanentes d'appliquer cet instrument conformément à l'esprit de la Constitution. En outre, selon lui, toute une série de problèmes de procédure n'avaient pas été résolus faute de dispositions d'exécution. L'application du frein aux dépenses se fondait donc essentiellement sur les recommandations du 18 mars 1996 émises par le Département fédéral des finances.

93 Dans sa réponse[31], le Conseil fédéral précisa que l'application du frein aux dépenses n'avait guère causé de problèmes jusque-là, y compris de l'avis des Services du Parlement. Selon lui, cet instrument déployait principalement ses effets en obligeant l'administration, le Conseil fédéral et le Parlement à identifier et à mettre en évidence les nouvelles dépenses importantes et, par conséquent, à faire preuve d'un sens plus aigu de l'économie et d'une certaine retenue en matière de charges financières supplémentaires. Il souligna également que l'expérience de 1975 avait montré que les dispositions d'exécution édictées à l'époque étaient trop compliquées et avaient rendu l'application du frein aux dépenses plus difficile.

94 Le 24 septembre 2009, le *conseiller national Roger Nordmann* déposa une initiative parlementaire (09.484) intitulée «Abolition de la clause antidémocratique de la majorité qualifiée pour le frein aux dépenses». La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) examina cette initiative parlementaire lors de sa séance du 15 janvier 2010 et demanda, par 14 voix contre 10, de ne pas y donner suite.

95 La CIP-N motiva son refus par la forte majorité ayant accepté le frein aux dépenses en votation populaire et, dès lors, par la légitimation démocratique indéniable de cet instrument. À son avis, les électeurs souhaitaient que le Parlement examine très attentivement les décisions relatives aux dépenses, et la nécessité d'obtenir l'aval d'une majorité de parlementaires visait principalement à instaurer une certaine discipline parmi ceux-ci. La CIP-N jugeait par ailleurs que les dépenses importantes ne devaient pas être décidées par une majorité de personnes présentes de manière aléatoire, mais par l'ensemble du Parlement. De plus, selon elle, d'autres décisions de ce dernier requéraient la majorité qualifiée, telles que la déclaration d'urgence des lois fédérales ou l'augmentation des dépenses totales en cas de besoins financiers exceptionnels (art. 159, al. 3, Cst.).

96 La *minorité* de la commission estimait pour sa part que les parlementaires devaient examiner toutes les décisions avec toute la diligence requise et participer aux votes de manière disciplinée. Considérant qu'il existe généralement un lien entre une décision de fond et une dépense, elle ne trouvait pas logique d'exiger des majorités différentes pour les décisions de fond et celles concernant des dépenses et de devoir voter deux fois sur le même sujet en appliquant des conditions divergentes. Enfin, elle jugeait particulièrement choquant qu'une minorité puisse faire capoter une décision prise à la majorité en raison d'abstentions et d'absences.

[31] Cf. à ce sujet la réponse à la question ordinaire Dettling.

Bibliographie

JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003

BERNHARD EHRENZELLER/BENJAMIN SCHINDLER/REINER J. SCHWEIZER/ KLAUS A. VALLENDER, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3e édition 2014

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD/EPINEY ASTRID (ÉD.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Bâle 2015

Documentation

Message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération (FF *1948* I 329)

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 mai 1954 sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale (FF *1954* I 808)

Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 décembre 1955 sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale (FF *1955* II 1457)

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 12 novembre 1956 relatif au résultat de la votation populaire du 30 septembre 1956 concernant la révision du régime du blé et le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale (FF *1956* II 677)

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 8 janvier 1975 à l'appui de mesures propres à améliorer les finances de la Confédération (FF *1975* I 336)

Message du 25 mars 1992 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992 (FF *1992* III 341)

Message du 4 octobre 1993 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993 (FF *1993* IV 301)

Message du 10 juin 1996 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles (FF *1996* III 905)

Message du 16 juin 1997 concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (FF *1997* IV 199)

Message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF *2005* 5)

Initiative parlementaire. Instauration d'un référendum financier. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er novembre 2007 (FF *2007* 7865)

Message du 22 février 2012 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (FF *2012* 1805)

Message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire» (Initiative ‹Sortir du nucléaire›) (FF *2013* 6771)

Message du 25 novembre 2015 relatif à la loi sur Innosuisse (FF *2015* 8661)

Message du 16 septembre 2016 relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires (FF *2016* 7249)