

Commentaires de l’AFF concernant le

frein aux dépenses

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

État le 1^{er} août 2024

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	6
2.1 Définition des dispositions relatives aux subventions.....	6
2.2 Normes juridiques concernées	7
2.3 Exemples tirés de la pratique	7
2.3.1 La disposition de base est-elle la seule à être réputée disposition relative aux subventions ?	7
2.3.2 Dans quels cas existe-t-il un lien étroit entre deux dispositions ?	8
2.3.3 La suppression de l'affectation obligatoire d'une recette doit-elle être soumise au frein aux dépenses lorsqu'elle entraîne une hausse des charges dans le budget général de la Confédération ?.....	9
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 ?	10
2.3.6 Quelles règles s'appliquent à la prolongation de lois 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
2.3.9 Qu'advient-il en cas d'allègements fiscaux ?.....	12
2.3.10 Qu'advient-il en cas de financement anticipé par la Confédération ?	13
3. Application aux arrêtés financiers.....	14
3.1 Principes généraux.....	14
3.2 Crédits d'engagement	14
3.2.2 Principe applicable à tous les crédits d'engagement.....	15
3.2.3 Crédits d'engagement pour des projets uniques	15
3.2.4 Crédits d'engagement assortis d'un pouvoir de délégation.....	15
3.2.5 Crédit d'engagement regroupant plusieurs crédits d'engagement et permettant un transfert entre ceux-ci.....	16
3.2.6 Crédits additionnels	16
3.3 Plafonds des dépenses	17
3.4 Crédits budgétaires et crédits supplémentaires	17
4. Définition des nouvelles dépenses	17
5. Définition des seuils relatifs aux dépenses uniques et périodiques	18
6. Délimitation avec d'autres instruments.....	18
6.1 Référendum financier	18
6.2 Frein à l'endettement.....	19
7. Genèse du frein aux dépenses.....	19
7.1 Motifs de l'instauration du frein aux dépenses	19
7.2 Versions et projets précédents du frein aux dépenses.....	19
7.3 Interventions visant à modifier le frein aux dépenses.....	20
Bibliographie	22

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 visé à l'[art. 159, al. 3, let. b, Cst.](#)² 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. 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. Rédigée notamment à la demande du Bureau du Conseil des États et des Commissions des finances, la première version du présent document remplaçait les commentaires du Département fédéral des finances datant de 1995 et les recommandations de 1996.
- 1a Mis à jour le 1^{er} août 2024, les commentaires révisés intègrent de nouveaux faits et apportent des précisions qui découlent de la pratique depuis 2019. La modification du 19 mars 2021 de la loi sur les finances (LFC)³, qui résulte de la [motion 16.4018](#) de Peter Hegglin, a également été prise en compte.
- 2 Peu d'ouvrages sont consacrés au frein aux dépenses. De plus, il n'existe aucune jurisprudence à ce sujet au niveau fédéral, 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 correspondantes⁴. 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. L'objectif instrument est de contribuer à maintenir l'équilibre du budget fédéral⁵. 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 dépenses⁶.
- 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),

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 RS 101

³ RO 2021 662

⁴ 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/geschäftsliste/2005-november-dezember-284-bis-325/2005-300> ; dernière consultation: 4.7.2023).

⁵ STEFAN KOLLER, Kommentar zum Parlamentsgesetz, art. 25 n° 6.

⁶ 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.

- s'ils *entraînent* (cf. le ch. 2.1, Cm 16 ; ainsi que les ch. 2.3.1, 2.3.3. 2.3.9 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).

1.2 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 droit⁷.
- 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 soumises⁸. 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)⁹. 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 engagée¹⁰. 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]¹¹).

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 décision relative à la norme juridique *individuelle* lors de la discussion par article, mais pas celle qui est prise pendant le vote sur l'ensemble ou final, à l'exemple du vote sur l'arrêté fédéral concernant le crédit-cadre¹² 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 fédérales 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 sur l'ensemble 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

⁷ EVA MARIA BELSER, Basler Kommentar BV, Einleitung zum Kommentar, N°50.

⁸ Cf. à ce sujet l'[aide-mémoire de la Chancellerie fédérale sur la présentation des messages](#) (ch. 7.4 Frein aux dépenses).

⁹ Cf. la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), [dépliant 2022 IV S](#), 20.022 é : S33 F.pdf – dépliant de la session d'hiver 2022, décision du Conseil des États (p. 9, art. 41).

¹⁰ Extrait du [lexique du Parlement](#) : frein aux dépenses / Informations complémentaires (dernière consultation : 6.7.2023).

¹¹ [RS 171.10](#)

¹² L'expression « crédit-cadre » a été abrogée lors de la révision du 19 mars 2021 de la LFC. On parle désormais de manière générale de « crédit d'engagement ». Il est cependant encore possible de demander des crédits d'engagement assortis d'un pouvoir de délégation.

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. Lorsque les divergences sur l'article ont été éliminées, l'assujettissement au frein aux dépenses est soumis au vote. Si 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 1^{er} 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 modérés¹³ a été adoptée. Dans le même temps, l'arrêté fédéral concernant les crédits-cadres¹⁴ 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 2007¹⁵ 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 approuvé¹⁶.
- 13 Dans le cadre du train de mesures en faveur des médias ([20.038](#)), le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un projet de loi sur l'aide aux médias en ligne qui prévoyait de soutenir ces derniers à hauteur de 30 millions de francs par an. Au Conseil des États, ce soutien a dans un premier temps été balayé lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée requise n'ayant pas été atteinte (22 voix pour et 20 contre). Celle-ci a cependant été obtenue tant au Conseil national qu'au Conseil des États lors des débats parlementaires ultérieurs. Un référendum ayant par la suite été déposé contre la loi correspondante, le peuple a rejeté le projet en votation.

¹³ [RS 842](#)

¹⁴ Cf. la note de bas de page 12 et les Cm 53 ss.

¹⁵ [FF 2002 6733](#)

¹⁶ 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](#)).

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)^{17 18}.
- 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, c'est-à-dire lorsque l'on cherche à accroître l'*ampleur* d'une contribution (élargissement de la portée des dispositions relatives aux subventions). Cela vaut uniquement si l'extension résulte d'une modification de la loi. Si cela n'est pas le cas et que le montant des subventions est relevé au budget, la hausse ne constitue pas, en soi, une nouvelle dépense au sens de la réglementation concernant le frein aux dépenses, car la décision relative au budget n'est pas soumise au frein aux dépenses.
- 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.¹⁹ 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 prescriptions²⁰.
- 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, au sens de la Cst., les prescriptions qui influent sur le montant d'une subvention²¹. 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 dépenses²². 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, la norme juridique concernant les prestations supplémentaires d'une assurance sociale doit être assujettie au frein aux dépenses même si la disposition qui détermine la contribution fédérale demeure inchangée (cf. également le ch. 2.3.1, Cm 23).
- 18 Une disposition relative aux subventions qui entraîne de nouvelles dépenses 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'une loi (nouvelle ou révisée) 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

17 [RS 616.1](#)

18 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 17, qui se réfère également à l'art. 3 LSu pour la définition d'une subvention.

19 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. 3a et 3b ([16.055](#)).

20 VON WYSS, St. Galler Kommentar zu Art. 159 BV, Cm 17.

21 Cf. à ce sujet le ch. 2.3.1.

22 [Art. 103 LAVS \(RS 831.10\)](#) ; [art. 13 LPC \(RS 831.30\)](#)

disposition de la même loi occasionne une baisse de charges. Les effets des dispositions doivent donc toujours être considérés individuellement et ne sauraient être compensés. Cette prise en compte brute s'applique même si un projet se traduit, dans l'ensemble, par un allègement notable du budget fédéral. Elle 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, let. e](#), LFC²³ ;).

19a

Principe directeur 1a :

Les conséquences financières des dispositions relatives aux subventions doivent être considérées individuellement. En particulier, elles ne peuvent pas être compensées avec d'éventuelles baisses de charges qui résultent d'autres dispositions figurant dans la même loi. Cette prise en compte brute s'applique également lorsqu'un projet se traduit, dans l'ensemble, par un allègement du budget fédéral.

2.2 Normes juridiques concernées

20

Le frein aux dépenses s'applique uniquement aux *dispositions relatives aux subventions* dans les *lois fédérales*²⁴, mais pas à d'autres normes juridiques, même si elles engendrent directement des dépenses. En d'autres termes, les dispositions figurant dans la Constitution ne sont *pas* soumises au frein aux dépenses. Les révisions 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

Principe directeur 1b :

*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 :

2.3.1 La disposition de base est-elle la seule à être réputée disposition relative aux subventions ?

23

Lors de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI²⁵ (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 ([art. 13 LPC](#) : la Confédération supporte cinq huitièmes des PC annuelles) ou également les prescriptions qui influent sur le montant de cette subvention ([art. 9, 9a](#) 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, au sens de la Cst., de soumettre également au frein aux dépenses

²³ [RS 611.0](#)

²⁴ Message du 16 juin 1997 concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget, [FF 1997 IV 199](#), p. 228.

²⁵ [RS 831.30](#), LPC

les dispositions²⁶ qui influent sur le montant de la subvention et *entraînent* dès lors de nouvelles dépenses (cf. aussi le Cm 28s). 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

Principe directeur 2 :

Toutes 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

Un projet de réglementation rejeté pendant les débats parlementaires permet d'illustrer cette problématique : 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) avait décidé que le logement en propriété habitée par les personnes demandant des PC ne serait pas pris en compte dans le calcul de la fortune nette (art. 9a, al. 3, LPC), ce qui entraînait une hausse des subventions (cf. le Cm 23). Cette disposition devait cependant s'appliquer uniquement lorsque l'ayant droit avait consenti à la création d'un droit de gage à la charge de l'immeuble et en faveur de l'organe d'exécution des PC (art. 11a, 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. 11a est donné.

L'art. 11a, al. 1, du projet précisait :

¹ Lorsque la fortune du requérant est supérieure au seuil visé à l'art. 9a, 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 l'*ensemble des faits*, et non une disposition individuelle, était déterminant pour définir l'impact de la modification sur le montant de la subvention (cas particulier au Cm 19). D'après les estimations réalisées à cette occasion, l'art. 9a aurait entraîné des dépenses supplémentaires supérieures au seuil et l'art. 11a se serait traduit par des remboursements ultérieurs et donc par une baisse de dépenses. L'approche commune a abouti à un non-assujettissement au frein aux dépenses. Si les faits y avaient été assujettis, il aurait suffi d'y soumettre uniquement l'art. 9a. Si cette disposition n'avait pas obtenu la majorité qualifiée, l'assujettissement éventuel de l'art. 11a aurait été inutile, car ce dernier ne pouvait déployer ses effets sans l'art. 9a²⁷. Dans un tel cas, il faut toujours déterminer ce qu'il advient ensuite de la disposition présentant un lien thématique (en l'espèce, l'art. 11a LPC).

²⁶ Il peut s'agir d'un article entier, de certains alinéas, voire d'autres subdivisions.

²⁷ 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.

27

Principe directeur 3 :

Lorsque deux articles ou plus 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 (p. ex. modification ou suppression de ces dernières).

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

- 28 Les débats sur le Projet fiscal 17 (PF 17 ; [18.031](#)) ont abordé de la manière suivante 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](#) (LAVS²⁸). Cette disposition relative aux subventions n'a pas été 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/AI²⁹, qui est devenu la loi fédérale sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS³⁰. Cette suppression s'est traduite par une disparition de recettes qui servaient à financer la part fédérale à l'art. 103 LAVS et, au final, par une hausse des charges dans le budget général de la Confédération. Même si cette prescription ne constituait pas en soi une disposition relative aux subventions, sa suppression a engendré une augmentation des fonds fédéraux requis pour le financement au sens de l'art. 103 LAVS (subventions).
- 28a Cette suppression a donc été soumise au frein aux dépenses, d'autant que la Cst. énonce que 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

Principe directeur 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. L'art. 159 Cst. ne prévoit aucune exception. Le frein aux dépenses englobe les nouvelles dépenses sans égard à leur financement. Il n'est dès lors 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

²⁸ [RS 831.10](#)

²⁹ [FF 1998 II 1469](#)

³⁰ [RS 641.203](#)

compte d'État, elles constituent au final une charge pour l'économie et pour la population, par analogie avec le Cm 28s³¹.

31

Principe directeur 5 :

Le financement des nouvelles dépenses (par des 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 une loi 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. Toutefois, si la version entièrement révisée de la loi 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 accordée jusqu'à présent en s'appuyant directement sur la Cst. est désormais ancrée dans une loi, elle n'est pas nouvelle³². 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 modifiée³³.

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. Cette disposition n'y sera pas assujettie, car elle n'est pas nouvelle.

36

Principe directeur 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 de lois à durée limitée ?

37

Les dispositions concernant la *prolongation de lois à durée limitée* doivent toujours être soumises au frein aux dépenses lorsqu'elles entraînent des dépenses supérieures à l'un des seuils (cf. le Cm 80). Cette situation diffère d'une révision totale d'une loi existante (ch. 2.3.5, Cm 3.2). De même, il ne s'agit pas d'un cas mentionné au ch. 2.3.11, car aucune base légale à durée indéterminée n'est créée. La durée déterminée indique que la loi n'était pas considérée comme une solution durable. Sans sa prolongation, elle serait généralement devenue caduque. À l'échéance de la durée de validité, les Chambres fédérales doivent donc de

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

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 la loi devient caduque.

- 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 **Principe directeur 7 :**

La prolongation d'une loi à durée limitée qui comprend des dispositions relatives aux subventions doit toujours être assujettie au frein aux dépenses lorsqu'elle entraîne des dépenses supérieures à l'un des seuils. 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.

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 devraient également être considérées comme 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 civile³⁴.

- 41 **Principe directeur 8 :**

Les paiements exécutés pendant une période transitoire clairement définie 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 devraient également être qualifiés de dépenses récurrentes. Si la période transitoire doit être prolongée, le principe directeur 7 s'applique.

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 recettes issues de 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 dépassé³⁵.

³⁴ [FF 2019 515](#), p. 585

³⁵ Cf. à ce sujet [FF 2015 8661](#), p. 8706.

- 44 Toutefois, lorsque seules des tâches administratives déjà définies légalement sont externalisées, l'indemnisation de leur exécution par la nouvelle entité organisationnelle compétente est certes réglementée sur le plan formel par une nouvelle disposition relative aux subventions, mais elle ne crée pas une nouvelle dépense (cf. le ch. 4)³⁶. 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 dépenses. 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. En revanche, les dispositions qui autorisent le Conseil fédéral à confier, contre indemnité, d'*autres* tâches à des tiers doivent y être assujetties. Même s'il ne s'agit souvent pas de nouvelles tâches, on ne saurait exclure une externalisation de nouvelles tâches dont les dépenses excèdent l'un des seuils³⁷.
- 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 justifie, car les milieux politiques peuvent influencer sur l'ampleur de l'activité en fixant le plafond de dépenses et l'un des seuils est régulièrement dépassé dans de tels cas.
- 46 **Principe directeur 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. Lorsqu'un acte comprend une disposition qui autorise le Conseil fédéral à confier d'autres tâches contre indemnité, cette prescription doit être assujettie au frein aux dépenses.*
- Principe directeur 9b :**
- Lorsqu'une entité externalisée est gérée à l'aide d'un plafond de dépenses, celui-ci doit être assujetti au frein aux dépenses si un seuil est dépassé.*

2.3.9 Qu'advient-il en cas d'allègements fiscaux ?

- 46a Les allègements fiscaux sont considérés comme des aides financières et donc comme des subventions au sens de l'art. 3, al. 1, LSu³⁸. Pour être soumise au frein aux dépenses, une disposition relative aux subventions doit entraîner des dépenses (Cm 4). Or, les allègements fiscaux engendrent une baisse des recettes fiscales et ne répondent dès lors pas à ce critère. Lors de l'élaboration de la disposition constitutionnelle en vigueur, le Parlement s'est également déclaré explicitement opposé à un assujettissement des baisses de recettes à ce frein³⁹. Le projet du Conseil fédéral comprenait certes une proposition correspondante⁴⁰, mais le Parlement ne l'a pas reprise.

³⁶ Cf. comme exemple d'externalisation la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'Institut fédéral de métrologie (RS 941.27 ; art. 3 en relation avec l'art. 16).

³⁷ Art. 3, al. 3, de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique

³⁸ FF 2008 5651, p. 5740 s. ; FF 1998 II 1721, p. 1745 ss

³⁹ Cahier des délibérations, mesures d'assainissement 1993, B. Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses, p. 23 ss.

⁴⁰ FF 1993 IV 301, p. 363

46b

Principe directeur 10 :

Les allégements fiscaux ne sont pas soumis au frein aux dépenses.

2.3.10 Qu'advient-il en cas de financement anticipé par la Confédération ?

- 46c Lorsque la Confédération assure le financement anticipé d'une tâche que des tiers doivent financer entièrement ou partiellement, on peut se demander si la disposition légale requise doit être soumise au frein aux dépenses. Un assujettissement implique que cette disposition porte sur des subventions (aide financière ou indemnité, cf. le ch. 2.1, Cm 14).
- 46d Une aide financière suppose une activité facultative (art. 3, al. 1, LSu)⁴¹. Lorsqu'une tâche est prévue légalement, il n'y a en général aucun caractère facultatif, de sorte qu'il ne peut pas s'agir d'une aide financière. Une indemnité est destinée à atténuer ou à compenser des charges financières (art. 3, al. 2, LSu). Or, une avance ne compense pas des charges financières, car elle doit être remboursée. Une réduction au sens d'une indemnisation partielle des charges financières – et donc une subvention – serait envisageable dans des cas très restreints, si l'on renonce à une rémunération conforme au marché. Cette renonciation n'entraîne cependant aucune dépense, mais engendre une baisse des recettes. Le frein aux dépenses vaut uniquement pour les nouvelles dépenses, pas pour les nouvelles baisses de recettes (cf. le ch. 2.3.9, Cm 46a ; tenir également compte du cas particulier exposé au ch. 2.3.3).
- 46e Le frein aux dépenses ne s'applique pas, car la réglementation d'une avance ne constitue pas, dans l'ensemble, une disposition relative aux subventions.
- 46f Une avance de la Confédération peut toutefois être soumise au frein aux dépenses lorsqu'elle nécessite l'obtention d'un crédit d'engagement et que l'un des seuils est dépassé (cf. le ch. 3.1, Cm 49 ss, et le ch. 3.2, Cm 53 ss).

46g

Principe directeur 11a :

*Les prescriptions légales concernant des avances de la Confédération à des tiers pour des tâches prévues par le droit fédéral que ceux-ci doivent financer entièrement ou partiellement ne constituent pas des dispositions relatives aux subventions. Elles ne sont dès lors **pas** soumises au frein aux dépenses.*

Principe directeur 11b :

Toutefois, si un crédit d'engagement est nécessaire à une avance et excède l'un des seuils, l'arrêté fédéral correspondant devra être soumis au frein aux dépenses.

2.3.11 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 qui présente une durée indéterminée 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 fédérales peuvent décider du montant des dépenses à travers l'arrêté financier⁴², celui-ci doit également être assujéti au frein aux dépenses. C'est le seul moyen de respecter pleinement l'objectif de cet instrument. Lors de l'initiative populaire « Pour les transports publics » et de l'arrêté fédéral

⁴¹ [FF 1987 I 369](#), 383

⁴² Cf. à ce sujet le ch. 1.2.2, Cm 11 et 12.

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 donc été soumis au frein aux dépenses.

- 47a Les commentaires du Cm 47 s'appliquent également aux dispositions relatives aux subventions qui figurent dans une loi à durée limitée. Toutefois, si l'arrêté financier proposé simultanément a la même échéance que cette loi, il est possible de ne soumettre que celui-ci au frein aux dépenses.

48 **Principe directeur 12 :**

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*⁴³ au sens de l'[art. 10 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération](#) (OFC)⁴⁴ et chaque *plafond des dépenses* au sens de l'[art. 20 LFC](#) 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.](#)). Ils ne sont pas sujets au référendum⁴⁵.
- 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.
- 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 budget⁴⁶ 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 complet⁴⁷. Si celui-ci n'obtient pas la majorité qualifiée, chacune de ses lettres devra faire 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 Cm 74). Comme le frein aux dépenses 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 – partiellement – à l'[art. 10 OFC](#). Les expressions « crédit-cadre » et « crédit d'ensemble » qui y figuraient auparavant ont été abrogées le 1^{er} janvier 2022 et remplacées par « crédit d'engagement ». Malgré cette abrogation, il est encore possible de demander des crédits d'engagement assortis

⁴³ Les crédits additionnels font l'objet d'une approche plus différenciée. Cf. à ce sujet le ch. 3.2.6.

⁴⁴ [RS 611.01](#)

⁴⁵ Les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses ne sont pas mentionnés dans les art. 140 et 141 Cst. Ils ne sont donc pas sujets au référendum.

⁴⁶ Cf. p. ex. les art. 4 et 5 de l'[arrêté fédéral la concernant le budget pour l'année 2023](#), tome 1.

⁴⁷ [Bulletin officiel 2021 É](#), p. 1125, vote sur l'art. 8 ; [bulletin officiel 2021 N](#), p. 2283, vote sur l'art. 8

d'un pouvoir de délégation (anciens « crédits-cadres ») et des crédits d'engagement qui en regroupent plusieurs et permettent des transferts entre ceux-ci (anciens « crédits d'ensemble »)⁴⁸.

- 54 Un *crédit d'engagement* autorise les responsables mentionnés dans l'arrêté fédéral (p. ex. le Conseil fédéral, un département ou une unité administrative) à engager, pour un projet unique ou un groupe de projets similaires, des dépenses jusqu'à concurrence du plafond autorisé (art. 10, al. 1, OFC).
- 55 *Ce chiffre marginal est supprimé, car le terme « crédit-cadre » a été abrogé.*
- 56 Lorsque plusieurs crédits d'engagement sont regroupés, qu'il s'agisse de crédits d'engagement spécifiés par l'Assemblée fédérale ou de plusieurs crédits d'engagement assortis d'un pouvoir de délégation, l'arrêté fédéral peut prévoir la possibilité d'exécuter des transferts entre les différents crédits d'engagement (correspond à l'ancien « crédit d'ensemble »)⁴⁹. Cela permet de procéder ensuite à des *transferts de crédit* limités sans qu'une nouvelle décision du Parlement ne soit nécessaire à cet effet (art. 10, al. 3, OFC).
- 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. Toutefois, un crédit d'engagement peut également servir à financer plusieurs projets similaires, c'est-à-dire qui sont périodiques, même s'il a une durée limitée.

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.

3.2.4 Crédits d'engagement assortis d'un pouvoir de délégation

- 60 Lors de ces crédits d'engagement, 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 francs⁵⁰. Cela se justifie, car le Parlement approuve alors un crédit unique pour une certaine *catégorie* de projets.

⁴⁸ Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances), [FF 2020 339](#) ; [commentaires](#) sur la modification du 10 novembre 2021 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC).

⁴⁹ Cf. également le ch. 3.2.5, notamment l'exemple (CISIN 4).

⁵⁰ En l'espèce, on se réfère uniquement au seuil de 2 millions de francs, car on part du principe qu'il n'existe pas de crédit d'engagement assorti d'un pouvoir de délégation pour des projets uniques.

3.2.5 Crédit d'engagement regroupant plusieurs crédits d'engagement et permettant un transfert entre ceux-ci

- 61 En général, en cas de crédit d'engagement regroupant plusieurs crédits d'engagement et permettant un transfert entre ceux-ci, chacun des crédits d'engagement regroupés peut exister individuellement (en d'autres termes, chaque crédit d'engagement peut être dissocié sans compromettre le projet intégral). Les crédits d'engagement doivent être présentés de manière à pouvoir être soumis individuellement au frein aux dépenses (p. ex. a, b, c ou 1, 2, 3)⁵¹.
- 62 Si les possibilités de transfert prévues lors d'un crédit d'engagement regroupant plusieurs crédits d'engagement peuvent entraîner le dépassement de l'un des seuils par un crédit d'engagement, ce dernier doit faire l'objet d'une subdivision spécifique pour pouvoir être soumis au frein aux dépenses⁵².
- 63 Lorsque les différents crédits d'engagement ne peuvent pas être dissociés sans compromettre le projet intégral, mais qu'une possibilité de transfert entre ceux-ci existe néanmoins, le total du crédit d'engagement qui les regroupe doit être soumis au frein aux dépenses. On peut citer à titre d'exemple l'arrêté fédéral relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale⁵³.
- 64 *Chiffre marginal abrogé*

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 engagés⁵⁴). Lorsque le crédit additionnel ne dépasse pas, en soi, l'un des seuils fixés, il n'est pas soumis au frein aux dépenses. Lorsqu'un seuil est dépassé, mais qu'il ne s'agit pas de nouvelles dépenses, le crédit additionnel ne doit pas être assujéti au frein aux dépenses. Il n'y a pas de nouvelles dépenses lorsque les fonds supplémentaires servent à poursuivre un projet existant dont le financement initial était déjà soumis 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 aucune demande correspondante n'avait été déposée (limite de 10 millions de francs selon l'art. 11 OFC non atteinte)⁵⁵, l'ensemble du crédit d'engagement (montant sous-jacent 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.
- 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.

⁵¹ [FF 2012 1855](#)

⁵² Les crédits d'engagement demandés avec le budget sont présentés dans un article distinct (p. ex. [budget 2023, tome 1, arrêté fédéral Ia](#), art. 4 et 5).

⁵³ [FF 2016 2143](#)

⁵⁴ Sauf si le projet subit dans le même temps une extension de l'affectation. Cf. le Cm 66 à ce sujet.

⁵⁵ Cf. le Cm 57.

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 un instrument de planification budgétaire pluriannuel dans un domaine précis⁵⁶. 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 concernant le budget ou le supplément^{57 58}. Lorsque l'arrêté demande un nouveau crédit d'engagement ou l'augmentation d'un crédit d'engagement, l'article correspondant est soumis au frein aux dépenses dès lors que l'un des seuils est dépassé.

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 réputées 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 la règle suivante : pour que le frein aux dépenses atteigne son objectif, l'*assujettissement* à cet instrument doit être décidé *en cas de doute*⁵⁹. 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Il convient cependant de noter que les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses demandés avec le budget doivent faire l'objet d'un examen pour déterminer leur assujettissement éventuel au frein aux dépenses. Les crédits d'engagement soumis à ce dernier doivent être regroupés dans un article (cf. le Cm 52).

⁵⁸ LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, *Öffentliches Finanzrecht*, Berne, 2017, p. 133.

⁵⁹ Message du 10 juin 1996 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles, [FF 1996 III 905](#), p. 913.

5. Définition des seuils relatifs aux dépenses uniques et périodiques

- 76 Les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement ou les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses *uniques* ne requièrent la majorité qualifiée que si celles-ci dépassent 20 millions de francs. En cas de nouvelles dépenses *périodiques*, le montant minimal s'élève à plus de 2 millions de francs⁶⁰.
- 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 ou au 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 nature⁶¹. 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 durée⁶².

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 évoquée⁶³, notamment récemment avec l'[initiative parlementaire 17.446 du groupe de l'Union démocratique du centre](#) « Instauration d'un référendum financier », l'[initiative parlementaire 18.417 Bäumle](#) « Introduire le référendum financier facultatif au niveau fédéral » et la [motion 22.3965 du groupe de l'Union démocratique du centre](#) « Instauration d'un référendum financier ».
- 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.

⁶⁰ Cf. l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

⁶¹ BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, n° 11 sur l'art. 159 Cst.

⁶² P. ex. message du 30 septembre 2009 relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé, [FF 2009 6389](#), p. 6503.

⁶³ Initiative parlementaire. Instauration d'un référendum financier. Rapport du 1^{er} 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 visé à l'art. 126 Cst. et aux art. 13 ss LFC porte sur le budget de la Confédération. Le frein à l'endettement et le frein aux dépenses sont donc deux instruments distincts qui peuvent limiter 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 1993⁶⁴. 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 dépenses⁶⁵. Le Conseil fédéral fixa au 1^{er} juillet 1995 l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle (ancien art. 88 Cst., désormais art. 159, al. 3, let. b)⁶⁶.
- 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 financier⁶⁷. Le frein aux dépenses devait imposer au Parlement une auto-restriction et inciter dans le même temps l'administration à être économe⁶⁸. Une décision à la majorité qualifiée permet d'attirer l'attention des Chambres fédérales sur les arrêtés concernant des dépenses (potentiellement) significatives, même si le frein aux dépenses n'a finalement pas fait échouer un grand nombre d'actes ou d'arrêtés financiers⁶⁹.
- 86 En vertu de l'art. 141, al. 2, let. f, LParl, le Conseil fédéral fait le point, dans ses messages, sur les conséquences que les projets entraînent sur les finances de la Confédération⁷⁰. À ce titre, il est donc tenu de s'exprimer également sur l'assujettissement ou le non-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 1950⁷¹.
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. 89^{ter} 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

⁶⁴ FF 1993 IV 301, p. 334

⁶⁵ FF 1995 II 1313

⁶⁶ RO 1995 1455 s.

⁶⁷ Cf. notamment FF 1975 I 336, p. 337, ch. 1, et FF 1993 IV 301, p. 335, ch. 32.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Cf. la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Dettling, Cm 93.

⁷⁰ FF 1993 IV 301, p. 335, ch. 32

⁷¹ 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 ; RO 1950 1507, p. 1509.

total des dépenses proposées par le Conseil fédéral dans le budget ou ses 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-projet⁷². Après une légère adaptation de ce dernier 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 complémentaire⁷³. Le 27 juin 1956, le Parlement décida de demander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire, mais d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale⁷⁴, à la suite de quoi l'initiative fut retirée le 6 juillet 1956⁷⁵. Le peuple et les cantons refusèrent le contre-projet le 30 septembre 1956⁷⁶.

- 89 Le 8 décembre 1974, le peuple et les cantons acceptèrent un 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 votation⁷⁷. 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 arrêté⁷⁸ s'appliqua jusqu'au 31 décembre 1979. 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 ainsi 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 complexes⁷⁹, il n'est pas parvenu à s'imposer dans la pratique⁸⁰.
- 91 En novembre 1983, une motion concernant la réintroduction du frein aux dépenses fut déposée⁸¹. 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 Confédération⁸².

7.3 Interventions visant à modifier le frein aux dépenses

- 92 Le 18 juin 1999, le *conseiller national Toni Dettling* déposa une question ordinaire⁸³, 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 l'application, d'où les difficultés permanentes d'appliquer cet instrument conformément à l'esprit de la

⁷² 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](#)

⁷³ 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](#).

⁷⁴ Arrêté fédéral du 27 juin 1956 sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale ; [FF 1956 I 1352](#).

⁷⁵ [FF 1956 II 35](#)

⁷⁶ [FF 1956 II 677](#)

⁷⁷ 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.

⁷⁸ [FF 1975 I 602](#)

⁷⁹ Cf. [RO 1975 1634](#)

⁸⁰ Cf. à ce sujet l'expression «frein aux dépenses» dans le [lexique du Parlement](#) et [FF 1992 III 341](#), p. 374.

⁸¹ [FF 1992 III 341](#), p. 374

⁸² [FF 1992 III 341](#), p. 374

⁸³ [QO 99.1102](#)

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 réponse⁸⁴, le Conseil fédéral précisa que l'application du frein aux dépenses n'avait guère causé de problèmes jusque-là, 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 parlementaire⁸⁵ 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. 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.

⁸⁴ Cf. à ce sujet la [réponse à la question ordinaire Dettling](#).

⁸⁵ Initiative parlementaire [09.484](#)

Bibliographie

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

BERNHARD EHRENZELLER / PATRICIA EGLI / PETTER HETTICH / PETER HONGLER / BENJAMIN SCHINDLER / STEFAN G. SCHMID / REINER J. SCHWEIZER (ÉD.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4^e édition 2023

MARTIN GRAF / CORNELIA THELER / MORITZ VON WYSS (ÉD.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Bâle 2014

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

BIAGGINI GIOVANNI, BV. Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e édition, Zurich 2017

LIENHARD ANDREAS / MÄCHLER AUGUST / ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Berne 2017

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 1^{er} 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](#))

Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances ; [FF 2020 339](#))

[Commentaire](#) du 10 novembre 2021 concernant la modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)