



Berne, le 25 juin 2025

---

# Loi fédérale sur le soutien aux expositions nationales (LSEN)

Rapport explicatif  
destiné à la procédure de consultation

---



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>3</b>
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés.....	3
1.2	Options étudiées et solution retenue.....	3
1.3	Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral.....	4
1.4	Classement d’interventions parlementaires.....	4
1.5	Opportunités et risques d’une exposition nationale.....	5
1.6	Relation avec de possibles Jeux olympiques et paralympiques d’hiver en Suisse.....	6
<b>2</b>	<b>Présentation du projet</b> .....	<b>6</b>
2.1	Objectifs d’une future exposition nationale.....	6
2.2	Rôle de la Confédération.....	6
2.3	Procédure relative à un soutien financier de la Confédération .....	7
2.4	Rôle des organismes responsables ainsi que des cantons et communes ....	8
2.5	Financement d’une prochaine exposition nationale .....	9
2.6	Contenu de l’ordonnance.....	10
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>18</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	18
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne .....	19
4.3	Conséquences économiques, sociales et environnementales .....	19
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>19</b>
5.1	Constitutionnalité .....	19
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	20
5.3	Forme de l’acte à adopter .....	20
5.4	Frein aux dépenses .....	20
5.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale .....	21
5.6	Conformité à la loi sur les subventions .....	21
5.7	Délégation de compétences législatives .....	21
5.8	Protection des données .....	21
	<b><u>Annexe : initiatives actuelles en vue d’une exposition nationale</u></b> .....	<b>22</b>

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La sixième et dernière exposition nationale a eu lieu en 2002 au Pays des Trois-Lacs (« Expo.02 »). Après l'échec d'un projet en Suisse orientale (« Expo2027 Lac de Constance-Suisse orientale »), plusieurs initiatives ont vu le jour ces dernières années dans le but d'organiser une nouvelle exposition nationale (cf. annexe). Une exposition nationale dépend généralement du soutien des pouvoirs publics. Le 29 juin 2022, le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont salué le principe d'une exposition nationale<sup>1</sup>. Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a publié un rapport sur les conditions-cadres d'une exposition nationale<sup>2</sup>. En adoptant la motion 23.3966 CSEC-E « Exposition nationale » le 13 mars 2024, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de définir les conditions-cadres d'une prochaine exposition nationale suisse, qui aurait lieu à partir de 2030.

À l'issue d'un examen approfondi, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il fallait créer une nouvelle base légale sous la forme d'une loi spéciale pour soutenir les futures expositions nationales<sup>3</sup>. Le point de vue défendu dans le message relatif à Expo.02 selon lequel des subventions uniques peuvent être allouées sur la seule base d'un arrêté financier<sup>4</sup> ne tient plus au vu de l'évolution de la législation intervenue depuis lors. De l'avis du Conseil fédéral, la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC)<sup>5</sup> ne constitue plus une base légale suffisante.

L'avant-projet de loi fédérale sur le soutien aux expositions nationales (LSEN) proposé vise à définir les conditions-cadres du soutien aux futures expositions nationales et à créer la base légale ad hoc.

### 1.2 Options étudiées et solution retenue

En amont de cet avant-projet de loi, il a été examiné si un soutien financier de la Confédération et une participation active au processus de sélection pouvaient être envisagés par le biais d'un complément à la LEC. Le Conseil fédéral a rejeté cette solution. Selon l'appréciation actuelle, le champ d'application de la LEC en vigueur ne s'étend pas à de futures expositions nationales. Par ailleurs, le mode de financement défini dans la LEC (plafond de dépenses pour l'Office fédéral de la culture, art. 27 LEC) n'est pas adapté pour soutenir financièrement une exposition nationale. La création d'une loi spécifique est donc préférable à une modification de la LEC.

Il a également été examiné si la base légale devait être uniquement créée pour une exposition nationale spécifique (la prochaine exposition). Pour des raisons d'efficacité, la préférence a été donnée à un modèle général. La procédure exacte sera ensuite précisée dans une ordonnance.

<sup>1</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Standortfoerderung/schweizer\\_landesausstellung.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Standortfoerderung/schweizer_landesausstellung.html).

<sup>2</sup> Rapport du Conseil fédéral du 22 novembre 2023 dans le cadre du programme de la législature 2019-2023 « Rapport sur les conditions-cadres d'une exposition nationale » (rapport de 2023 sur les conditions-cadres).

<sup>3</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, p. 17.

<sup>4</sup> Cf. message concernant une contribution de la Confédération à l'exposition nationale 2001, FF 1996 III 321.

<sup>5</sup> RS 442.1

### 1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé à l'art. 11, objectif 10, de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2023 à 2027, sous la forme d'une mesure intitulée « Définition des conditions-cadres pour une prochaine exposition nationale à partir de 2030 »<sup>6</sup>.

L'ouverture de la consultation relative aux bases juridiques concernant une éventuelle exposition nationale a été intégrée dans les objectifs 2025 du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a consulté la CdC bien en amont. Le 29 juin 2022, la Confédération et les cantons ont adopté une position de principe favorable à une future exposition nationale. Ils se sont déclarés prêts à soutenir des initiatives sur le plan des idées et à les accompagner dans le processus de planification. La position exposée ne contenait aucune déclaration d'intention explicite en matière de financement. Il a été précisé que le financement devait être décidé par les organes compétents au regard de la situation budgétaire. En mars 2023, le Conseil fédéral a décidé que compte tenu de la situation financière tendue de la Confédération, il pourrait se prononcer au plus tôt en 2028 sur un éventuel engagement financier. Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a publié, dans le cadre du programme de législature, un rapport sur les conditions-cadres d'une exposition nationale. Le présent avant-projet de loi s'appuie sur ce rapport.

### 1.4 Classement d'interventions parlementaires

En adoptant la motion 23.3966 CSEC-E « Exposition nationale » en mars 2024, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de définir les conditions-cadres d'une prochaine exposition nationale suisse qui aurait lieu à partir de 2030, d'opérer une sélection d'ici à l'été 2026 et de préciser les intentions de la Confédération en matière de financement d'ici à la fin de 2026. Dans le sillage de cette motion, le Parlement a intégré la mesure « Définition des conditions-cadres pour une prochaine exposition nationale à partir de 2030 » dans le programme de la législature 2023 à 2027 (cf. ch. 1.3).

En réponse à cette motion, le Conseil fédéral a décidé, le 14 juin 2024, de créer les bases juridiques nécessaires au soutien d'une nouvelle exposition nationale et d'ouvrir la procédure de consultation correspondante. Il a également confirmé qu'il préciserait ses intentions en matière de financement d'ici à la fin de 2026. Enfin, il a décidé de préparer les procédures d'examen et de sélection et, dans l'hypothèse où la déclaration d'intention en matière de financement serait positive, de les mettre en œuvre après l'entrée en vigueur des bases juridiques.

Parallèlement à l'ouverture de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi, le Conseil fédéral a annoncé que, compte tenu de la situation financière actuelle de la Confédération et des contraintes économiques attendues, il renonçait à soutenir financièrement une exposition nationale dans les années 2030. Les finances fédérales sont soumises à une forte pression. Le programme d'allègement budgétaire 2027 vise donc à alléger le budget d'environ 3 milliards de francs par an à partir de 2027 et à le rééquilibrer essentiellement via une réduction des dépenses, car le déficit est principalement dû à une croissance excessive de celles-ci. À cela s'ajoute le risque de recul des recettes, notamment fiscales, compte tenu, d'une part, de la détérioration de la situation économique due au climat d'incertitude engendré par la politique douanière américaine, et, d'autre part, des conséquences potentielles des projets de loi en suspens au Parlement. Par conséquent, la Confédération ne dispose guère, à court et moyen termes, de ressources suffisantes pour engager des dépenses spéciales telles

---

<sup>6</sup> FF 2024 1440

qu'une participation à une prochaine exposition nationale. Pour rappel, Expo.02 avait coûté près d'un milliard de francs à la Confédération.

## 1.5 Opportunités et risques d'une exposition nationale

Jusqu'à présent, la Suisse a organisé six expositions nationales. La dernière, Expo.02, a eu lieu en 2002 au Pays des Trois-Lacs.

Mais une exposition nationale a-t-elle encore sa raison d'être au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup> ? Est-elle davantage une source d'opportunités que de risques ? Il est bien difficile de donner une réponse générale à ces questions. On peut globalement affirmer qu'une exposition nationale qui ne servirait qu'à présenter des produits et des prestations ou qui aurait pour seule ambition d'être une fête populaire sans véritable « héritage » ne serait plus de mise aujourd'hui. Les nombreuses possibilités d'information sur les produits et la pléthore d'événements et de foires mis sur pied plaident contre cette idée. Une exposition nationale doit de nos jours être pensée et organisée différemment, en vue de contribuer à aborder des questions de culture, de cohésion et d'identité, à positionner la Suisse dans le monde et à réfléchir à l'avenir de notre société. Elle doit se pencher sur les grands défis et sur les opportunités d'aujourd'hui et de demain. Elle doit être un espace de réflexion, d'inspiration et de dialogue, et montrer comment la Suisse peut relever ces défis grâce à sa diversité, sa capacité d'innovation et sa culture politique particulière.

Une exposition nationale engendre des coûts considérables et s'accompagne d'un risque financier important, que les acteurs privés ne peuvent guère assumer seuls, sans même évoquer les dépenses liées à la sécurité de l'espace public, un enjeu dont l'importance n'a cessé de croître ces dernières années. En outre, une telle manifestation est susceptible de peser sur l'environnement et le climat et d'entraîner des coûts à ce niveau. Lors de la dernière exposition nationale, Expo.02, après l'octroi de plusieurs crédits supplémentaires, la contribution de la Confédération s'est établie à près d'un milliard de francs (918,8 millions, soit environ 57 %), pour un coût total d'environ 1,6 milliard, soit quatre fois le montant initialement prévu.

La planification et la réalisation d'une exposition nationale sont une entreprise très exigeante, qui requiert la mise en place de structures de gestion et de mécanismes de contrôle efficaces et efficaces. Expo.02 a montré que des lacunes sur ce plan pouvaient entraîner de graves conséquences en termes de surcoûts, de retards et d'atteinte à l'image. Il s'agissait d'en tirer les enseignements pour une future exposition nationale<sup>8</sup>. C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral a adopté, le 22 novembre 2023, le « Rapport sur les conditions-cadres d'une exposition nationale », sur lequel le présent avant-projet de loi se fonde.

Un projet de nouvelle exposition nationale a été lancé avant d'être abandonné en 2016. Il s'agissait d'une initiative conjointe des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Saint-Gall et de Thurgovie intitulée « Expo2027 Lac de Constance – Suisse orientale ». Les citoyens des cantons de Saint-Gall et de Thurgovie ont toutefois rejeté les crédits de planification pour la suite des travaux.

<sup>7</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, ch. 2.

<sup>8</sup> Cf. les directives de 2003 du Département fédéral des finances (DFF) concernant les manifestations de grande envergure et le rapport d'enquête du Contrôle fédéral des finances de 2005 (rapport du CDF de 2005). Les 20 leçons du rapport du CDF de 2005 sont reprises au ch. 12.2 du rapport de 2023 sur les conditions-cadres.

## **1.6 Relation avec de possibles Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse**

L'avant-projet de loi n'a aucun lien direct avec de futures décisions portant sur d'éventuels Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse. Il convient néanmoins de coordonner les manifestations de grande envergure se déroulant en Suisse et soutenues par des fonds publics. Organiser une exposition nationale et des Jeux olympiques sur une même période n'est guère réalisable.

Le 24 septembre 2024, le Conseil fédéral a décidé de la suite des opérations concernant des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver. Il salue le projet d'une candidature pour l'année 2038. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (OFSP) a été chargé de soumettre au Conseil fédéral, d'ici à fin juin 2026, un projet d'arrêté de principe et de planification de l'Assemblée fédérale, qui clarifie les conditions-cadres financières et matérielles du soutien de la Confédération à un tel projet.

## **2 Présentation du projet**

### **2.1 Objectifs d'une future exposition nationale**

Une exposition nationale est un projet d'une grande importance : elle concerne la Suisse dans son ensemble, et son rayonnement dépasse les frontières nationales. Elle offre une plateforme permettant de débattre des questions sociétales pertinentes, de célébrer la diversité culturelle et sociale du pays, d'examiner les grands enjeux et opportunités d'aujourd'hui et de proposer des solutions innovantes pour relever les défis de demain. Sont notamment concernés des thèmes comme la durabilité (changement climatique et transition énergétique), les nouveaux environnements de travail (dématérialisation et intelligence artificielle), l'évolution démographique liée au vieillissement et à la migration, ou encore le rôle de la Suisse dans un monde de plus en plus complexe. L'exposition doit refléter l'identité suisse et ses processus de transformation, et être parallèlement un espace prospectif qui renforce la cohésion et les perspectives de notre pays, y compris dans le contexte international. Une exposition nationale n'a pas seulement une dimension culturelle ; elle a aussi des dimensions sociale, économique et politique. Elle véhicule des valeurs cardinales telles que la solidarité, l'innovation, la durabilité et la démocratie d'une manière accessible pour le grand public. Enfin, elle crée un espace de rencontre entre groupes de population, régions et générations, favorisant ainsi la cohésion nationale et l'ouverture à ce qui fait la diversité du pays. Cet objectif général est explicitement visé à l'art. 2 de l'avant-projet de loi.

### **2.2 Rôle de la Confédération**

Dans le cadre d'une future exposition nationale, le rôle de la Confédération se limitera à soutenir et à accompagner les éventuelles initiatives des organismes responsables sur le plan des idées et, le cas échéant, sur le plan financier. Partant, il n'appartient à la Confédération ni de décider si une exposition nationale doit avoir lieu et quand, ni d'assumer la responsabilité de son organisation. Une initiative en faveur d'une exposition nationale doit être portée par un organisme privé et/ou public, en concertation avec les autorités locales et cantonales de la ou des région(s) concernée(s). Elle doit être largement soutenue par les acteurs économiques et ceux de la société civile, et bénéficier de leur contribution tant sur les plans des idées que du financement.

Le rôle de la Confédération peut donc être résumé comme suit.

Soutien sur le plan des idées : la Confédération peut aider les organismes responsables dans la phase de développement de leur projet qui précède le dépôt d'une éventuelle demande de soutien financier. Le dialogue entre la Confédération et les organismes responsables est dans l'intérêt de ces derniers, qui apprennent ainsi à un stade relativement précoce à quelles attentes ils doivent répondre s'ils entendent obtenir plus tard, le cas échéant, une décision favorable concernant un soutien financier. Mais il est également dans l'intérêt de la Confédération, car il lui permet d'agir de sorte que les projets des organismes responsables correspondent à ses attentes. Ce type de soutien ne requiert aucune base légale particulière. Il convient toutefois de rappeler que la Confédération ne peut pas imposer aux organismes responsables des directives juridiquement contraignantes concernant la conception et l'organisation d'une exposition nationale avant une éventuelle décision de subventionnement ou la conclusion d'un contrat de subventionnement.

Éventuel soutien financier : jusqu'ici, les expositions nationales n'ont vu le jour qu'à partir du moment où la Confédération et/ou les cantons ainsi que les villes/communes ont participé aux coûts. En supposant qu'il existe un intérêt politique à ce que des expositions nationales aient lieu à certains intervalles, la Confédération doit avoir la possibilité de les soutenir financièrement. D'où la disposition potestative utilisée dans l'avant-projet de loi. Si la Confédération se déclare prête sur le principe à soutenir financièrement une exposition nationale et décide de soutenir financièrement un projet donné, elle assortit ce soutien de certaines conditions et charges concernant notamment l'organisation, le cofinancement par d'autres prestataires, l'organisation professionnelle de l'exposition nationale (« gouvernance ») ou encore l'établissement de rapports. Il lui incombe aussi de veiller au respect de ces conditions et charges et, si des irrégularités sont constatées, d'exiger ou de prendre des mesures correctrices, de requérir le remboursement des aides financières déjà versées ou de stopper le financement. La loi contient des dispositions ad hoc en complément de loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>9</sup>.

S'agissant du rôle de la Confédération, d'autres variantes ont été examinées. Mais, pour le Conseil fédéral, ce rôle doit se limiter à apporter un soutien sur le plan des idées et, éventuellement, sur le plan du financement : il ne s'agit pas pour la Confédération d'intervenir en tant que mandante ou de coorganisatrice (participation) ni de siéger au sein d'organes stratégiques de l'organisme responsable. Il y aurait conflit entre les rôles de surveillant et de coorganisateur. Dans certaines circonstances, la responsabilité de la Confédération pourrait même se trouver engagée. C'est pourquoi l'avant-projet de loi ne prévoit pas de participation de la Confédération à une structure organisationnelle. Cette conception des rôles découle directement de l'expérience acquise lors de l'Expo.02.

### **2.3 Procédure relative à un soutien financier de la Confédération**

La base légale régissant un éventuel soutien financier de la Confédération à une exposition nationale est constituée d'une loi générale et d'une ordonnance complémentaire spécifique. La loi contient les bases des procédures d'examen et de sélection des dossiers, si plusieurs demandes ont été déposées, ainsi que la définition du processus de soutien par la Confédération. La procédure devra être précisée à chaque nouvelle exposition nationale dans une ordonnance spécifique.

---

<sup>9</sup> RS 616.1

Les étapes envisagées ont été discutées en amont avec la CdC<sup>10</sup>, laquelle s'est prononcée en faveur d'une participation, mais s'est opposée à une compétence décisionnelle effective.

Selon le présent avant-projet de loi, le déroulement de la procédure serait, dans ses grandes lignes, le suivant :

- lancement de la procédure par les organismes responsables, avec la présentation de premiers projets concrets ;
- édicition d'une ordonnance si le Conseil fédéral décide de soutenir une prochaine exposition nationale ;
- dépôt des dossiers de demande selon la procédure fixée dans l'ordonnance ;
- procédures d'examen et de sélection si plusieurs projets sont en lice, recommandation par un jury d'un des projets ; recommandation de la CdC et décision de principe du Conseil fédéral concernant le soutien d'un projet donné ;
- message sur le financement à l'attention des Chambres fédérales ;
- arrêté financier (crédit d'engagement) ;
- contrat de subventionnement entre la Confédération et l'organisme responsable ;
- autres préparatifs et organisation de l'exposition nationale.

La loi ne dit pas si les votations populaires qui seront vraisemblablement nécessaires dans les cantons et communes concernant le cofinancement d'un projet d'exposition nationale auront lieu avant ou après la sélection finale. Il importe ici de conserver une marge de manœuvre pour tenir compte des conditions-cadres locales et des décisions politiques relatives aux options judicieuses.

## **2.4 Rôle des organismes responsables ainsi que des cantons et communes**

C'est aux organismes responsables que revient le rôle central dans l'organisation de futures expositions nationales<sup>11</sup>, laquelle doit s'inscrire dans une démarche ascendante (« bottom-up »). Qui dit initiative, dit aussi responsabilité en matière d'organisation et de financement. Une fois encore, les enseignements d'Expo.02 ont été pris en considération. Même si l'avant-projet de loi ne le prévoit pas explicitement, un organisme responsable devrait être doté d'une forme juridique appropriée. Les structures d'organisation et de direction de même que la comptabilité et la présentation des comptes doivent être adaptées à la complexité du projet. Il convient en outre de définir les rôles, les compétences, les responsabilités ainsi que le droit de regard des acteurs impliqués<sup>12</sup>.

Les cantons et communes concernés ont également un rôle important à jouer<sup>13</sup>. Même si l'avant-projet de loi ne le prévoit pas explicitement, ils sont appelés à œuvrer et à s'impliquer dans différentes activités relevant de la planification et de la mise en œuvre

---

<sup>10</sup> Cf. ch. 1.3.

<sup>11</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, ch. 6.2.1.

<sup>12</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, ch. 6.2.2.

<sup>13</sup> Rapport de 2023 sur les conditions-cadres, ch. 6.2.1.

(en particulier la construction, l'impact sur l'environnement, la sécurité ou les transports). Des décisions parlementaires et des votations populaires (éventuel référendum facultatif ou obligatoire) pourraient être nécessaires pour valider les moyens financiers nécessaires. On peut supposer que les cantons et les communes qui jouent un rôle central dans un projet d'exposition nationale seront engagés dans l'organisme responsable.

Le dépôt d'une demande requiert à tout le moins l'assurance du soutien des exécutifs compétents des cantons participant au financement. Il serait préférable que les Parlements et, le cas échéant, les électeurs se prononcent à un stade précoce, par exemple en approuvant une contribution à l'élaboration du projet ou en adoptant les éventuelles bases juridiques cantonales requises.

Des décisions parlementaires et populaires étant potentiellement nécessaires, que ce soit pour établir une base légale ou valider des dépenses, la planification d'une future exposition nationale à l'échelon des cantons et des communes revêt une grande importance. C'est à l'organisme responsable qu'incombe la planification et la mise en œuvre, en concertation avec les cantons et les villes ou communes concernés.

## 2.5 Financement d'une prochaine exposition nationale

Le présent avant-projet de loi ne préjuge nullement d'un quelconque engagement financier de la Confédération pour une prochaine exposition nationale. Le 25 juin 2025, le Conseil fédéral a d'ailleurs exprimé son intention de ne pas participer financièrement à une exposition nationale qui serait organisée dans les années 2030.

L'avant-projet de loi traduit la volonté de la Confédération de ne plus être le principal contributeur financier d'une exposition nationale. Dans le cadre d'Expo.02, la part financée par la Confédération s'est établie à 57 %<sup>14</sup>. Désormais, la participation financière des cantons et des communes devra être équivalente à celle de la Confédération. Les cantons et les communes seront donc tenus de fournir une contribution plus importante que lors des expositions nationales précédentes (Expo.02 : 5 %)<sup>15</sup>. Une garantie de déficit de la part de la Confédération est en outre exclue<sup>16</sup>. Les enseignements tirés d'Expo.02 sont ainsi dûment appliqués. L'avant-projet de loi souligne le fait que la Confédération n'entend plus assumer de « responsabilité illimitée » à l'avenir<sup>17</sup>.

Grâce au plafonnement à 30 % de la part financée par la Confédération et au principe de répartition équilibrée des charges, les contributions des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) représentent environ 60 % du budget total, ce qui correspond peu ou prou à la valeur empirique d'Expo.02 (62 %)<sup>18</sup>. Les prestations peuvent prendre la forme de contributions au financement de base, de prestations en nature ou services monnayables (services de sécurité, p. ex.), ou de réserves.

---

<sup>14</sup> Cf. rapport du CDF de 2005, annexe 7, graphique des recettes budgétisées : 919 millions de francs sur un total de 1601 millions de francs.

<sup>15</sup> Rapport du CDF de 2005, annexe 7, graphique des recettes budgétisées : 85 millions de francs sur un total de 1601 millions de francs. La contribution doit donc retrouver l'ordre de grandeur de 1964 (27,5 %, 65 millions de francs sur 237 millions).

<sup>16</sup> Remarque : Svizra 27 juge « quasiment inévitable » une garantie de déficit par les pouvoirs publics, Svizra 27, Machbarkeitsstudie, 2<sup>e</sup> éd. 2025 (Machbarkeitsstudie Svizra 27), p. 201.

<sup>17</sup> Cf. rapport du CDF de 2005, leçon 1.

<sup>18</sup> À titre de comparaison, la contribution des pouvoirs publics à l'Expo 2000 d'Hanovre s'est élevée à 50 %. Rapport du CDF de 2005, annexe 8.

Les recettes provenant de la billetterie, de la publicité, des partenariats, du sponsoring et d'autres sources doivent couvrir 40 % du budget dès lors que le financement public s'établit à 60 %<sup>19</sup>.

## 2.6 Contenu de l'ordonnance

Les points à régler dans l'ordonnance spécifique à une exposition nationale se fondent sur la LSEN. L'ordonnance indique notamment :

- le délai de dépôt des demandes par les organismes responsables ;
- les exigences auxquelles doivent satisfaire les demandes ;
- le cahier des charges du jury ;
- l'organisation au sein de la Confédération.

L'ordonnance comprendra en outre des dispositions d'exécution relatives aux différentes dispositions de la loi.

## 3 Commentaire des dispositions

### *Préambule*

Se référer aux explications figurant au ch. 6.1

### *Art. 1 Principe*

L'art. 1 décrit le rôle de la Confédération. Cette dernière n'a pas pour tâche de lancer ou de mandater l'organisation d'expositions nationales ; son rôle se limite à soutenir des initiatives de porteurs de projet sur le plan des idées et, éventuellement, des finances. Cette disposition ne confère aucun droit. Le soutien de la Confédération est facultatif.

*Let. a* : lorsque plusieurs projets en vue d'une exposition nationale ont été lancés durant une période donnée, une procédure de sélection est organisée pour déterminer le projet qui sera soutenu sur le plan des idées et, éventuellement, des finances. Les dispositions qui suivent fixent les grandes lignes de cette procédure de sélection. Celle-ci sera précisée dans une ordonnance portant sur une exposition nationale spécifique.

*Let. b* : un éventuel soutien financier de la Confédération prendrait la forme d'une aide financière. En vertu de l'art. 3 LSu, « sont des aides financières (aides) les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment les formes suivantes : prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions de prêt préférentielles, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses. » Cela signifie que le soutien d'une exposition nationale ne se limite pas à une participation financière, mais peut également inclure d'autres types de prestations. La dernière exposition nationale a principalement bénéficié de

---

<sup>19</sup> Dans le cadre d'Expo.02, cette part a représenté 37 % (toutes recettes confondues, hors contributions des cantons/communes et de la Confédération). Cf. rapport du CDF de 2005, annexe 7, graphique des recettes budgétisées.

prestations en nature et services ainsi que de contributions à fonds perdu. Il devrait en être de même pour les futures expositions nationales.

### *Art. 2 Objectifs d'une exposition nationale*

Dès lors que la Confédération prévoit dans la loi la possibilité de fournir un soutien aux expositions nationales sur le plan des idées et du financement, elle peut et doit également fixer les bénéfices fondamentaux qu'elle attend de ces expositions. Elle lie son soutien financier au respect de certaines conditions et à la réalisation d'objectifs spécifiques auxquels les organismes responsables doivent se conformer afin de pouvoir, à terme, prétendre à une aide financière (s'ils remplissent toutes les autres conditions applicables et si la Confédération est disposée sur le principe à accorder une telle aide). La loi ne doit toutefois pas régler dans les moindres détails la conception des expositions nationales. La créativité des organismes responsables qui lancent l'initiative d'une exposition ne doit pas être jugulée par des prescriptions détaillées.

L'exposition nationale est un lieu d'échange culturel et de rencontre qui permet à la population de différentes régions, cultures et générations d'entrer en contact et en discussion. Elle offre non seulement un reflet de la Suisse, mais encourage aussi le développement de la société et de l'identité suisses (cf. ch. 1.5). L'art. 2 nomme quatre objectifs concrets qui peuvent être considérés comme étant valables pour toutes les futures expositions nationales. En résumé, il s'agit de promouvoir l'identité et la cohésion de la Suisse ainsi que sa position au sein de la communauté internationale (let. a), de créer un espace de rencontre et de dialogue (let. b), de proposer des solutions pour le développement du pays (let. c) et de générer un bénéfice culturel et économique à long terme pour la Suisse dans son ensemble (let. d). Une exposition nationale doit laisser en héritage des transformations positives durables.

### *Art. 3 Édiction d'une ordonnance*

L'initiative d'organiser une exposition nationale doit toujours émaner d'organismes responsables engagés (cf. ch. 2.4). Si le Conseil fédéral est disposé sur le principe à soutenir la réalisation d'une exposition nationale dans la période considérée, il est tenu d'édicter une ordonnance sur la base de la LSEN, dans laquelle il définit les conditions-cadres pour le soutien de l'exposition. Cette démarche permet de garantir une concurrence équitable.

Il existe une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le moment où une telle ordonnance doit être édictée. Les projets doivent toutefois avoir atteint un certain degré de concrétisation<sup>20</sup>. L'organisme responsable doit en outre apparaître disposé et apte à déposer une demande conforme aux exigences en temps voulu.

Même si, à un moment donné, *seul un* organisme a lancé un projet et que le Conseil fédéral estime que celui-ci pourrait être considéré pour bénéficier d'une aide financière, il édicte une ordonnance afin de créer une situation concurrentielle et de fixer les règles

---

<sup>20</sup> Les attentes en la matière ont déjà été décrites dans le rapport de 2023 sur les conditions-cadres (ch. 12.4). Les ébauches de projet devraient notamment inclure les éléments suivants : contexte, y c. les activités menées jusque-là ; objectifs et conception du contenu de la manifestation ; structure d'organisation et de conduite de l'organisme responsable incluant les qualifications des membres de l'équipe ; collaboration prévue avec la Confédération, les cantons et les communes ; planification de la procédure (plan directeur) relative à la réalisation de l'exposition nationale incluant les éventuels processus parlementaires et votations populaires ; démarche suivie pour l'élaboration des plans en matière de transport, d'énergie et de sécurité, plan financier incluant une estimation du besoin de financement par la Confédération ; déclarations d'intention des cantons, des communes et des principaux bailleurs de fonds tiers (sponsors) [...] ; premières considérations sur la faisabilité et les risques.

organisationnelles nécessaires. Les exigences liées à la qualité de la demande restent bien entendu inchangées même en cas de dépôt d'une seule demande.

L'ordonnance doit notamment préciser le délai dans lequel les organismes responsables peuvent déposer une demande d'octroi d'aide financière (let. a) ainsi que l'organisation au sein de la Confédération (let. b). Les autres points à régler par l'ordonnance sont précisés dans les articles correspondants de la loi (cf. aperçu au ch. 2.6).

#### *Art. 4 Dossier de demande*

Les documents qui doivent être joints à la demande d'aide financière sont énumérés à l'art. 4. Ils servent, d'une part, de preuve pour la vérification du respect des conditions minimales et, d'autre part, de base pour la sélection (cf. art. 6). Les exigences auxquelles les demandes devront satisfaire seront précisées dans l'ordonnance<sup>21</sup>.

*Al. 1, let. a* : la demande d'aide financière doit contenir une description du projet, y compris du contenu et du format prévus pour réaliser les objectifs fixés à l'art. 2. Cette description doit être suffisamment concrète pour permettre au jury de réaliser une évaluation objective de la demande.

*Let. b* : au moment de se prononcer sur un grand projet, tel qu'une exposition nationale, il faut accorder une importance centrale aux clarifications concernant sa faisabilité<sup>22</sup>. L'étude de faisabilité doit accompagner la demande et témoigner de la viabilité du projet<sup>23</sup>. Elle doit notamment attester que le projet peut être réalisé sur les plans juridique, temporel, matériel et financier. Il s'agit de démontrer entre autres que les autorisations nécessaires à l'utilisation des sites et des infrastructures peuvent être obtenues à temps et que les procédures d'adjudication des mandats à des tiers peuvent être bouclées dans les délais requis. L'étude doit également comporter une analyse des risques susceptibles de survenir au cours du projet et présenter comment ces risques seront gérés. Le plan de durabilité doit en outre mettre en évidence que l'exposition nationale n'engendrera pas d'atteintes excessives à l'environnement et qu'elle aura des bénéfices durables (« héritage »). Les clarifications concernant la faisabilité doivent couvrir tous les aspects fondamentaux du projet<sup>24</sup>. Dans le but de limiter de manière raisonnable les charges engendrées par les études de faisabilité des différents organismes responsables, les clarifications approfondies concernant la viabilité du projet pourront être menées en cours de processus (cf. art. 9).

*Let. c* : les cantons qui soutiennent le projet jouent un rôle clé (cf. ch. 2.4). Il est dès lors impératif qu'ils soient disposés à assumer la part de responsabilité (financière) qui leur incombe. Les prestations fournies par les bailleurs de fonds tiers essentiels revêtent elles aussi une grande importance. La demande doit par conséquent contenir au moins des déclarations d'intention des gouvernements des cantons concernés ainsi que des bailleurs de fonds tiers essentiels.

*Let. d* : le budget global doit rendre compte de la manière dont les coûts de planification et de réalisation du projet seront couverts (y c. les coûts supplémentaires liés par exemple à la sécurité et à la déconstruction ainsi qu'à la gestion d'un découvert). Il convient également de préciser les fonds propres à disposition et les fonds de tiers

---

<sup>21</sup> Le Conseil fédéral a déjà énoncé ses attentes concernant les dossiers de demande au ch. 12.5 de son rapport de 2023 sur les conditions-cadres.

<sup>22</sup> Rapport du CDF de 2005, p. 6, résultats essentiels n° 2.

<sup>23</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, ch. 8.1.1.

<sup>24</sup> Rapport du CDF de 2005, leçon 13, pp. 5 et 103. Dans le cadre de l'évaluation de l'Expo.02, le CDF a notamment nommé les aspects suivants : contexte institutionnel, analyse de marché, stratégie de développement, plan-programme, plan d'organisation et des effectifs, plan des constructions et de l'aménagement des sites, plan des coûts et du financement, calcul des prévisions.

garantis ou escomptés. Les fonds de tiers comprennent par exemple les aides financières accordées par les cantons et communes, les contributions de sponsors ainsi que les recettes de billetterie. Si les données se basent sur des prévisions, la plausibilité de celles-ci doit être vérifiée.

*Let. e* : la structure organisationnelle et de direction doit être conforme aux exigences. Les responsabilités des différents organes dans le cadre du processus doivent être clairement indiquées. À cet effet, il convient de tenir compte des enseignements tirés des précédentes expositions nationales.

*Let. f* : le plan de controlling doit présenter la manière dont la réalisation du projet sera surveillée par des organes et processus internes ou externes à l'organisme responsable et dont les éventuelles crises seront gérées. Ici aussi, les responsabilités doivent être clairement définies. Une comptabilité établie selon des normes reconnues (Swiss GAAP RPC, p. ex.) doit permettre d'assurer la transparence financière nécessaire.

*Let. g* : les plans relatifs aux transports, à l'énergie et à la sécurité constituent des compléments spécifiques à l'étude de faisabilité. Ces trois plans sont explicitement mentionnés, car ils font l'objet d'une attention particulière de la part de la Confédération et concernent différents offices fédéraux. Le plan relatif au transport doit expliquer comment les flux de visiteurs pourront être absorbés par les infrastructures existantes ou supplémentaires. Le plan concernant l'énergie informera de la couverture des besoins énergétiques liés à l'exposition nationale. Enfin, le plan ayant trait à la sécurité présentera les dispositifs prévus pour contrer les éventuels risques en la matière (attaques terroristes, p. ex.).

*Let. h* : l'organisme responsable doit également soumettre le calendrier et le plan de déconstruction des infrastructures et indiquer le budget prévu à cet effet. Il devra en outre rédiger un rapport d'évaluation à la fin des travaux, lequel pourra servir d'aide pour les prochaines expositions nationales.

*Al. 2* : la loi ne peut pas prévoir dans les détails toutes les exigences à remplir. Celles-ci devront être précisées dans l'ordonnance.

#### *Art. 5 Examen des demandes*

Les demandes doivent être soumises au service fédéral compétent (au délégué désigné, p. ex., cf. art. 11), qui examine tout d'abord si elles sont complètes. Si certains éléments font défaut, le service fédéral compétent fixe un délai supplémentaire à l'organisme responsable concerné, afin que celui-ci puisse compléter sa demande. Il examine ensuite si les demandes déposées respectent les exigences fixées, puis consigne le résultat dans un rapport destiné au jury (cf. art. 6). Les demandes incomplètes après l'échéance du délai supplémentaire et celles qui ne satisfont pas aux exigences ne sont pas transmises au jury. Le service fédéral compétent associe à ses travaux les autres services fédéraux responsables de certains aspects spécifiques. Les modalités de cette collaboration seront précisées dans l'ordonnance. Le service fédéral compétent doit être doté des moyens nécessaires. Il peut en outre confier des tâches de soutien à des tiers.

Le service fédéral compétent peut établir un plan d'examen juridiquement non contraignant et le soumettre aux organismes responsables de manière appropriée afin de les aider à préparer une demande viable et de structurer la procédure d'examen.

## *Art. 6 Composition et attributions du jury*

*Al. 1* : le jury est un élément central de la procédure de décision. Ses membres doivent disposer d'expertise et de connaissances dans les domaines des grandes manifestations, de la culture et de l'événementiel, de la construction et de l'infrastructure ou dans des domaines connexes. Il convient de veiller à une représentation équitable des domaines d'expertise, des sexes, des groupes d'âge, des contextes culturels et des origines géographiques, entre autres. Les membres du jury doivent en outre être indépendants des organismes et de leurs sponsors afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Le Conseil fédéral désigne le jury après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et définit le cahier des charges de ce dernier dans l'ordonnance. Il y précise notamment que les membres du jury respectent la confidentialité dans le but de garantir une procédure équitable.

*Al. 2 à 4* : le jury a pour tâche d'examiner et d'évaluer chaque demande complète à l'aune des critères de soutien. L'évaluation se fonde principalement sur les objectifs visés à l'art. 2 ainsi que sur le respect des exigences énoncées à l'art. 4 s'agissant des documents à fournir. Le jury évalue en outre le rapport coût-bénéfice. Il s'appuie sur le rapport d'examen rédigé par le service fédéral compétent et sur l'éventuel plan d'examen. Il ne se prononce pas sur les questions d'ordre politique ni sur la viabilité politiques du montant de l'aide financière. Ces aspects seront évalués à l'étape suivante par la CdC et le Conseil fédéral.

Si plusieurs demandes doivent être étudiées, le jury établit un classement. À la fin de ses travaux, il consigne le résultat de son examen dans un rapport d'évaluation, qui servira de base aux décisions de la CdC et du Conseil fédéral.

## *Art. 7 Recommandation de la CdC et décision de principe du Conseil fédéral*

La décision d'encourager financièrement une exposition nationale doit bénéficier d'un soutien politique aussi large que possible, raison pour laquelle les cantons seront associés à la prise de décisions concernant une prochaine exposition nationale. Il est dès lors prévu que la CdC examine le rapport d'évaluation du jury et soumette une recommandation au Conseil fédéral. Contrairement au jury, la CdC peut également prendre en considération des arguments politiques, comme la viabilité du projet sur le plan politique et les coûts escomptés. La CdC peut s'écarter de l'évaluation faite par le jury, en motivant son avis. La participation de la CdC permet de renforcer la légitimité du choix d'un organisme responsable spécifique.

En se fondant sur le rapport d'évaluation du jury et sur l'avis de la CdC, le Conseil fédéral prend une décision de principe sur l'éventuel soutien financier d'un projet et le montant de ce soutien. Il ne s'écarter pas sans raison du classement du jury et de l'avis de la CdC. L'édiction d'une ordonnance ne préjuge pas de la décision de principe prise en vertu de cet article. Il est par exemple possible qu'aucune des demandes soumises ne remplisse les conditions nécessaires à l'octroi d'une aide financière et que le Conseil fédéral décide de n'accorder aucun soutien. Le montant de l'aide financière est susceptible de peser particulièrement lourd dans la balance au moment de l'évaluation, notamment eu égard aux finances fédérales et à la viabilité politique du projet à l'Assemblée fédérale.

Une décision de financement positive du Conseil fédéral est conditionnée à l'approbation, par l'Assemblée fédérale, du crédit d'engagement nécessaire. L'avant-projet de loi ne fixe pas le moment auquel le Conseil fédéral soumet le message proposant l'approbation du crédit d'engagement. Dans certains cas, le Conseil fédéral préférera attendre les résultats de votations ou de décisions parlementaires cantonales portant

sur l'approbation de ressources financières cantonales. Le calendrier des débats parlementaires est fixé par l'Assemblée fédérale. Là aussi, il faudra déterminer s'il convient d'attendre les résultats de votations populaires avant de prendre une décision ou si l'on part du principe qu'une décision de financement positive rendue par l'Assemblée fédérale peut créer un terrain favorable pour les votations à venir au niveau cantonal ou communal.

#### *Art. 8 Montant de l'aide financière et financement*

*Al. 1* : les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes concernés) devraient assumer environ la moitié des coûts d'une exposition nationale (cf. ch. 2.5). Dans un souci de répartition équitable des charges, il convient de limiter la part de financement de la Confédération à 30 % des coûts totaux du projet et d'inciter les cantons et communes participant au financement à fournir une contribution au moins équivalente (let. a). Les contributions fournies par d'autres collectivités publiques souhaitant soutenir financièrement le projet seront prises en compte dans la part des cantons et communes participant au financement.

La let. b prévoit que l'organisme responsable fournit une prestation propre à la hauteur de ce qu'on est en droit d'attendre de lui et trouve d'autres sources de financement, comme les sponsors et la billetterie, pour couvrir les coûts restants. Les contributions des cantons et communes engagés dans l'organisme sont comptabilisées dans les prestations propres. Les coûts pouvant être considérés comme imputables seront précisés dans l'ordonnance. La loi ne prévoit aucune garantie de déficit de la part de la Confédération. Cela n'exclut pas qu'une partie des fonds fédéraux soit octroyée sous forme de réserve.

*Options examinées et abandonnées* : lors de l'élaboration de la loi, il a été envisagé de fixer non seulement un pourcentage maximal, mais encore un montant plafond pour l'aide financière (« mais XXX millions de francs au plus », p. ex.). Toutefois, une telle indication aurait été trop rigide au regard de la longue durée de validité de la loi. Elle a donc été abandonnée. La possibilité d'une participation financière de la Confédération aux travaux de projet avant la décision de principe n'a pas non plus été retenue. Le financement de ces travaux incombe aux organismes responsables.

*Al. 2 et 3* : le crédit d'engagement est l'instrument approprié dans le cas d'espèce pour gérer l'aide financière octroyée. Il permet au Conseil fédéral de contracter des engagements financiers allant au-delà d'un exercice budgétaire (cf. art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances [LFC]<sup>25</sup>). Étant donné que la préparation d'une exposition nationale prend du temps et que l'organisme responsable prévoit vraisemblablement différentes étapes dans la mise en œuvre du projet, le crédit d'engagement devra être échelonné selon ces étapes, et le Conseil fédéral sera habilité à décider de la libération des parts de crédit pour chacune des étapes. L'al. 2 exclut explicitement toute garantie de déficit de la part de la Confédération.

L'ordonnance devra préciser que toute autre prestation supplémentaire (prestations en nature de la part de services fédéraux, p. ex.) sera imputée à une éventuelle enveloppe globale.

#### *Art. 9 Clarifications approfondies*

*Al. 1 et 2* : dans le cas des grandes manifestations, les clarifications concernant la faisabilité d'un projet jouent un rôle central. Il convient donc de leur accorder une attention particulière dès le début (cf. art. 3). La faisabilité globale du projet doit être confirmée au moment du dépôt de la demande, et des analyses complémentaires, poussées, sont

---

<sup>25</sup> RS 611.0

apportées par la suite. Des clarifications approfondies doivent pouvoir être menées dès que le Conseil fédéral a rendu une décision de principe et se poursuivre parallèlement à d'autres procédures (édiction de l'ordonnance, message du Conseil fédéral sur le financement et débats parlementaires). La procédure de sélection étant alors achevée, seul l'organisme responsable du projet retenu doit assumer les charges liées à des clarifications approfondies.

L'organisme responsable sélectionné poursuit le développement de son projet après la décision de principe du Conseil fédéral. Le service fédéral compétent prend contact avec lui pour discuter les aspects à approfondir. La base de ces discussions aura été préalablement définie dans le cadre de l'examen de la demande (art. 5) et de l'évaluation par le jury (art. 6) et la CdC (art. 7). Si l'organisme responsable ne peut ou ne veut pas procéder de lui-même à des clarifications approfondies, la Confédération peut l'obliger à soumettre certains aspects à une analyse externe. La planification des finances et de l'organisation étant particulièrement importante pour la solidité du projet, l'al. 2 prévoit un contrôle indépendant obligatoire de cet aspect. Les frais liés à ces clarifications doivent être supportés par l'organisme responsable, mais ils font partie des coûts de projet imputables déterminants pour calculer le montant de l'aide financière.

Le service fédéral compétent peut faire procéder en interne à des clarifications approfondies ou charger des services externes de réaliser des analyses. La Confédération n'a pas besoin d'une base légale spécifique pour la réalisation d'analyses externes (cf. art. 57 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]<sup>26</sup>), raison pour laquelle cette option n'est pas expressément mentionnée dans la loi.

*Al. 3 :* dans la mesure du possible, chaque étape d'analyse doit servir le développement du projet. Les organes de contrôle ne doivent pas uniquement examiner d'un œil critique certaines hypothèses et mesures prévues ; ils sont aussi tenus de proposer des améliorations concrètes lorsqu'ils estiment que certaines hypothèses ne sont pas suffisamment fondées ou que certaines étapes de la planification doivent encore être précisées pour atteindre l'objectif visé.

*Al. 4 :* les rapports des organes de contrôle sont vérifiés par le service fédéral compétent. Si ce dernier estime dans un cas spécifique que des clarifications supplémentaires sont nécessaires, il peut demander à l'organe de contrôle concerné de compléter son rapport. En se fondant sur les rapports des organes de contrôle, le service fédéral compétent fixe les conditions et charges requises pour la mise en œuvre des recommandations de ces organes. Les conditions et charges sont ensuite intégrées dans le contrat de subventionnement (cf. art. 10).

#### *Art. 10 Contrat de subventionnement*

*Al. 1 :* les aides financières peuvent être allouées par voie de décision ou par contrat de droit public (art. 16 LSu). Dans le cas d'espèce, la conclusion d'un contrat de subventionnement de droit public semble indiquée, étant donné qu'il existe une grande marge de manœuvre tant pour le calcul de l'aide financière que pour la définition des conditions et des charges, et que lesdites conditions et charges devraient être fixées en concertation avec l'organisme responsable bénéficiant du subventionnement. En concluant le contrat de subventionnement, l'organisme responsable s'engage à respecter les obligations, conditions et charges fixées dans le contrat.

*Al. 2 :* l'énumération des conditions n'est pas exhaustive. D'autres conditions et charges peuvent être intégrées dans le contrat au besoin. Il n'est pas nécessaire de

---

<sup>26</sup> RS 172.010

préciser dans le contrat les prescriptions générales relatives à la restitution et à la révocation des aides en cas de non-accomplissement des dispositions contractuelles. Ces aspects sont régis par l'art. 28 ss. LSu.

*Let. a* : la planification détaillée spécifiant les étapes clés, les obligations en matière d'établissement de rapports et les possibilités de retrait (« points de sortie ») est indispensable pour le controlling simultané (art. 12)<sup>27</sup>. Il convient par conséquent de fixer des délais pour chaque étape d'avancement du projet et les conséquences en cas de non-respect du calendrier. Dans le cadre de cette planification, l'organisme responsable devra définir des étapes clés qui permettront d'évaluer si la planification du projet est toujours viable ainsi que des points de sortie au cas où ce ne serait plus le cas. En fonction du degré de réalisation des objectifs, la Confédération se réserve également le droit, conformément aux clauses contractuelles, de résilier le contrat, de refuser la libération d'autres tranches de l'aide et, le cas échéant, d'exiger la restitution de l'aide déjà versée (art. 28 LSu).

*Let. b* : les réserves d'approbation émises par les services fédéraux compétents peuvent par exemple concerner l'association de certains partenaires au projet ou la modification de certaines parties du projet.

*Let. c* : la définition d'une planification fiable en matière de financement et de liquidités est dans l'intérêt tant de l'organisme responsable que des autorités fédérales, des cantons et des communes. Le contrat devra par conséquent fixer le calendrier des versements (sous réserve du respect de toutes les conditions contractuelles).

*Let. d* : le contrôle de la qualité et des risques incombe à l'organisme responsable. Le contrat règle de manière contraignante les conditions-cadres, les modalités et les compétences à cet égard, afin de permettre aux services qui fournissent le financement et aux autorités de surveillance de trouver rapidement l'interlocuteur compétent en cas de crise et d'élaborer d'éventuelles mesures sur la base d'une compréhension commune (cf. art. 12).

*Let. e* : après l'exposition nationale et la fin des travaux de déconstruction des infrastructures qui ne sont plus nécessaires, l'organisme responsable rédige un rapport final dans lequel il rend compte de l'expérience tirée de la réalisation du projet et dresse un bilan. Ce rapport pourra servir d'aide aux organismes responsables pour de futures expositions nationales et aux autorités fédérales pour les futures ordonnances correspondantes.

*Let. f* : le contrat précisera en outre la manière de procéder en cas de bénéfice ou, au contraire, de découvert. L'avant-projet de loi exclut toute garantie de reprise de déficit par la Confédération (cf. art. 8, al. 2). Il serait en revanche possible de prévoir une réserve dans le cadre du crédit d'engagement et du montant maximal.

## *Article 11 Organisation au sein de la Confédération*

Le Conseil fédéral est chargé de l'organisation de l'administration fédérale (cf. art. 8 LOGA), moyennant le respect des principes structurants de la LOGA (cf. art. 2 LOGA). Aux fins de la réalisation des tâches en lien avec la mise en œuvre de la LSEN, il doit toutefois être habilité à s'écarter de ces principes et à désigner éventuellement un délégué. Celui-ci lui serait directement subordonné et serait chargé de diriger tous les travaux des autorités de l'administration fédérale liés à la mise en œuvre de la loi. Le cas échéant, le Conseil fédéral spécifiera dans l'ordonnance le rattachement administratif, les tâches, les compétences et les ressources du délégué. Il n'y a donc pas lieu de désigner à l'échelon de la loi un département ou un office spécifique compétent.

<sup>27</sup> Cf. rapport de 2023 sur les conditions-cadres, p. 6.1.4.

Il serait aussi possible d'instituer un groupe de travail interdépartemental (GTI) au lieu ou en complément du délégué. Si le Conseil fédéral décide de ne pas désigner un délégué, il confiera la responsabilité du dossier à un département ou à un office fédéral.

#### *Art. 12            Surveillance et contrôle*

*Al. 1* : l'utilisation des aides financières par les bénéficiaires est soumise à la surveillance par le service fédéral compétent et le CDF (art. 25 et 28 ss. LSu et art. 8, al. 1, let. c, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances<sup>28</sup>). La LSEN n'aborde pas les compétences en matière de surveillance des cantons et communes concernés ou participant au financement ; ces compétences demeurent réservées. Les collectivités publiques en question devraient toutefois se coordonner de manière appropriée dans l'exercice des tâches de surveillance.

Indépendamment de la désignation ou non d'un délégué, il est vraisemblable que la surveillance et le contrôle de la mise en œuvre de la loi seront confiés à plusieurs offices fédéraux. Dans le cadre du controlling simultané et des contrôles périodiques prévus par la LSEN, ces offices pourront directement entrer en contact avec l'organisme responsable. Toutefois, les éventuelles mesures devront toujours être ordonnées par le service fédéral compétent.

*Al. 2* : un plan de contrôle selon l'art. 25 LSu sera élaboré, dans l'intérêt tant de l'organisme responsable que des autorités fédérales concernées. Ce plan définira avec précision la répartition des tâches entre les différentes unités administratives fédérales concernées (unités spécialisées). Si le Conseil fédéral désigne un délégué, c'est à lui qu'incombera d'élaborer un tel plan.

*Al. 3* : le service fédéral compétent et les unités spécialisées prendront les mesures de surveillance et de contrôle nécessaires qui relèvent de leurs compétences. Si le controlling simultané ou les contrôles périodiques révèlent des irrégularités, le service fédéral compétent ordonne la mise en œuvre de mesures pour y remédier. Il fixe pour ce faire un délai approprié à l'organisme responsable afin de lui permettre d'apporter les améliorations nécessaires. Si les efforts fournis par l'organisme responsable ne sont pas probants, la réduction ou le remboursement de l'aide financière en vertu de l'art. 28 ss. LSu peut être exigé en dernier recours. Le cas échéant, une telle sanction pourra être ordonnée par le délégué ou par le service fédéral compétent.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Le présent avant-projet de loi clarifie le rôle de la Confédération dans le cadre d'une future exposition nationale et détermine la part maximale de financement qu'elle assumerait dans les cas où elle se prononcerait en faveur d'un soutien financier.

Il n'a pas de conséquences directes pour la Confédération, car il crée uniquement les conditions-cadres d'un éventuel engagement de la Confédération. Il n'y aura engagement de la Confédération qu'en cas de décision de soutenir financièrement un projet d'exposition nationale concret.

---

<sup>28</sup> RS 614.0

## **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Le présent avant-projet de loi donne des précisions sur l'implication de la Confédération et sur une éventuelle procédure de sélection, ce qui fournit une meilleure base de planification aux organismes responsables et, partant, aux cantons et communes concernés.

## **4.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales**

Le présent avant-projet de loi n'a pas de conséquences économiques, sociales et environnementales directes. Il n'y aura de telles conséquences qu'en cas de projet d'exposition nationale concret. Cf. objectif 10 du Conseil fédéral : « La Suisse renforce la cohésion entre les régions et entre les groupes de la population ; elle favorise l'intégration et la compréhension entre les cultures et communautés linguistiques. »

En revanche, une exposition nationale a en soi le potentiel de renforcer la cohésion nationale et enrichir l'identité culturelle de la Suisse. On peut en outre s'attendre à ce qu'elle donne des impulsions économiques significatives, en particulier pour la région hôte. Une étude a montré qu'Expo.02 avait généré une valeur ajoutée brute de 2 milliards de francs pour les cinq cantons participants, pour des investissements et coûts d'un montant de 1,6 milliard de francs<sup>29</sup>.

Les conséquences devront être présentées de manière exhaustive dans les demandes d'aide financière et seront prises en considération par le Conseil fédéral et le Parlement lors de l'examen du projet et de son financement.

Les projets de construction et les autres projets d'infrastructure seront soumis aux procédures légales, ce qui garantira les possibilités de participation de la population concernée et des milieux économiques. L'organisme responsable sera en outre tenu de présenter un plan de déconstruction des installations.

Étant donné que la contribution financière des cantons et communes hôtes requerra selon toute vraisemblance l'approbation des électeurs, la population concernée aura la possibilité d'évaluer les conséquences du projet qui lui est soumis.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Une exposition nationale pouvant, eu égard à son contenu et à son format, être considérée comme une manifestation culturelle, l'art. 69, al. 2, de la Constitution (Cst.)<sup>30</sup> est une base suffisante pour édicter le présent avant-projet de loi. Il convient cependant de prendre en considération le fait qu'une exposition nationale est plus qu'une manifestation culturelle au sens ordinaire du terme. En substance, une exposition nationale a une fonction identitaire et constitue une plateforme permettant la mise en lumière de différents enjeux de société actuels et à venir ; elle est aussi un lieu d'échange sur des questions non seulement culturelles, mais aussi sociales, économiques et même politiques. C'est pourquoi cet avant-projet de loi requiert une assise juridique plus large.

---

<sup>29</sup> Cf. DENIS MAILLAT / FRANÇOISE VOILLAT (20.11.2002), L'impact économique de l'exposition nationale Expo.02. Il est délicat de faire d'autres comparaisons, puisqu'une exposition nationale peut difficilement être comparée à d'autres grandes manifestations, comme les Championnats d'Europe de football, les fêtes fédérales de lutte ou l'Eurovision. Il incombera en premier lieu aux organismes responsables de fournir des informations pertinentes à ce sujet.

<sup>30</sup> RS 101

En effet, attendu qu'une exposition nationale a pour objectif de représenter, de par son contenu et sa forme, l'identité du pays dans son ensemble, il semble approprié de se fonder également sur une compétence fédérale non écrite, justifiée par la structure fédérative de l'État (« pouvoir inhérent »). Le Conseil fédéral a invoqué cette compétence à plusieurs reprises, en plus de la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère, notamment dans le cas des festivités commémoratives de 1998 et dans celui du projet de Fondation Suisse solidaire (cf. message du 17 mai 2000 concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire, FF 2000 3664, ch. 6.1, et les références citées). Il convient toutefois de veiller, en invoquant cette compétence, à ne pas interférer avec la souveraineté des cantons. Dans le cas présent, il n'y a aucun risque à cet égard : en accordant une aide financière aux organismes responsables, la Confédération n'entamerait nullement le droit des cantons de leur fournir eux aussi un soutien financier. Il en va de même pour ce qui est de la compétence de la Confédération en matière de promotion des activités culturelles (art. 69, al. 2, Cst.), puisqu'il s'agit d'une compétence parallèle de la Confédération et des cantons, qui peuvent agir simultanément et de manière indépendante dans le même domaine (cf. Schweizer, St. Galler Kommentar BV, 4<sup>e</sup> éd., 2023, n° 25, ad art. 3 Cst.).

Dans les cas où la Confédération se fonde sur une compétence fédérale non écrite, justifiée par la structure fédérative de l'État, l'art. 173, al. 2, Cst. est la base constitutionnelle formelle<sup>31</sup>. C'est pourquoi il est mentionné dans le préambule en plus de l'art. 69, al. 2, Cst.

## **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le présent avant-projet de loi n'a d'incidence sur aucune obligation internationale de la Suisse.

## **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit dans le domaine du soutien aux expositions nationales. Conformément à l'art. 164, al. 1, let. a, Cst., et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>32</sup>, ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La LSEN est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

## **5.4 Frein aux dépenses**

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 8, al. 1, de l'avant-projet de loi doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil s'il crée un nouveau subventionnement susceptible d'entraîner des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Il faut s'attendre à ce que la contribution de la Confédération soit supérieure à 20 millions de francs et, partant, à ce que le frein aux dépenses s'applique.

---

<sup>31</sup> Directives sur la technique législative, dernière version en ligne, 2024, disponible sous [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) >Documentation >Accompagnement législatif >Directives sur la technique législative (DTL).

<sup>32</sup> RS 171.10

## **5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). Aux termes de l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Simultanément, la Confédération doit faire un usage modéré de ses compétences et laisser suffisamment de latitude aux cantons dans l'accomplissement de leurs tâches.

L'avant-projet de loi attribue à la Confédération un rôle subsidiaire dans la réalisation de futures expositions nationales et prévoit que les organismes responsables tiennent le premier rôle, avec la coopération des cantons et communes. Dans cette optique, il exige des collectivités publiques concernées qu'elles participent au financement à hauteur du même montant que la Confédération. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont donc respectés.

## **5.6 Conformité à la loi sur les subventions**

L'avant-projet de loi est conforme aux dispositions de la LSu, en particulier à ses art. 6 à 8.

## **5.7 Délégation de compétences législatives**

Aux termes de l'art. 164, al. 2, Cst., une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. Une telle délégation est soumise à la restriction générale selon laquelle les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.).

Certaines dispositions de l'avant-projet de loi attribuent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Cela se justifie en vertu de l'art. 164, al. 1 et 2, Cst., dès lors que les principes sont réglés à l'échelon législatif et fixent ainsi le cadre dans lequel la réglementation du Conseil fédéral doit s'inscrire.

Les dispositions suivantes de l'avant-projet de loi prévoient des délégations législatives :

- art. 3, let. b (organisation au sein de la Confédération) ;
- art. 4, al. 2 (précision des exigences quant au contenu des dossiers de demande) ;
- art. 6, al. 1 (détermination du cahier des charges du jury) ;
- art. 11 (désignation d'un délégué).

## **5.8 Protection des données**

L'avant-projet de loi ne contient aucune disposition concernant la collecte ou le traitement de données.

## Annexe : initiatives actuelles en vue d'une exposition nationale

### « Muntagna – L'Expo des Alpes 2027+ » (<https://www.muntagna.ch/fr>)

Idée : une plateforme de mise en réseau de projets dans l'espace alpin pour de nouveaux modèles de vie et de travail, une économie durable et la mobilité de demain ; des lieux d'exposition fascinants et des itinéraires à découvrir avec pour devise « Repenser les Alpes ! »

Lieu : dans l'Arc alpin suisse

Responsabilité : Association de soutien Muntagna

Membres : des personnes de différentes branches, dont des spécialistes de la finance, des historiens et des politiciens

Présidence : Karin Gaiser Aschwanden (présidente), Mauritius Carlen (vice-président)

### « NEXPO – la nouvelle Expo » (<https://nexpo.ch/fr>)

Idée : première exposition nationale décentralisée, qui se déroulera dans toute la Suisse, dans les villes, à la campagne et à la montagne ; participation de la population, de la société civile et de l'économie ; durable sur les plans écologique, social et économique ; environ 100 expériences sur le thème du vivre ensemble au XXI<sup>e</sup> siècle, reliées par des itinéraires (en transports publics, à vélo, à pied)

Lieu : dans les 10 plus grandes villes suisses ainsi que dans d'autres villes et communes

Responsabilité : Association NEXPO – la nouvelle Expo

Membres : les 10 plus grandes villes suisses (membres fondateurs) ainsi que 15 autres villes et communes (membres associés)

Présidence : Corine Mauch (présidente), Sami Kanaan (vice-président), Filippo Lombardi (vice-président)

Curateurs (depuis 2025) : Xavier Bellprat, Sibylle Lichtensteiger, Daniel Cordey

### « Svizra 27 – Exposition nationale du Nord-Ouest de la Suisse » (<https://svizra27.ch/>)

Idée : développement de projets d'avenir variés sur 10 thèmes avec des acteurs de l'économie, de la société et de la culture ; expériences immersives sur des sites et en chemin ; les visiteurs ont la possibilité de participer à la conception d'un grand projet d'avenir commun ; expériences participatives, ludiques, numériques et sensorielles

Lieu : 11 sites dans les cantons du Nord-Ouest de la Suisse (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura et Soleure)

Responsabilité : Association Exposition nationale Svizra27

Membres : associations économiques et professionnelles du Nord-Ouest de la Suisse, associations économiques et professionnelles nationales, partenaires sociaux cantonaux et nationaux, diverses autres associations

Présidence : Doris Leuthard (co-présidente), Kurt Schmid (co-président), Elisabeth Schneider-Schneiter (vice-présidente), Katja Christ (vice-présidente), Mathilde Crevoisier Crelier (vice-présidente), Irène Kälin (vice-présidente), Gabriel Barell (vice-président), Roland Brack (vice-président), Thomas Burgherr (vice-président), Daniel Probst (vice-président)

### « X27 – Le futur ? Nous le voulons, nous l'avons, nous pouvons le construire. » (<https://www.x27.ch>)

Idée : système ouvert et collaboratif pour les acteurs du changement actifs en Suisse en matière de diversité, d'innovation et de créativité dans les domaines de la culture, de l'éducation, du travail, du social, de la santé et de l'environnement (contribution à la durabilité sociétale dans l'optique des objectifs des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030). Objectif : rassembler toutes les initiatives de ce projet

Lieu : tout au long de l'année, décentralisé dans toute la Suisse. Le point culminant est le « Rendez-vous de la Suisse », un événement en un seul lieu pendant une courte période.

Responsabilité : Association X27

Membres : des personnes de différentes branches et issues de plus de 200 projets existants

Co-présidence : Oswald H. König, Sabina Ruff, Lena Tünkers