Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de justice et police DFJP**

10 avril 2024

# Loi fédérale sur les aides financières en faveur de l'Institut du fédéralisme

## Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

BJ-D-EDAF3401/31

# Condensé


***Contexte***

*La motion 19.3008 « Centre de compétence pour le fédéralisme. Participation au financement de base », déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), demande que la Confédération participe, dans une mesure appropriée, au financement de base de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF). L'IFF mène diverses activités de promotion du fédéralisme sur le plan national et international et fournit des prestations importantes dans ce domaine, dans l'intérêt des cantons et de la Confédération. La motion a été acceptée par une large majorité du Parlement. Le présent projet de loi vise à mettre en œuvre la motion.*

*Le Conseil fédéral est sceptique quant au financement supplémentaire prévu pour l'IFF. Il rappelle que la Confédération participe déjà aujourd'hui financièrement à certains projets de l'institut ainsi qu'aux coûts de base de l'Université de Fribourg et donc de l'institut. La loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) sert de base légale au financement de l'Université de Fribourg.*

***Contenu du projet***

*Le projet règlemente les aides financières de la Confédération en faveur de l'IFF. Ces aides financières, qui sont accordées selon la libre appréciation de la Confédération, ont pour buts de soutenir l'IFF afin de promouvoir au niveau international le fédéralisme en se fondant sur l'expérience de la Suisse, informer, conseiller et sensibiliser sur les questions liées au fédéralisme suisse, et permettre à l'institut d'effectuer un suivi du fédéralisme suisse.*

**Table des matières**


**1 Contexte ..... 4**
1.1 L'Institut du fédéralisme ..... 4
1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés ..... 4
1.3 Solutions étudiées et solution retenue ..... 5
1.3.1 L'accord avec le DFAE (DDC) et le Centre international ..... 5
1.3.2 Autres options écartées ..... 6
1.3.3 Solution retenue et position du Conseil fédéral ..... 7
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral ..... 7
1.5 Classement d'interventions parlementaires ..... 8
**2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen ..... 8**
**3 Présentation du projet ..... 8**
3.1 Réglementation proposée ..... 8
3.2 Adéquation des moyens requis ..... 8
3.3 Mise en œuvre ..... 8
**4 Commentaire des dispositions ..... 8**
**5 Conséquences ..... 12**
5.1 Conséquences pour la Confédération ..... 12
5.2 Conséquences pour les cantons ..... 12
5.3 Conséquences économiques, sanitaires, sociales et environnementales ..... 13
**6 Aspects juridiques ..... 13**
6.1 Constitutionnalité ..... 13
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse ..... 13
6.3 Forme de l'acte à adopter ..... 13
6.4 Frein aux dépenses ..... 14
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ..... 14
6.6 Conformité à la loi sur les subventions ..... 14
6.7 Délégation de compétences législatives ..... 15
6.8 Protection des données ..... 15

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 L'Institut du fédéralisme

L'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF) est un centre de compétences dédié au fédéralisme et à la bonne gouvernance. Il émane originairement de la Fondation ch pour la collaboration confédérale (Fondation ch), soit des cantons. En 1983, la Fondation ch a transféré à l'Université de Fribourg l'ancien Institut de recherches sur le fédéralisme et les structures régionales, afin de pérenniser son existence. Dans le cadre de son intégration à la Faculté de droit et des sciences économiques et sociales de l'époque, il a pris le nouveau nom d'« Institut du fédéralisme ». Lors de la bipartition de cette faculté, il a été rattaché à la Faculté de droit de l'Université de Fribourg.

L'IFF se consacre à plusieurs activités en lien avec le fédéralisme. Il se compose d'un Centre national et d'un Centre international, qui depuis 2019 fonctionnent séparément sur les plans administratifs et financiers.

Le Centre national est dédié au fédéralisme suisse et à l'organisation de l'Etat en Suisse. Il fournit notamment des renseignements et encourage la connaissance du système fédéraliste suisse. À ce jour, les cantons versent encore, via la Fondation ch, 100'000 francs par année pour soutenir les activités de l'IFF au niveau national. Le canton de Fribourg lui verse aussi 30'000 francs par année.

Le Centre international se consacre au fédéralisme comparé et à la bonne gouvernance, en promouvant la démocratie, les droits de l'homme, la paix et le développement, et en soutenant les Etats engagés dans des processus de transition constitutionnelle. Dans ce contexte, il reçoit notamment des délégations en provenance d'Etats étrangers et soutient des projets visant à la consolidation de l'état de droit dans des régions fragilisées en proie à des conflits linguistiques, ethniques ou religieux.

### 1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 4 mars 2019, le Conseil national a rejeté la motion Vonlanthen 18.3238 « Centre de compétence pour le fédéralisme : garantir à long terme des prestations de qualité pour la Suisse et d'autres Etats », qui avait été précédemment adoptée par le Conseil des Etats. La CIP-N a cependant déposé une nouvelle motion (19.3008) chargeant la Confédération de participer, dans une mesure appropriée, au financement de base de l'IFF.

Lors du dépôt de la motion 19.3008, la CIP-N a souligné qu'il n'appartenait pas à la Confédération de garantir à long terme des prestations de qualité sur le thème du fédéralisme, comme le demandait la motion Vonlanthen. Cette dernière impliquait en effet une responsabilité de la Confédération dans la fourniture des prestations en question et la garantie de leur qualité. La CIP-N a considéré également que la Confédération n'a pas pour mission de garantir à long terme le financement de l'IFF, qui a été fondé par les cantons. Cette tâche incombe en premier lieu à ces derniers, la Confédération

pouvant – comme le propose la motion déposée par la commission – participer dans une mesure appropriée au financement en question.

Il ressort des débats du 8 septembre 2020 du Conseil des Etats que, pour le Centre national, les besoins de financement de base s'élèvent à 200'000 francs par an, dont 100'000 francs sont déjà pris en charge par la Fondation ch. Pour le Centre international, les débats parlementaires évoquent des besoins de financement de base annuels situés entre 600'000 et 1'000'000 francs[1].

Selon les motionnaires, avec l'IFF, les cantons disposent d'un centre de compétence qui, depuis des décennies, offre son expertise, non seulement aux cantons, mais aussi à la Confédération et à des États étrangers, en matière de bonne gouvernance dans les États comprenant plusieurs échelons de pouvoir. Le financement de la Confédération permettrait de soutenir ces activités et apporter au fédéralisme l'attention qu'il mérite.

Tout en soulignant le rôle que joue l'IFF, tant sur le plan national qu'international, dans le renforcement et le développement de l'Etat fédéral, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion 19.3008, en relevant notamment que l'IFF bénéficie déjà d'un soutien financier de la Confédération de par son rattachement à l'Université de Fribourg, ainsi que, de façon ponctuelle, par l'octroi de mandats concrets. Par ailleurs, comme l'a relevé la Cheffe de Département devant le Parlement, une participation de la Confédération au financement de base de l'IFF nécessite la création d'une nouvelle base légale.

Contre cet avis, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté par une large majorité[2] la motion 19.3008 le 10 septembre 2019, respectivement le 8 septembre 2020. Le Conseil fédéral est donc chargé de mettre en œuvre la motion.

## 1.3 Solutions étudiées et solution retenue

### 1.3.1 L'accord avec le DFAE (DDC) et le Centre international

Suite à la modification des statuts de l'IFF en décembre 2019 et la séparation sur les plans administratifs et financiers du Centre national et du Centre international, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), via la Direction du développement et de la coopération (DDC), a convenu avec le Centre international d'une contribution financière à hauteur de 250'000 francs par an, pendant quatre ans, le premier versement étant intervenu en 2021.

En effet, au vu de l'alignement des activités du Centre international sur les objectifs de politique étrangère du DFAE, il a été considéré que la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), et les ordonnances y relatives, ainsi que la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de

[1] Bulletin officiel, Conseil des Etats, Session d'automne 2020, Deuxième séance, 08.09.20, 8h15, 19.3008.

[2] Conseil national : 128 voix en faveur, 47 voix contre, 1 abstention ; Conseil des Etats : 24 voix en faveur, 15 voix contre, 1 abstention.

renforcement des droits de l'homme (RS 193.9), fournissaient, de manière générale, une base légale suffisante.

Du fait du subventionnement accordé par le DFAE (DDC), s'est posée la question de savoir si la motion pouvait être considérée comme déjà réalisée. Or, tel n'est pas le cas, puisque la solution convenue avec le DFAE (DDC) est limitée à quatre ans et le montant accordé ne couvre que partiellement les besoins financiers du Centre international. Par ailleurs, les activités du Centre national ne sont pas concernées par l'accord. De plus, le DFAE (DDC) a annoncé à l'IFF en fin d'année 2023 que le contrat concernant le Centre international ne serait pas reconduit après 2024.

En tout état, faute de densité normative suffisante, les bases légales permettant l'accord avec le DFAE (DDC) ne sauraient suffire pour fonder un financement régulier en faveur de l'IFF. En outre, ces bases légales ne concernent que le Centre international et ne couvrent que les activités alignées sur les objectifs de la coopération internationale du DFAE. Le financement demandé selon la motion 19.3008 vise en revanche également le Centre national.

Au vu de ce qui précède, l'accord avec le DFAE (DDC) doit être considéré comme provisoire et ne suffit donc pas pour réaliser la motion. Cet accord s'arrêtera au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

### 1.3.2 Autres options écartées

Il a été examiné si d'autres lois offraient des bases légales suffisantes permettant à la Confédération d'octroyer un financement à l'IFF. Or, ni la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI, RS 420.1), ni la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE, RS 414.20) n'offrent de base légale adéquate, en particulier dans la mesure où la motion ne vise pas le financement d'activités de recherche et d'enseignement.

L'option consistant en l'adhésion de la Confédération au Conseil de fondation de la Fondation ch, d'où historiquement émane l'IFF et qui peut déléguer jusqu'à trois membres au sein du Conseil de l'Institut (cf. art. 6, al. 3, des Statuts de l'IFF), a également été analysée. Cette option ne permet toutefois pas d'atteindre le but de la motion. Par ailleurs, l'adhésion de la Confédération au Conseil de fondation de la Fondation ch ne pourrait pas remplacer l'exigence de base légale relative à l'octroi de subventions.

La motion ne saurait en outre être mise en œuvre par le biais de nouvelles dispositions insérées dans une loi existante, car aucune loi en vigueur ne permet actuellement de couvrir à la fois les activités du Centre international et celles du Centre national.

Une autre manière de mettre en œuvre la motion aurait été de créer une nouvelle loi sur la promotion du fédéralisme en général. Or, une loi de ce type aurait potentiellement des conséquences financières importantes pour la Confédération, puisque d'autres organisations et institutions que l'IFF pourraient se fonder sur cette base pour demander

un subventionnement. Par ailleurs, elle ne permettrait pas d'établir des critères et conditions de financement suffisamment clairs pour cibler de manière adéquate la situation de l'IFF. Cette option a donc été écartée.

Finalement, il a été examiné si la motion pouvait être classée sur la base de l'art. 122 de la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10), selon lequel il peut être proposé qu'une motion soit classée si, bien que son objectif n'ait pas été atteint, il n'est plus justifié de la maintenir. En l'espèce, la situation financière tendue de la Confédération pourrait constituer un motif pour proposer le classement. Cette option a toutefois été écartée, puisqu'elle ne respecte pas la volonté du Parlement.

### 1.3.3 Solution retenue et position du Conseil fédéral

Au vu des considérations qui précèdent, Le Conseil fédéral propose de réaliser la motion 19.3008 via la création d'une nouvelle base légale, en la forme d'une loi fédérale sur les aides financières en faveur de l'Institut du fédéralisme.

La création d'une loi fédérale spécifique permet d'établir des critères et conditions clairs réglant le subventionnement de l'IFF. Cette option a également le mérite de réaliser pleinement le but poursuivi par la motion, sans nécessairement créer un « appel d'air » qui obligerait la Confédération à subventionner d'autres instituts, centres et activités, ce qui serait le cas si une loi générale sur la promotion du fédéralisme était créée. Ce projet de loi permet donc de respecter la volonté du Parlement, telle qu'il l'a clairement exprimée en acceptant la motion.

Cela étant, la question de l'opportunité d'une loi spécifique à l'IFF n'est pas définitivement tranchée. Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral avait proposé le rejet de la motion en indiquant être contraire à l'idée de créer une nouvelle base légale exprès pour cet institut. Financer un institut appartenant à une Université recevant déjà un financement via la LEHE est pour le moins discutable. De plus, la Confédération participe également au financement des activités de l'IFF par l'octroi de mandats ponctuels. Il s'avère en outre que les exigences de la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1) ne peuvent que difficilement être remplies : cela vaut notamment pour le principe selon lequel les possibilités d'autofinancement ou les autres possibilités de financement doivent être épuisées. Pour ces raisons, le Conseil fédéral prévoit actuellement – sous réserve des résultats de la procédure de consultation – de proposer au Parlement, dans son message, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

## 1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[3], ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[4].

[3] FF **2020** 1707

[4] FF **2020** 8087

### 1.5 Classement d'interventions parlementaires

La nouvelle loi proposée permettra le classement de la motion 19.3008 « Centre de compétence pour le fédéralisme. Participation au financement de base » déposée par la CIP-N.

## 2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le présent projet n'appelle pas de remarques sous l'angle du droit comparé.

## 3 Présentation du projet

### 3.1 Réglementation proposée

Le projet prévoit la création d'une loi au sens formel sur les aides financières en faveur de l'IFF. Le projet a pour buts de soutenir l'IFF afin de promouvoir au niveau international le fédéralisme en se fondant sur l'expérience de la Suisse, informer, conseiller et sensibiliser sur les questions liées au fédéralisme suisse, et permettre un suivi du fédéralisme suisse. Les aides financières sont subordonnées à la condition de ne pas servir au financement d'activités de recherche et de formation continue au sens de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo, RS 419.1).

### 3.2 Adéquation des moyens requis

La nouvelle loi aura des conséquences financières pour la Confédération, puisqu'elle prévoit la possibilité d'allouer des subventions. S'agissant du calcul de celles-ci, il est renvoyé au chapitre 4 ci-dessous. Des mécanismes permettant à la Confédération de contrôler l'octroi des subventions sont prévus. En tout état de cause, les subventions ne sont accordées que dans la limite des crédits autorisés par le Parlement.

### 3.3 Mise en œuvre

En principe, toute la matière est réglée dans le projet de loi au sens formel et les dispositions proposées ne devront pas être précisées par voie d'ordonnance.

## 4 Commentaire des dispositions

*Préambule*

Le projet de loi se fonde sur une compétence inhérente de la Confédération. On peut tirer de cette compétence la possibilité de légiférer afin qu'un fédéralisme fort continue de caractériser la Suisse, qu'il favorise la bonne gouvernance du pays et qu'il fasse rayonner la Suisse au niveau international. Le fédéralisme est en effet un des piliers fondamentaux du système politique suisse. Tout comme les cantons, la Confédération est habilitée à légiférer afin que cet élément constitutif de l'identité Suisse perdure. Cela englobe la compétence d'accorder des subventions dans ce domaine. Le préambule se réfère donc à l'art. 173, al. 2, Cst. En effet, s'agissant d'une compétence inhérente

de la Confédération, l'art. 173, al. 2, Cst. peut être cité à défaut d'autre base constitutionnelle explicite.

En outre, puisque les activités de l'IFF relèvent aussi de la coopération internationale, de la promotion de la paix et de l'image de la Suisse à l'étranger, le projet de loi se fonde également sur l'art. 54, al. 1, Cst. (Politique étrangère).

*Art. 1* Objet

Cette disposition présente l'objet du projet de loi, qui règle les subventions de la Confédération en faveur de l'IFF. Il s'agit plus précisément d'aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, de la LSu. L'IFF n'ayant pas de personnalité juridique, il est nécessaire de passer par l'Université de Fribourg, à laquelle il est rattaché, pour lui octroyer des aides financières.

*Art. 2* Activités subventionnées

L'al. 1 précise les activités qui peuvent être subventionnées par la Confédération, si les crédits sont suffisants. En effet, la Confédération ne peut allouer des aides financières que dans la limite des crédits autorisés par le Parlement (art. 7, let. h, LSu).

Les activités pouvant faire l'objet d'aides financières relèvent de trois domaines. Le premier domaine (art. 2, al. 1, let. a) est celui de la promotion du fédéralisme au niveau international, fondée sur l'expérience de la Suisse. Les aides financières permettront par exemple d'accueillir des délégations étrangères en Suisse afin d'expliquer le fonctionnement du fédéralisme suisse, répondre à leurs questions et aider d'autres pays à trouver des solutions de bonne gouvernance inspirées du système suisse. Il s'agit d'encourager sur le plan international l'expertise suisse en matière de fédéralisme, y compris le respect des droits de l'homme, la démocratie, la paix et le développement, ce qui contribue aussi à la bonne image de la Suisse à l'étranger. Ce premier domaine est plus spécifiquement lié aux aides financières destinées aux activités internationales de l'IFF.

À noter que ces activités internationales ont été considérées par le passé comme étant susceptibles de faire partie de la coopération internationale, telle que promue par la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), et les ordonnances y relatives, ainsi que la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9). C'est d'ailleurs sur cette base que la DDC (DFAE) a accordé son financement au Centre international de l'IFF (cf. chapitre 1.3.1). Désormais, l'art. 2, al. 1, let. a, du présent projet de loi devra être interprété comme couvrant également ce type d'activités, qui ne sauraient donc plus être financés par d'autres biais, notamment via la DDC (DFAE).

Les prestations d'information, de conseil et de sensibilisation sur les questions liées au fédéralisme suisse représentent le deuxième domaine d'activités pouvant être subventionnées (art. 2, al. 1, let. b). L'IFF pourra ainsi renforcer son rôle d'interlocuteur sur la thématique du fédéralisme en Suisse. Ces aides permettront notamment à l'IFF de

répondre à des demandes concernant le fédéralisme, que ce soit de la part de l'administration fédérale ou d'autres entités, sans trop de complications et formalités, à l'instar d'une permanence. Les aides financières permettront en outre à l'institut de sensibiliser notamment les acteurs publics aux questions liées au fédéralisme. Il va de soi que l'IFF devra, autant que possible, continuer d'essayer de couvrir les coûts liés à ces activités par le biais de la facturation de ses prestations aux bénéficiaires directement intéressés.

Le troisième domaine d'activités concerne l'observation du fédéralisme suisse (art. 2, al. 1, let. c). L'IFF assume un rôle important en Suisse en tant qu'observateur du fédéralisme suisse, que ce soit en lien avec l'évolution des législations et de la jurisprudence fédérales et cantonales, y compris communales, pertinentes, ou encore concernant les rapports entre les collectivités publiques (Confédération, cantons et communes). Actuellement, l'IFF réalise, sur mandat de la Fondation ch, un monitoring des développements pertinents en matière de fédéralisme dans la législation, la jurisprudence et la littérature. Sa situation financière actuelle ne lui permet toutefois pas de réagir toujours à temps par rapport aux différentes évolutions. Il s'agit donc de renforcer ce rôle de l'IFF et permettre un suivi du fédéralisme au sens large.

L'al. 2, let. a, prévoit qu'aucune aide n'est accordée pour les activités de recherche et d'enseignement au sens de la LEHE. En effet, pour celles-ci, l'IFF reçoit déjà, par l'intermédiaire de l'Université de Fribourg, un financement de la part de la Confédération via la LEHE. L'al. 2, let. b, exclut également les activités de formation continue au sens de la LFCo. Les frais liés aux formations continues doivent en effet en principe être facturés (cf. art. 9 LFCo).

*Art. 3* Demande

Etant donné que l'IFF n'a pas la personnalité juridique, l'al. 1 précise que l'entité compétente pour déposer une éventuelle demande est l'Université de Fribourg. Celle-ci doit présenter la demande à l'Office fédéral de la justice (OFJ) au plus tard six mois avant la première année pour laquelle les aides financières sont demandées.

L'al. 2 prévoit que l'Université de Fribourg doit joindre à sa demande la planification financière de l'IFF pour l'année en cours et les années pour lesquelles les aides financières sont demandées, la description détaillée des activités faisant l'objet de la demande ainsi que la planification de leur financement. La planification de leur financement permettra de vérifier que les besoins financiers effectifs nécessaires à la réalisation des activités ne soient pas dépassés. L'al. 2, let. c, prévoit également que les comptes de l'IFF des quatre dernières années sont joints à la demande, ainsi que les rapports de l'organe de révision externe y relatifs.

L'al. 3 prévoit que l'OFJ, dans le cadre de ses tâches en lien avec le fédéralisme, est compétent pour statuer sur la demande par voie de décision. Dans ce but, il est habilité à traiter des données personnelles nécessaires. Le subventionnement prévu par le présent projet de loi remplacera celui, accordé à titre provisoire, par la DDC (voir chapitres 1.3.1 et 4, *ad* art. 2, al. 1, let. a).

*Art. 4* Durée des aides financières

Cet article précise que les aides financières peuvent être accordées par périodes de quatre ans au maximum. Cette durée a pour but de permettre à l'IFF d'avoir une certaine prévisibilité de son budget à moyen terme.

*Art. 5* Montant des aides financières

Cette disposition traite du montant des aides financières. L'al. 1 indique que les aides financières sont accordées sous la forme de montants forfaitaires annuels. L'al. 2 prévoit deux limites, lesquelles sont à vérifier globalement dans chaque domaine d'activités selon l'art. 2, al. 1, let. a, b et c. Selon l'art. 5, al. 2, let. a, les aides financières ne peuvent pas dépasser la moitié des dépenses prévues dans chaque domaine d'activités. Cette disposition a pour but de faire en sorte que l'allocataire fasse des efforts d'autofinancement de manière suffisamment importante et ne dépende pas uniquement des aides financières de la Confédération, conformément à la LSu. Ensuite, selon l'art. 5, al. 2, let. b, les aides financières ne peuvent pas dépasser la part des dépenses prévues qui n'est pas couverte par d'autres sources de financement. En effet, si les autres sources de financement représentent par exemple 60% des coûts des activités relevant d'un des domaines de l'art. 2, al. 1, la part des aides financières pouvant être octroyée par la Confédération s'élèvera au maximum à 40%.

Conformément à la LSu, seules les dépenses nécessaires à une exécution efficace et économique des activités pour lesquelles des aides financières sont demandées sont prises en compte.

*Art. 6* Etablissement de rapports

L'al. 1 prévoit que l'Université de Fribourg établit chaque année un rapport à l'intention de l'OFJ expliquant comment l'IFF a utilisé les aides financières.

Selon l'al. 2, l'Université de Fribourg charge en outre l'organe de révision externe de vérifier le rapport et d'examiner si les exigences relatives à l'utilisation des aides financières sont respectées. Elle fait parvenir le rapport de l'organe de révision externe à l'OFJ. Cette disposition a pour but de permettre un contrôle indépendant du rapport d'utilisation des subventions.

*Art. 7* Droit d'obtenir des renseignements et de consulter les documents

L'al. 1 précise que l'OFJ peut demander à l'Université de Fribourg les renseignements et l'accès aux documents dont il a besoin pour l'exécution du présent projet de loi. Cette disposition permet par exemple à l'OFJ de demander des renseignements supplémentaires afin de fixer le montant des subventions.

Selon l'al. 2, l'OFJ peut demander que des éclaircissements soient effectuées par l'organe de révision ou une entreprise de révision. Les frais qui en découlent sont à charge de l'IFF.

Conjointement avec l'art. 6, l'art. 7 fournit à l'OFJ les instruments adéquats pour effectuer le contrôle des conditions de subventionnement.

*Art. 8* Référendum et entrée en vigueur

Le projet de loi est soumis au référendum facultatif. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

# 5 Conséquences

La réglementation proposée permet de réaliser la motion 19.3008 acceptée par le Parlement. Comme elle introduit la possibilité d'octroyer des subventions, elle a en particulier des conséquences financières pour la Confédération.

## 5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet de loi entraîne des conséquences financières pour la Confédération. Selon les chiffres qui ressortent des débats parlementaires et qui ont été confirmés par l'IFF en 2022, les besoins de financement atteignent pour le moment 200'000 francs pour les activités nationales, et entre 600'000 et 1'000'000 francs pour les activités internationales, par an. Selon l'art. 5, al. 2, du projet de loi, pour autant que ces montants soient liés aux activités décrites à l'art. 2, al. 1, du projet, la Confédération pourrait verser des aides financières couvrant la moitié au maximum. En tout état, les aides financières ne devront pas dépasser la part des dépenses prévues qui n'est pas couverte par d'autres sources de financement.

La Confédération examinera selon sa libre appréciation les demandes d'aides financières, qui ne pourront en tout état de cause être accordées que dans les limites des crédits approuvés par le Parlement.

Le projet de loi a également certaines répercussions en matière de personnel de la Confédération. L'OFJ, dans le cadre de ses tâches en lien avec le fédéralisme, se chargera de l'examen de la demande de l'Université de Fribourg et de la rédaction de la décision. Le projet prévoit que des aides financières peuvent être accordées par périodes de quatre ans au maximum, et que des montants forfaitaires annuels sont versés. C'est pourquoi, selon les estimations actuelles, ce travail devrait pouvoir être effectué avec les ressources en personnel existantes de l'administration fédérale.

## 5.2 Conséquences pour les cantons

L'Université de Fribourg devra faire une demande pour le versement des aides financières.

Le projet est aussi dans l'intérêt des cantons en général, puisqu'il renforce le fédéralisme.

Comme mentionné ci-dessus (cf. chapitre 1.1), les cantons versent encore aujourd'hui à l'IFF des contributions en faveur de l'IFF via la Fondation ch, mais celles-ci ne

sont pas suffisantes pour garantir la réalisation de toutes ses activités. Avec la réglementation proposée, la Confédération peut désormais aussi contribuer.

Toutefois, comme cela ressort de l'avis du Conseil fédéral sur la motion, du fait que l'IFF est rattaché à l'Université de Fribourg, le projet de loi pourrait favoriser cette université par rapport à d'autres.

### 5.3 Conséquences économiques, sanitaires, sociales et environnementales

Le projet n'aura pas de conséquences dans les domaines économique, sanitaire, social et environnemental.

## 6 Aspects juridiques

### 6.1 Constitutionnalité

Le soutien de la Confédération à l'IFF est une mesure relevant de la promotion du fédéralisme en tant que caractéristique essentielle de la Suisse. La Confédération est habilitée à légiférer, parallèlement aux cantons, en faveur du soutien de ce pilier du système politique suisse, en s'appuyant sur une compétence inhérente. Le préambule du projet de loi se réfère donc à cette compétence en citant l'art. 173, al. 2, Cst.

Le projet de loi se fonde aussi sur l'art. 54, al. 1, Cst., du fait que les activités de l'IFF relèvent aussi de la coopération internationale, de la promotion de la paix et de l'image de la Suisse à l'étranger.

Toutefois, comme l'avait relevé le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion, le fait de privilégier un institut universitaire reste quelque peu discutable sur le plan constitutionnel.

### 6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'affecte pas les engagements internationaux de la Suisse.

Cela étant, comme les activités de l'IFF relèvent aussi de la coopération internationale, de la promotion de la paix et de l'image de la Suisse à l'étranger, le projet de loi contribue à la réalisation des objectifs prévus à l'art. 54, al. 2, Cst.

### 6.3 Forme de l'acte à adopter

L'acte à adopter est une nouvelle loi au sens formel. En effet, comme l'a déjà relevé le Conseil fédéral dans le cadre de son avis sur la motion 19.3008, l'adoption de cette dernière implique la création d'une nouvelle base légale.

En vertu de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent acte législatif est conforme à cette exigence.

Selon l'art. 141, al. 1, let. a., Cst., les lois fédérales sont sujettes au référendum facultatif. Le référendum est explicitement prévu dans le projet (art. 8).

### 6.4 Frein aux dépenses

Le projet de loi ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

En effet, le projet de loi prévoit l'octroi d'aides financières libres, à savoir des subventions que l'autorité a le pouvoir d'accorder ou de refuser selon sa libre appréciation[5].

En tout état de cause, sur la base des chiffres articulés durant les débats parlementaires et confirmés par l'IFF en 2022, les aides financières devraient se situer au-dessous des seuils prévus à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

### 6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet ne concerne pas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou leur mise en œuvre. Il n'en demeure pas moins que certaines activités de l'IFF sont aussi dans l'intérêt des cantons, si bien que la Confédération favorise aussi indirectement la réalisation de tâches cantonales.

### 6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Les contributions en faveur de l'IFF doivent être qualifiées d'aides financières à fonds perdu au sens de l'art. 3, al. 1, LSu. La conformité à la LSu doit être examinée. Or, comme exposé ci-après, il apparaît que celle-ci n'est que partiellement donnée.

La tâche financée répond à l'intérêt de la Confédération (cf. art. 6, let. a, LSu), puisqu'il s'agit de soutenir les activités de l'IFF en lien avec la promotion au niveau international du fédéralisme, fondée sur l'expérience de la Suisse, la fourniture de prestations d'information, de conseil et de sensibilisation, et l'observation du fédéralisme suisse.

Selon l'art. 6, let. b, LSu, des aides financières peuvent être accordées si, selon les critères d'une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ceux-ci ne peuvent pas accomplir ou promouvoir seuls la tâche en question. En l'espèce, les cantons, via la Fondation ch, versent déjà un financement de 100'000 francs par an à l'IFF. Même si la Confédération a également un intérêt dans les prestations de l'art. 2, al. 1, du projet de loi, on peut se demander si le financement de l'IFF ne devrait pas rester du ressort des cantons, d'où originairement émane l'IFF. Un subventionnement de l'IFF par la Confédération, en plus de celui via la LEHE, risque de privilégier cet institut par rapport à d'autres établissements qui pourraient proposer des services comparables.

L'art. 6, let. c, LSu prévoit que la tâche financée ne peut être dûment accomplie sans l'aide financière de la Confédération. L'IFF estime ne pas disposer des ressources

[5] DUBEY Jacques / ZUFFEREY Jean-Baptiste, Droit administratif général, Bâle 2014, p. 482, N 1364.

suffisantes pour accomplir de manière durable et complète ses missions au niveau international et national. Il demeure toutefois difficile de vérifier cette condition en pratique.

Selon l'art. 6, let. d, LSu, les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant doivent avoir été accomplis et toutes les autres possibilités de financement épuisées. En l'occurrence, cela signifie en particulier que la facturation des prestations dans les domaines visés à l'art. 2, al. 1, du projet de loi ne permet pas à elle seule à l'IFF de couvrir tous les coûts. Tel semble être effectivement le cas pour les activités au niveau international, qui sont plus onéreuses et dont les coûts ne peuvent que rarement être entièrement couverts par les pays partenaires, qui sont souvent en voie de développement. En revanche, s'agissant des activités au niveau national, il est moins plausible qu'une telle condition soit réalisée.

Avec le projet de loi, l'IFF devra continuer de faire preuve des efforts d'autofinancement qu'on peut attendre de lui. L'art. 5, al. 2, prévoit en effet des limites en matière de subventionnement.

Selon l'art. 6, let. e, LSu, il faut encore que la tâche ne puisse être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle. En l'espèce, les aides financières de la Confédération permettront à l'IFF de garantir ses activités de base, au niveau national et international, dans les domaines prévus à l'art. 2, al. 1 du projet de loi.

Conformément à l'art. 7, let. f, LSu, des aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps, sont autant que possible prévues. En l'espèce, le projet de loi prévoit des aides financières à titre de financement de base, conformément aux buts de la motion 19.3008. Une limitation temporelle n'est pas prévue, mais les subventions sont conçues de manière à laisser à la Confédération le pouvoir de les accorder ou de les refuser selon sa libre appréciation.

L'art. 7, let. h, LSu prévoit en outre que les dispositions légales régissant les aides doivent prévoir autant que possible la prise en compte des impératifs de la politique financière, notamment en subordonnant l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafonds. Ces critères figurent dans le projet (cf. art. 2 et art. 5). En outre, des mécanismes aptes à permettre à la Confédération de vérifier l'utilisation des aides financières et d'obtenir tous les renseignements nécessaires sont aussi prévus (cf. art. 6 et art. 7).

### 6.7 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi ne contient pas de délégations de compétences législatives.

### 6.8 Protection des données

Le projet ne prévoit pas de traitement de données sensibles. La Confédération a le droit de demander les renseignements et l'accès aux documents dont elle a besoin pour déterminer le montant des aides financières.