



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 27 septembre 2024

Jeux olympiques et autres grands évènements. Participation au processus

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat CSEC-N 21.3022 du 8 juin 2021

Table des matières

1	Contexte et mandat	6
2	Classification et contenu du rapport	6
2.1	Définition d'un grand évènement.....	6
2.2	Jeux olympiques et paralympiques d'hiver	8
3	Niveaux et instruments de la participation.....	9
3.1	À l'échelle de la Confédération	9
3.1.1	Participation aux décisions concernant l'octroi de prestations financières et/ou en nature à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver – <i>référendum financier</i>	9
3.1.2	Participation aux décisions de principe concernant les modalités d'organisation et de réalisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver – <i>arrêtés de principe et de planification</i>	10
3.1.3	Participation aux décisions concernant les conditions-cadre à respecter pour les initiatives et projets futurs de Jeux olympiques et paralympiques – <i>édiction de conditions-cadre régissant le soutien</i>	11
3.1.4	Participation sous la forme d'enquêtes d'opinion menées auprès de la population quant à la tenue de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver	11
3.2	À l'échelle des cantons et des communes.....	12
3.2.1	Référendum financier	12
3.2.2	Arrêtés de principe et de planification.....	12
3.2.3	Initiatives et autres instruments	12
3.2.4	Votations consultatives.....	13
4	Position du Conseil fédéral	13

Résumé

Contexte et mandat

À l'occasion des débats relatifs à l'initiative parlementaire 18.445 «Référendum facultatif pour le soutien des Jeux olympiques par la Confédération» (Semandeni, Munz, 2018)¹ le 18 février 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé le postulat 21.3022 «Jeux olympiques et autres grands évènements. Participation au processus»² confiant au Conseil fédéral le mandat suivant:

«Le Conseil fédéral est prié de présenter un rapport au Parlement et de proposer les adaptations légales nécessaires afin d'améliorer la participation de la population et du Parlement au processus d'organisation et de soutien concernant des Jeux olympiques et d'autres grands évènements en Suisse.»

Le Conseil national a adopté ce postulat le 8 juin 2021.

Classification et contenu du rapport

Les grands évènements se distinguent des autres grandes manifestations (sportives) telles que les championnats du monde ou d'Europe par leur dimension, par leurs répercussions sur la société, l'aménagement du territoire, l'environnement et l'économie ainsi que par les exigences élevées qu'elles posent en termes de coordination et d'organisation de l'ensemble des parties prenantes. De façon réaliste, on peut imaginer que la Suisse accueille un jour des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver ou une exposition nationale. Si une exposition nationale a surtout des effets à l'échelle du pays (création d'une identité, cohésion nationale), les Jeux olympiques et paralympiques ont des retombées importantes à la fois à l'intérieur (encouragement du sport et de l'activité physique, cohésion nationale) et à l'extérieur du pays (image de la Suisse à l'étranger, concurrence internationale, Comité international olympique et fédérations sportives internationales). Le Conseil fédéral a soutenu les projets passés de candidature à l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse sur la base de la loi sur l'encouragement du sport (LESp; RS 415.0). Quant aux conditions-cadre d'une exposition nationale, il les a définies dans un rapport distinct³.

Dans ce contexte, le présent rapport se concentre, s'agissant de la participation de la population et du Parlement au processus d'organisation et de soutien, uniquement sur les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver. Il s'agit d'examiner les possibilités de participation actuelles et éventuellement futures dont disposent la population et le Parlement à différents niveaux, à l'échelle de la Confédération, des cantons et des communes.

Les contenus de ce rapport ont été discutés avec des représentants et représentantes des offices fédéraux concernés (ARE, Groupement Défense, OFC, OFEV, OFT, Présence Suisse, SECO), des cantons, des communes et de Swiss Olympic.

Niveaux et instruments de participation à l'échelle de la Confédération

Le présent rapport met en lumière les niveaux et instruments suivants s'agissant de la participation à l'échelle de la Confédération:

1. Participation aux décisions concernant l'octroi de prestations financières ou en nature pour un projet concret

La participation du Parlement est assurée par le vote de crédits d'engagement accordés sur la base de l'art. 17 LESp. Ces crédits sont autorisés par le biais d'un arrêté fédéral

¹ 18.445 | Référendum facultatif pour le soutien des Jeux olympiques par la Confédération | Objet | Le Parlement suisse

² 21.3022 | Jeux olympiques et autres grands évènements. Participation au processus | Objet | Le Parlement suisse

³ Rapport sur les conditions-cadre d'une exposition nationale – Rapport du Conseil fédéral dans le cadre du programme de législature 2019-2023

simple, lequel n'est pas soumis au référendum. L'introduction d'un référendum financier général ou spécifique (uniquement en lien avec les décisions de crédit concernant les Jeux olympiques et paralympiques) pourrait être envisagée comme instrument de participation de la population. Il n'existe à ce jour aucune base légale le permettant.

2. Participation aux décisions de principe portant sur l'opportunité et la manière d'étudier une idée de projet ou de la développer

Les décisions de principe pourraient être entérinées dans le cadre d'arrêtés de principe et de planification en vertu de l'art. 28 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) prenant la forme d'arrêtés fédéraux simples. Si les décisions de principe, qui portent sur l'opportunité et la manière d'étudier une idée de projet ou de la développer, remplissent les exigences pour être considérées comme étant de portée majeure, elles pourraient être prises sous la forme d'arrêtés fédéraux (art. 28, al. 3, LParl), ce qui permettrait d'assurer la participation de la population par le biais du référendum (facultatif).

3. Participation aux décisions concernant les conditions-cadre à respecter pour les initiatives et projets futurs en cas de participation de la Confédération

On peut également envisager l'édition de conditions-cadre sur la tenue de Jeux olympiques et paralympiques en Suisse au niveau de la loi. Une loi permettrait en effet de fixer des prescriptions et des dispositions très générales quant à l'organisation et à la réalisation de ce type de grands événements. En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), ces normes légales seraient soumises au référendum facultatif, ce qui garantirait la participation de la population quant aux conditions dans lesquelles des Jeux olympiques et paralympiques pourraient être organisés en Suisse, mais pas sur un projet concret.

4. Participation sous la forme d'enquêtes d'opinion menées auprès de la population quant à la tenue de Jeux olympiques et paralympiques

Des sondages et enquêtes d'opinion menés à l'échelle nationale mais aussi cantonale ou communale pourraient également être utilisés pour assurer la participation de la population aux décisions. Aucune base légale n'est nécessaire pour les réaliser. Ils n'ont aussi aucun effet juridiquement contraignant.

Instruments de participation à l'échelle des cantons et des communes

La situation s'agissant des instruments politiques permettant d'assurer la participation des organes législatifs et de la population à propos des grands événements sportifs diffère selon les cantons et les communes. À la différence de la Confédération, tous les cantons ont instauré le référendum financier, ce qui signifie que les personnes disposant du droit de vote peuvent se prononcer sur les décisions financières importantes via le référendum facultatif ou obligatoire. Les arrêtés de principe et de planification n'existent en revanche que dans certains cantons et certaines communes, qui ont créé les bases légales nécessaires dans leurs actes législatifs. Les cantons et communes peuvent également recourir à divers instruments (p. ex. votations consultatives locales) pour connaître l'opinion de la population.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est convaincu que la tenue de Jeux olympiques et paralympiques en Suisse aurait des effets bénéfiques pour le pays, en particulier pour la société et l'économie, et générera des valeurs positives à long terme pour autant que ces Jeux soient largement soutenus par la population et qu'ils soient organisés et réalisés de manière durable. Avec le référendum financier, tous les cantons disposent d'un instrument efficace permettant à la population de se prononcer sur des arrêtés de crédit importants accordant un soutien aux

Jeux olympiques et paralympiques. D'autres instruments, tels que des votations consultatives, contribuent à assurer la participation de la population dans les communes et les régions directement concernées.

À l'échelle de la Confédération, le Parlement dispose de la souveraineté budgétaire (art. 167 Cst.) et le référendum financier n'existe pas. La question de savoir si une révision constitutionnelle serait nécessaire pour introduire un référendum financier général ou spécifique est controversée (cf. réponse du Conseil fédéral à la motion 17.4318 Minder⁴). Quoi qu'il en soit, le Parlement a jusqu'à présent toujours rejeté les interventions politiques réclamant la mise en place de cet instrument. Le Conseil fédéral estime en outre qu'édicter de nouvelles bases légales telles qu'une loi fixant les conditions-cadre à respecter pour l'organisation et la réalisation de Jeux olympiques et paralympiques n'apporterait pas de plus-value substantielle par rapport à ce qu'offrent les textes actuels (LESp et autres législations spéciales).

Du point de vue du Conseil fédéral, la Suisse dispose déjà des bases légales et instruments nécessaires pour assurer la participation de la population à tous les niveaux de l'État concernant la planification et l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques. Les compétences à l'échelle de la Confédération sont clairement réglées. Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations juridiques à l'échelle nationale pour garantir une meilleure participation de la population et du Parlement aux décisions relatives aux grands évènements sportifs.

⁴ [17.4318 | Introduire le référendum financier facultatif au niveau fédéral | Objet | Le Parlement suisse](#)

1 Contexte et mandat

Le 26 septembre 2018, la conseillère nationale Silva Semadeni a déposé l'initiative parlementaire 18.445 «Référendum facultatif pour le soutien des Jeux olympiques par la Confédération» à la suite du rejet du projet «Jeux olympiques d'hiver Sion 2026» par le peuple valaisan. Cette initiative visait à préciser les bases légales (modification de l'art. 17 LESp) dans la perspective de futurs projets de Jeux olympiques et, ce faisant, d'améliorer les possibilités de participation de la population suisse aux décisions concernant le soutien aux Jeux olympiques et paralympiques. Si le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative, cela n'a pas été le cas du Conseil des États.

À l'occasion des débats relatifs à l'initiative 18.445, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé le postulat 21.3022 «Jeux olympiques et autres grands évènements. Participation au processus» confiant au Conseil fédéral le mandat suivant:

«Le Conseil fédéral est prié de présenter un rapport au Parlement et de proposer les adaptations légales nécessaires afin d'améliorer la participation de la population et du Parlement au processus d'organisation et de soutien concernant des Jeux olympiques et d'autres grands évènements en Suisse.»

Le 8 juin 2021, le Conseil national a adopté ce postulat par 120 voix pour, 61 contre et 0 abstention.

Le présent rapport dresse un état des lieux des instruments politiques qui existent ou qui pourraient être développés pour assurer une meilleure participation de la population et du Parlement aux décisions concernant les grands évènements sportifs ainsi que des bases légales qui régissent ces instruments à l'échelle de la Confédération. Il étudie également les instruments en place à l'échelle des cantons et des communes.

2 Classification et contenu du rapport

La Suisse a une longue tradition d'organisation de grandes manifestations. Dans un passé récent, elle a ainsi accueilli les évènements sportifs les plus divers d'envergure internationale tels que les championnats du monde de ski de la FIS à St-Moritz (2003 et 2017), l'Euro de football masculin (2008) ou les Jeux olympiques d'hiver de la jeunesse à Lausanne (2020). Dans les années à venir également, diverses manifestations sportives se dérouleront en Suisse, comme l'Euro de football féminin (2025), les championnats du monde de hockey sur glace masculins (2026), les championnats du monde de ski alpin (2027) ou encore les Special Olympics World Winter Games (2029). Les grandes manifestations sportives internationales ont des répercussions multiples sur le sport, la culture, la société, l'économie et le tourisme. Par l'enthousiasme et les émotions qu'elles suscitent, elles contribuent à la cohésion sociale. Bien que l'organisation de ces grandes manifestations relève en premier lieu de la responsabilité d'organismes privés, leur réalisation ne serait guère envisageable sans le soutien des pouvoirs publics (p. ex. s'agissant des transports, des infrastructures ou de la sécurité). C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement ont par le passé soutenu ce type de grandes manifestations tant sur le plan financier qu'au travers de prestations en nature, et ce en s'appuyant sur des bases légales spécifiques.

2.1 Définition d'un grand évènement

Dans le cadre du soutien apporté par la Confédération sont qualifiées de grandes manifestations sportives internationales uniques les compétitions attribuées à un site hôte

par une fédération sportive internationale sur la base d'une candidature. Il s'agit, d'une part, de championnats du monde et d'Europe, organisés à intervalles irréguliers et assez longs, et, d'autre part, de manifestations sportives internationales s'inscrivant dans le cadre d'une série annuelle de compétitions internationales (p. ex. coupe du monde de ski, meetings d'athlétisme)⁵. À compter de 2025, la Confédération pourra également soutenir financièrement les grandes manifestations sportives internationales récurrentes.

Dans le présent rapport, on qualifie de grands évènements les rendez-vous sportifs qui génèrent des répercussions sur le sport, la culture et la société en Suisse mais aussi vis-à-vis de l'étranger encore plus nombreuses que les grandes manifestations (sportives) et qui exigent des procédures adaptées en termes de planification, d'organisation et de financement. Les grands évènements ont un impact sur la société à plusieurs égards:

- *Dimension sociale* – répercussions pour la majorité de la population, c'est-à-dire pour toutes les tranches d'âge et tous les groupes sociaux, par exemple en termes d'encouragement du sport et de l'activité physique ou de promotion de la cohésion sociale ou pour la réalisation d'autres objectifs importants en matière de politique sociale.
- *Dimension territoriale* – répercussions pour une large partie de la Suisse, c'est-à-dire pour plusieurs cantons, régions et communes, mais aussi pour les territoires urbains comme ruraux, par exemple en termes de développement du territoire ou de promotion de la collaboration interrégionale.
- *Dimension économique* – répercussions pour différents secteurs économiques comme le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, le bâtiment ou les services financiers en termes d'activité et de création de valeur mais aussi de renforcement de l'image de la Suisse.
- *Dimension écologique* – répercussions potentielles sur l'environnement en raison de la taille de la manifestation et du nombre élevé de participants et participantes et de visiteurs et visiteuses en termes de bruit, de déchets ou de trafic, ce qui implique une planification rigoureuse et des concepts de durabilité.
- *Dimension organisationnelle* – exigences maximales en termes d'organisation et de coordination des acteurs caractérisées par exemple par des coûts et des besoins financiers élevés, un très grand nombre de participants et participantes mais aussi de volontaires, des besoins très élevés en termes de sécurité mais aussi d'infrastructures évènementielles et de transport.

Sur la base de ces critères, les Jeux olympiques et paralympiques d'été et d'hiver, une Coupe du monde ou un Euro de football masculins, des championnats d'Europe ou une exposition nationale peuvent être considérés comme de grands évènements, les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver et les expositions nationales étant ceux qui déplient le plus d'effets dans les dimensions citées. Ce sont là les plus grands évènements qui pourraient être organisés en Suisse⁶. La dernière exposition nationale en date, Expo.02, a eu lieu en 2002 dans la région des Trois-Lacs. Actuellement, quatre projets ont été lancés en vue d'une prochaine exposition nationale. Le Conseil fédéral a concrétisé dans un rapport⁷ les conditions-cadre présidant à la tenue potentielle d'une exposition nationale. Le présent

⁵ [Message](#) concernant les crédits d'engagement destinés à soutenir les grandes manifestations sportives internationales pendant les années 2025 à 2029

⁶ Le soutien de la Confédération à l'organisation et à la réalisation de grandes manifestations internationales qui ne sont pas qualifiées de grands évènements selon les critères ci-dessus s'effectue sur la base de la [stratégie concernant le soutien aux grandes manifestations sportives](#) adoptée par le Conseil fédéral en octobre 2021.

⁷ [Rapport sur les conditions-cadre d'une exposition nationale – Rapport du Conseil fédéral dans le cadre du programme de législature 2019-2023](#)

rapport sur les instruments politiques de participation aux décisions concernant les grands évènements sportifs se concentre donc sur les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver.

2.2 Jeux olympiques et paralympiques d'hiver

Les premiers et derniers Jeux olympiques d'hiver en Suisse ont eu lieu à St-Moritz en 1928 et en 1948. Les projets de candidature récents (Grisons 2022 et 2026, Sion 2026) ont échoué face à la volonté populaire dans les cantons concernés. Le fait que l'ensemble des cantons ne soutenaient pas pleinement ces projets, que certaines questions liées au financement et à la couverture d'éventuels déficits n'avaient pas été clarifiées et qu'un scepticisme général existait vis-à-vis du CIO et de ses volontés de réforme pour des Jeux plus durables explique en grande partie ce rejet populaire. Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que la population puisse s'exprimer plus tôt et de manière appropriée dans le processus d'organisation de grands évènements tels que des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver.

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver comptent, avec leur variante estivale, parmi les plus grands évènements sportifs mondiaux. Leur organisation et leur réalisation ont des impacts multiples pour le pays hôte. Sur le plan social, des Jeux olympiques et paralympiques en Suisse pourraient inciter de larges groupes de population à faire plus de sport et d'activité physique, ce qui aurait un effet positif sur la santé, favoriserait l'inclusion et renforcerait la cohésion sociale. Sur le plan économique, un tel évènement pourrait générer des impulsions diverses en soutenant par exemple les innovations technologiques, les investissements dans des infrastructures durables ou encore le développement de stratégies en matière de mobilité, d'énergie ou dans d'autres domaines importants. Vis-à-vis des autres pays, des Jeux olympiques et paralympiques peuvent contribuer à faire connaître les valeurs et les traditions du pays hôte à l'échelle mondiale et renforcer sa compétitivité et son image à l'international⁸. Organiser et réaliser des Jeux olympiques et paralympiques implique toutefois également une coordination énorme dans les domaines les plus divers (sécurité, transports, infrastructures, etc.) ainsi que des risques multiples qui concernent l'ensemble de la population (finances, sécurité, réputation, etc.). Si la planification et la mise en œuvre de tels évènements sont généralement confiées à des organismes privés, le soutien des pouvoirs publics est indispensable. L'organisation de Jeux olympiques et paralympiques est une tâche d'intérêt national qui génère des répercussions fortes et multiples pour le pays hôte, et ce tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, et nécessite une coordination importante. Pour être soutenus par une large frange de la population, ils doivent aussi représenter un bénéfice pour l'ensemble de la nation.

L'art. 17 LESp prévoit que la Confédération puisse participer aux coûts d'organisation et de réalisation de manifestations sportives internationales organisées en Suisse et qu'elle puisse également encourager et coordonner leur préparation. Il doit pour ce faire s'agir d'une manifestation d'envergure européenne ou mondiale revêtant une importance particulière pour la Suisse à laquelle les cantons et les communes contribuent financièrement en général au minimum à hauteur du double de la participation fédérale.

⁸ [Olympische Winterspiele 2026 in der Schweiz – Eine Vorabschätzung der möglichen volkswirtschaftlichen Wirkungen sowie des langfristigen Vermächtnisses \(Legacy\) – rütter soeco \(2017\)](#)

3 Niveaux et instruments de la participation

3.1 À l'échelle de la Confédération

Du point de vue du Conseil fédéral, la participation de la population quant à l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse peut théoriquement être envisagée aux **niveaux** suivants:

1. Participation aux décisions concernant l'octroi de prestations financières et/ou en nature pour un projet concret
2. Participation aux décisions de principe portant sur l'opportunité et la manière d'étudier une idée de projet de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver ou de la développer
3. Participation aux décisions concernant les conditions-cadre à respecter pour les initiatives et projets futurs de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver
4. Participation sous la forme d'enquêtes d'opinion menées auprès de la population quant à la tenue de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver

Les points suivants présentent les différents **instruments** qui peuvent permettre d'assurer la participation de la population et du Parlement à ces niveaux. Ces instruments sont discutés dans une perspective politique et juridique et évalués sur la base de leur capacité à assurer cette participation.

3.1.1 Participation aux décisions concernant l'octroi de prestations financières et/ou en nature à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver – *référendum financier*

La compétence générale de l'Assemblée fédérale s'agissant des arrêtés de crédit découle de l'art. 167 Cst. L'Assemblée fédérale arrête les dépenses au moyen du budget et décide aussi des nouveaux crédits d'engagement. Elle prend les décisions concernées sous la forme d'arrêtés fédéraux simples (art. 25, al. 1 et 2, LParl), lesquels ne sont pas soumis au référendum (art. 163, al. 2, Cst.).

Pour permettre la participation de la population à ce type de décisions, l'introduction d'un référendum financier sur les arrêtés de crédit de l'Assemblée fédérale serait nécessaire. Deux types de référendums peuvent être envisagés: le référendum financier spécifique et le référendum financier général. Il convient de signaler, à titre préliminaire concernant ces deux formes de référendums, que la question de savoir si le référendum financier pourrait être introduit au moyen d'une loi ou si une base légale explicite devrait être créée dans la Constitution n'a pas été tranchée. Elle a pour l'heure été laissée délibérément en suspens par le Conseil fédéral (cf. réponse du Conseil fédéral à la motion 17.4318 Minder⁹).

Référendum financier spécifique

Si des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver devaient être soutenus financièrement par la Confédération en vertu de l'art. 17 LESp, l'Assemblée fédérale devrait voter un crédit d'engagement. Or, les arrêtés de l'Assemblée fédérale sont soumis au référendum facultatif pour autant que la Constitution ou la loi le prévoit¹⁰. Ainsi, pour pouvoir soumettre un arrêté de financement au référendum facultatif, il faudrait créer la base légale correspondante. C'est ce que demandait déjà l'initiative parlementaire 18.445 Semadeni en 2018. Elle exigeait en effet qu'un nouvel al. 3 soit ajouté à l'art. 17 LESp sous la forme suivante: «*Le soutien des Jeux olympiques par la Confédération est sujet au référendum.*» La CSEC-N

⁹ [17.4318 | Introduire le référendum financier facultatif au niveau fédéral | Objet | Le Parlement suisse](#)

¹⁰ [Art. 141, al. 1, Cst.](#)

ayant décidé de déposer le postulat 21.3022 qui fait l'objet du présent rapport, le Parlement n'a finalement pas donné suite à l'initiative 18.445.

Référendum financier général

À l'échelle de la Confédération, aucune base légale ne prévoit un référendum financier général. Dès lors, pour l'instaurer, il serait nécessaire de créer ou de compléter les textes existants. Au cours des dernières décennies, différentes interventions parlementaires ont été déposées à l'Assemblée fédérale en faveur de l'introduction d'un référendum financier. La dernière motion en date¹¹ a été rejetée par le Conseil national le 19 septembre 2023.

L'instrument du référendum financier n'existe pas à l'échelle de la Confédération. Le Parlement a jusqu'à présent rejeté toutes les interventions politiques demandant son introduction.

3.1.2 Participation aux décisions de principe concernant les modalités d'organisation et de réalisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver – arrêtés de principe et de planification

Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'État (art. 180, al. 1, Cst.). L'Assemblée fédérale peut participer aux planifications importantes des activités de l'État (art. 173, al. 1, let. g, Cst.), c'est-à-dire qu'elle peut prendre part aux tâches de planification de l'État mais que la planification politique reste une compétence du Conseil fédéral. Les instruments de la participation de l'Assemblée fédérale à la planification politique sont régis à l'art. 28 LParl, notamment la possibilité pour cette dernière de prendre des arrêtés de principe et de planification. L'al. 2 en donne la définition suivante: «*Les arrêtés de principe et de planification sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir.*» Un arrêté de principe et de planification précède la véritable décision: il s'agit d'un arrêté qui vise une ou plusieurs décisions à prendre dans le futur et qui peut donc poser des jalons essentiels¹². Le Parlement peut ainsi contraindre le Conseil fédéral à respecter certaines directives dans l'élaboration de planifications et de projets. Un arrêté de principe et de planification ne peut toutefois porter que sur les grandes lignes d'une planification ou d'un projet (p. ex. fixation des grandes étapes d'une procédure).

Un éventuel soutien à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver aurait pour but de produire des effets à long terme tant à l'intérieur du pays que vis-à-vis de l'étranger et donc de générer une valeur ajoutée pour la Suisse. Un tel soutien devrait être de nature financière mais pas seulement: il est important qu'un projet de cette envergure soit porté dans une large mesure par la Confédération également sur les plans idéologique et politique.

À cet égard, des décisions préliminaires fixant des conditions-cadre à prendre en compte pour la tenue de futurs Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse peuvent être prises dans le cadre d'un arrêté de principe et de planification. Elles pourraient par exemple définir des objectifs relatifs aux exigences quant à la structure organisationnelle, au financement ou à l'héritage des Jeux. Si ces conditions-cadre répondaient aux critères d'un arrêté de principe et de planification de portée majeure, ce dernier devrait être soumis au référendum facultatif. La dernière fois que l'Assemblée fédérale a pris un arrêté de planification de portée majeure en vertu de l'art. 28, al. 3, LParl, il s'agissait de l'arrêté fédéral du 20 décembre 2019 relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat¹³. Cet

¹¹ [Motion 22.3965](#)

¹² cf. Hardmeier (2003)

¹³ FF 2019 8253

arrêté a été qualifié d'arrêté de portée majeure en raison de la fin imminente de la durée d'utilisation de la flotte existante (protection contre les attaques, défense de l'espace aérien, sécurité de la population). En outre, les projets précédents portant sur l'acquisition d'avions de combat ont déjà fait l'objet de référendums (en 1993 suite à une initiative populaire, en 2014 suite à un référendum). À l'époque, il a été souligné qu'il n'était pas question, avec ces outils, d'introduire indirectement un référendum financier.

Compte tenu de la multitude de répercussions que pourraient entraîner des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse, il n'est pas d'emblée exclu que la portée majeure en vertu de l'art. 28, al. 3, LParl soit reconnue et ainsi que l'arrêté de principe et de planification concerné soit soumis au référendum facultatif.

3.1.3 Participation aux décisions concernant les conditions-cadre à respecter pour les initiatives et projets futurs de Jeux olympiques et paralympiques – édition de conditions-cadre régissant le soutien

Aujourd'hui, l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques ne fait l'objet d'aucune disposition légale à l'échelle de la Confédération. Édicter une loi pourrait permettre de définir des conditions-cadre fondamentales contraignantes, c'est-à-dire des droits, des obligations et des compétences en lien avec l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse, et de les soumettre à l'approbation de la population au moyen du référendum facultatif¹⁴. Ces dispositions pourraient être créées soit *dans la LESp*, soit *dans une loi-cadre générale relative aux Jeux olympiques et paralympiques*. Elles devraient être formulées de manière générale et abstraite¹⁵ et ne pourraient pas porter sur les aspects concrets d'un projet. Une nouvelle loi s'avèrerait largement redondante avec les conditions-cadre en la matière déjà fixées dans d'autres actes législatifs, par exemple dans la LESp ou la loi sur les subventions (LSu) s'agissant du financement, dans la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ou la loi sur les marchés publics (LMP) s'agissant de la durabilité, ou encore dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ou la loi sur la circulation routière (LCR) s'agissant des infrastructures. D'une manière générale, il convient d'éviter la surréglementation. C'est pourquoi l'édition d'une loi spécifique régissant la tenue de Jeux olympiques et paralympiques n'apparaît pas pertinente.

3.1.4 Participation sous la forme d'enquêtes d'opinion menées auprès de la population quant à la tenue de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver

Les sondages et enquêtes d'opinion menés à l'échelle nationale, cantonale ou régionale constituent des instruments importants pour connaître l'avis de la population sur les dossiers politiques. Leur réalisation par la Confédération ne nécessite en principe pas de base légale. Leurs résultats n'étant pas contraignants, ils n'ont au plus qu'une fonction complémentaire en matière de participation.

En revanche, les *votations consultatives* organisées en amont des référendums cantonaux ou communaux peuvent constituer un indicateur important de l'état d'esprit de la population quant à une candidature à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver. Toutefois, il n'existe à ce jour aucune base légale pour réaliser ce type de consultations à l'échelle de la Confédération. Actuellement, aucune démarche n'a non plus été entreprise pour en créer une.

¹⁴ En vertu de l'art. 141 Cst., les lois fédérales sont soumises au référendum facultatif.

¹⁵ En vertu de l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

3.2 À l'échelle des cantons et des communes

Les derniers projets de candidature aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver tels que «Graubünden 2022» ou «Sion 2026» ont échoué face à la volonté populaire dans les cantons et communes concernés. Bien que le Conseil fédéral et les parlements cantonaux aient donné leur accord et en partie accordé les crédits d'engagement nécessaires pour soutenir ces candidatures, la population des cantons concernés a rejeté les initiatives correspondantes. Ces refus illustrent le fait que l'implication de la population à l'échelle des différents cantons mais aussi des villes et des communes est essentielle dans la planification et la réalisation de Jeux olympiques et paralympiques en Suisse.

La situation varie d'un canton et d'une commune à l'autre s'agissant des instruments politiques permettant la participation de la population aux décisions concernant les grands évènements. Les principaux instruments sont présentés ci-après.

3.2.1 Référendum financier

Contrairement à la Confédération, tous les cantons ont instauré le référendum financier. Cela signifie que les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans le cadre du référendum financier obligatoire ou facultatif, participer aux décisions financières importantes et se faire une idée de la portée du projet envisagé. Le référendum financier *obligatoire* concerne généralement toutes les dépenses nouvelles, non liées, uniques ou périodiques qui dépassent un certain montant. Dans le cas du référendum financier *facultatif*, des quorums de signatures s'ajoutent aux limites de dépenses¹⁶. Dans les cantons, la compétence décisionnelle de la population dépend ainsi du montant et de la durée de la dépense ainsi que du nombre de signatures de citoyens et citoyennes ayant le droit de vote qui demandent le référendum. Ces aspects obéissent à des réglementations très différentes selon les cantons.

Les communes prévoient aussi pour la plupart un référendum financier. Les citoyens et citoyennes peuvent exercer leur droit de participation soit dans le cadre d'assemblées communales, soit dans les urnes. Outre le fait qu'il permet une participation directe de la population aux décisions financières importantes, le référendum financier a aussi un effet avéré sur les finances (moins de dépenses et de recettes) en ce sens qu'il contraint les autorités à gérer les moyens publics de manière économique dans le cadre de projets¹⁷.

3.2.2 Arrêtés de principe et de planification

Seuls quelques cantons et communes disposent de l'instrument des arrêtés de principe et de planification. Les bases légales sont inscrites dans des actes cantonaux ou communaux. Par ce biais, les parlements peuvent confier des mandats aux gouvernements ou aux conseils communaux et ainsi influer sur leurs planifications. Néanmoins, tous les actes régissant ces arrêtés à l'échelon cantonal ou communal n'autorisent pas la participation de la population via le référendum facultatif.

3.2.3 Initiatives et autres instruments

Quand les décisions prises par les parlements cantonaux ou communaux ne sont pas soumises au référendum financier, les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, au moyen d'une initiative populaire, exiger le traitement d'un objet si celui-ci relève de leur compétence ou de celle du parlement concerné. Les conditions à remplir pour qu'une initiative aboutisse diffèrent là encore d'un canton et d'une commune à l'autre (nombre de signatures, critères pour qu'un arrêté puisse être soumis au référendum, etc.) et sont fixées dans des actes cantonaux ou communaux. Une initiative déclarée recevable est soumise au

¹⁶ Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. Lars P. Feld (2004)

¹⁷ Prise de position de la CDF du 31 mai 2007 dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire «Instauration d'un référendum financier»

vote populaire sauf si le comité d'initiative décide de la retirer ou si le parlement compétent élabore un projet qui répond à l'objectif de l'initiative.

Les pétitions constituent un autre instrument permettant la participation de la population. Celles-ci ne nécessitent pas un nombre minimal de signatures mais ne conduisent pas non plus à une votation. Elles contraignent seulement les autorités à examiner l'affaire et à formuler une réponse.

3.2.4 Votations consultatives

Les consultations populaires menées auprès de la population à l'échelle cantonale ou communale constituent un instrument intéressant pour garantir la participation des citoyens et citoyennes. On peut en particulier citer les votations consultatives, qui se tiennent généralement préalablement à une procédure de vote. Majoritairement employées dans les cantons et les communes, elles sont un outil de formation de la volonté politique. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral et la doctrine dominante, une base légale est en principe nécessaire pour la tenue de votations consultatives¹⁸. Deux justifications principales peuvent être invoquées: d'une part, le résultat d'une votation consultative constraint, dans les faits, presque autant les autorités que celui d'une votation ordinaire, et, d'autre part, comme dans le cas de votations ordinaires, tous les citoyens et citoyennes sont appelés à se prononcer dans le cadre d'une procédure réglée et en leur qualité d'organe supérieur de formation de la volonté politique¹⁹.

4 Position du Conseil fédéral

Les grands évènements comme les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver produisent des effets multiples à divers égards pour le pays qui les organise. Ainsi, de tels Jeux peuvent contribuer à promouvoir la cohésion sociale par le sport et l'activité physique mais aussi l'inclusion, et à positionner la Suisse comme un pays performant, politiquement stable et attrayant vis-à-vis de l'étranger. À ces opportunités s'opposent des défis, en lien notamment avec la sécurité et la durabilité, lesquels se posent principalement dans les régions et sites hôtes. Pour les populations régionales et locales, l'impact lié à la tenue de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver est élevé. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est essentiel, pour assurer leur succès, d'impliquer la population régionale et locale dans la planification et l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver et de lui permettre de s'exprimer. L'état des lieux réalisé montre que les cantons et les communes possèdent les bases légales et les instruments pour assurer la participation de la population. Avec le référendum financier, les cantons disposent d'un instrument efficace et étendu permettant à la population de se prononcer sur les décisions financières importantes, telles que celles qui précèdent l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver. D'autres instruments, tels que des enquêtes d'opinion ou des votations consultatives, concourent également à garantir la participation de la population à ces grandes décisions.

À l'échelle fédérale, le Parlement statue sur les prestations financières concrètes destinées à soutenir la planification et la réalisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse sur la base de la Constitution (art. 68, al. 1) et de la LESp (art. 17).

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux instruments pour assurer la participation du Parlement et de la population à l'échelle nationale. Il estime par ailleurs que les décisions relatives au soutien à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver ne doivent pas servir de prétexte à l'introduction d'une nouvelle réglementation des

¹⁸ [1C_51/2014 25.03.2014 - Tribunal fédéral \(bger.ch\)](#)

¹⁹ [Im Gesetz nicht vorgesehen - Freiburger Nachrichten \(freiburger-nachrichten.ch\)](#)

compétences quant aux décisions financières à l'échelle fédérale (introduction d'un référendum financier général ou spécifique). De même, pour le Conseil fédéral, il convient de ne pas créer de nouvelles bases légales, telles qu'une loi fixant les conditions-cadre pour l'organisation et la réalisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver, les dispositions nécessaires figurant déjà dans les textes actuels (LESp et législation spéciale). Une nouvelle loi n'apporterait donc pas de plus-value.

Le Conseil fédéral considère donc que les bases légales et les instruments nécessaires pour assurer une implication appropriée des représentants et représentantes du peuple ainsi que la population dans la planification et l'organisation de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver existent déjà. De son point de vue, il n'est pas conséquent pas utile de procéder à des adaptations juridiques pour améliorer la participation du Parlement et de la population au niveau national. Il estime néanmoins qu'il est important, si de nouvelles initiatives en faveur de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse devaient être lancées, d'organiser un large dialogue public en amont sur les conditions dans lesquelles un tel événement pourrait être organisé de manière à générer des changements durables dans la société et l'économie et à laisser un héritage de valeurs pérenne. Dans ce contexte, il est d'avis qu'un arrêté de principe et de planification (en vertu de l'art. 28 LParl) constituerait un instrument adapté pour fixer, à un stade précoce du processus, les grandes lignes et les conditions-cadre d'un éventuel soutien fédéral à un projet de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse. Il n'est pas d'emblée exclu qu'un arrêté de principe et de planification relatif à des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver puisse être considéré comme étant de portée majeure en vertu de l'art. 28, al. 3, LParl et soit ainsi soumis au référendum facultatif.