Aide-mémoire

sur la

présentation des messages du Conseil fédéral

Établi par la Chancellerie fédérale en vertu de l'art. 30, al. 2, let. c, OLOGA

Approuvé par la Conférence des secrétaires généraux (CSG) le 24 août 2020

État : avril 2026

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Chancellerie fédérale ChF

Mentions légales

Éditeur :	Chancellerie fédérale suisse, CH-3003 Berne
Tous droits réservés :	Chancellerie fédérale suisse, 2006
Responsable de la publication :	Chancellerie fédérale suisse

5e édition revue et mise à jour, état : août 2020

Avant-propos

Madame, Monsieur,

Chers collègues,

L'Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral (« relatif aux messages du Conseil fédéral » dans sa première version) a vu le jour en 2006, sous une forme développée en allemand, condensée en français et en italien. Même s'il a été remanié à plusieurs reprises depuis, décision a été prise en 2010 de le reprendre tout entier, d'abord, pour répondre à certaines exigences nouvelles applicables aux messages, ensuite, pour mieux tenir compte de la diversité des cas, enfin, pour assurer l'harmonisation formelle des trois versions linguistiques, ce qui non seulement apparaissait comme normal dans une administration fédérale plurilingue, mais avait été expressément souhaité, par les parlementaires notamment.

Le présent aide-mémoire est structuré en chapitres regroupés en grandes parties thématiques surmontées chacune d'un en-tête d'une couleur différente afin d'offrir à l'usager une lisibilité maximale :

- en **rouge**, l'avant-propos, la table des matières, l'introduction et les considérations méthodologiques ;
- en **vert clair**, le schéma général ;
- en **vert foncé**, les schémas particuliers ;
- en **orange**, les règles de présentation formelle ;
- en **bleu**, les recommandations rédactionnelles ;
- en **gris**, les annexes (une liste d'outils pertinents suivie d'exemples).

Si le présent aide-mémoire s'applique évidemment d'abord à la présentation des messages, il pourra également vous guider utilement dans la rédaction d'un avant-projet destiné à être envoyé en consultation ou du rapport explicatif qui accompagnera un projet d'ordonnance, ainsi que de la proposition au Conseil fédéral. Les secrétariats des commissions parlementaires des Chambres fédérales sont eux aussi invités à s'y conformer lorsqu'ils rédigent un rapport sur une initiative parlementaire. En tout état de cause, il évitera aux rédacteurs de réinventer à chaque fois la roue, tout en garantissant une présentation uniforme des textes qui facilitera leur lecture.

<u>Ce qui distingue l'édition 2020 des précédentes</u>

Un nouveau chapitre II regroupe les principales considérations méthodologiques qu'il vaut mieux avoir à l'esprit avant de se lancer dans l'établissement d'un message, et qui, après l'introduction, ont été classées en quatre sous-parties :

- *planifier le message :* quand et comment planifier un message, éléments et étapes à prendre en compte, exigences liées à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ;
- *effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR) :* l'AIR est le principal outil d'analyse et de présentation des conséquences économiques d'un projet ; le Conseil fédéral a adopté de nouvelles directives AIR à la fin 2019, prévoyant notamment la réalisation d'une pré-analyse rapide (*quick check*) par les offices concernés ; la présente sous-partie rappelle la procédure à suivre pour effectuer une AIR ou un *quick check* ;
- *garantir la qualité des données utilisées :* la donnée chiffrée est pour ainsi dire la pierre angulaire du message, l'élément qui emporte la décision ; aussi est-il essentiel de pouvoir s'assurer de la qualité des données fournies, ce qui implique notamment de donner leur source et leur degré de fiabilité ; la présente sous-partie rappelle comment présenter ces éléments, et comment mettre à jour en toute transparence les chiffres au cours de la suite de la procédure ;
- *présenter les conséquences du projet :* cette sous-partie figurait précédemment au début du chapitre 6 (« Conséquences ») du « Schéma général ».

Si le présent aide-mémoire ne devait pas répondre à toutes vos questions, ou s'il devait soulever de votre part des observations ou des propositions, n'hésitez pas à vous adresser à l'un des services suivants de la Chancellerie fédérale :

- Services linguistiques : virk@bk.admin.ch
- Section du droit : recht@bk.admin.ch
- Centre des publications officielles (CPO) : KAV-extern@bk.admin.ch

Bonne lecture !

Berne, août 2020

TABLE DES MATIÈRES

I Généralités (p. 6)

II Considérations méthodologiques (p. 10)

Introduction

1) Planifier le message

2) Effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR)

3) Garantir la qualité des données utilisées

4) Présenter les conséquences du projet

III Les différents types de message (p. 21)

A Schéma général, applicable aux messages relatifs à une modification constitutionnelle, à une loi ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale (p. 23)

B Schéma applicable aux messages relatifs à une initiative populaire (p. 56)

C Schéma applicable aux messages relatifs à un objet financier (p. 67)

D Schémas applicables aux messages relatifs à un accord de droit international public (p. 73)

D1 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, sans acte de mise en œuvre (p. 74)

D2 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, avec acte de mise en œuvre (p. 82)

E Cas particuliers (p. 87)

IV Règles de présentation formelle (p. 95)

V Recommandations rédactionnelles (p. 102)

VI Annexes (p. 106)

I GÉNÉRALITÉS

Contenu

Pourquoi établir un message ?

À qui s'adresse un message ?

À quelles exigences doit répondre un message ?

Quelle doit être la longueur d'un message ?

Quels sont les textes concernés par le présent aide-mémoire ?

De quoi faut-il tenir compte pour établir l'échéancier de travail ?

Pourquoi établir un message ?

La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS *171.10*) dispose à l'art. 141 (voir annexe 2) que « lorsqu'il soumet un projet d'acte [loi, ordonnance de l'Assemblée fédérale, arrêté fédéral relatif à une modification constitutionnelle, à une initiative populaire, à un objet financier ou à l'approbation d'un traité international] à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message ».

Par ce message, le Conseil fédéral :

- *présente* au Parlement le contexte – historique, international, économique, juridique, social, etc. – dans lequel s'insère le projet, ainsi que les objectifs qu'il poursuit ;
- *expose* au Parlement les dispositions qu'il lui propose d'adopter, en *l'éclairant* sur leur sens et leur portée, ainsi que sur les raisons qui l'ont conduit à privilégier telle solution plutôt que telle autre.

À qui s'adresse un message ?

Formellement, un message est adressé aux parlementaires, pour qui il constitue une source d'information à la fois précise, complète et néanmoins concise qui leur permet de se déterminer en toute connaissance de cause sur les propositions du Conseil fédéral, notamment lorsqu'ils sont membres de la commission parlementaire chargée de l'examen préalable.

Dans la pratique, cependant, un message a bien d'autres lecteurs que les seuls élus, même après le vote des dispositions dont il est porteur : professionnels du droit ou de la justice (juges, avocats, autorités d'exécution...), pour qui il constitue un élément d'interprétation auxquels ils peuvent se référer en cas de doute sur les intentions du législateur ; journalistes, qui puisent notamment dans les synthèses pour vulgariser l'information ; enseignants et chercheurs, associations, parfois même particuliers, selon la thématique traitée.

À quelles exigences doit répondre un message ?

Pour qu'un message soit utile et réponde aux attentes des différents lecteurs auxquels il s'adresse, il doit notamment :

- obéir à une structure-type qui permette au lecteur de trouver rapidement l'information qu'il cherche, et pour autoriser plusieurs lectures à différents degrés de détail ;
- être rédigé dans un style sobre, précis et exact mis au service d'une exposition claire et rigoureuse des idées.

Quelle doit être la longueur d'un message ?

La longueur d'un message est limitée à 40 pages standard (plus une page par article commenté)[1]. Les projets dont la complexité sort de l'ordinaire peuvent, dans des cas exceptionnels, dépasser cette limite. L'exception doit être justifiée dans la proposition au Conseil fédéral.

On s'en tiendra avantageusement au principe qui veut qu'un message soit aussi détaillé que nécessaire et aussi court que possible. Une vingtaine ou une trentaine de pages peuvent parfaitement suffire.

Ne perdez pas de vue :

- que même le plus long et le plus circonstancié des messages ne permettra pas d'épuiser entièrement un sujet ; concentrez-vous par conséquent sur les aspects qui intéresseront la plupart des lecteurs et qui sont utiles à la décision politique ;
- qu'un message s'adresse d'abord non pas à des professionnels du droit, mais aux élus des Chambres fédérales, et qu'il est donc inutile de détailler jusqu'au dernier bouton de guêtre les aspects purement techniques ni de décortiquer les arcanes de la doctrine ou de la jurisprudence ; si vraiment il vous semble indispensable d'approfondir ou de documenter tel ou tel point, vous pouvez le faire dans une ou plusieurs annexes ;
- que les répétitions sont à éviter ; ce n'est certes pas toujours possible mais, idéalement, vous placerez chaque élément à l'emplacement le plus judicieux pour ensuite vous borner à y renvoyer le lecteur au besoin ;
- que plus un message est long, plus les travaux connexes – procédure de consultation, remaniements, traduction, révision, formatage, impression, etc. – prendront de temps à l'administration, et pèseront par conséquent sur les délais.

Quels sont les textes concernés par le présent aide-mémoire ?

Le présent aide-mémoire constitue une instruction qui précise les modalités de mise en œuvre des art. 141 LParl (qui détaille ce que doit contenir un message) et 111, al. 4, LParl : il s'applique donc aux messages du Conseil fédéral.

D'autre part, comme le rapport qui accompagne le projet d'acte préparé par une commission parlementaire en vue de concrétiser une initiative parlementaire doit « répondre aux mêmes exigences qu'un message du

[1] Une page standard correspond à 1800 caractères espaces comprises.

Conseil fédéral »[2], les commissions parlementaires peuvent utilement s'appuyer sur l'aide-mémoire pour établir ces rapports.

Par ailleurs, les exigences applicables aux messages du Conseil fédéral s'appliquent par analogie au rapport explicatif qui accompagne un avant-projet destiné à être envoyé en consultation[3]. Aussi l'aide-mémoire est-il applicable par analogie à ces rapports explicatifs et peut-il servir d'aide à la rédaction des rapports explicatifs qui accompagnent les projets mis en consultation par les commissions parlementaires.

Enfin, les directives sur les affaires du Conseil fédéral (« Classeur rouge ») précisent que, s'agissant d'une ordonnance du Conseil fédéral, la proposition et le commentaire doivent eux aussi se conformer à l'aide-mémoire.

De quoi faut-il tenir compte pour établir l'échéancier de travail ?

L'annexe 17 rappelle les différentes étapes de l'établissement et de la publication d'un message du Conseil fédéral et vous aidera à planifier les travaux.

---

[2] Art. 111, al. 3, LParl

[3] Art. 6*a* de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo ; RS **172.061**) ; art. 8 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation (Oco ; RS 172.061.1)

II CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Contenu

Introduction

1) Planifier le message

2) Effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR)

3) Garantir la qualité des données utilisées

4) Présenter les conséquences du projet

Introduction

L'aide-mémoire se veut d'abord un guide pour structurer correctement un message, en rappelant quels thèmes il convient de traiter et dans quel ordre. Aussi s'articule-t-il principalement autour des différents schémas de message (partie III).

Le présent chapitre examine pour sa part quatre aspects d'ordre méthodologique touchant l'établissement lui-même d'un message et la présentation de certaines informations, ce qui explique qu'on ait choisi de le placer en ouverture. Ces aspects sont les suivants :

- *chiffre 1 :* comment planifier un message, quelles sont les différentes étapes à suivre et combien de temps faut-il prévoir pour chaque étape ?
- *chiffre 2 :* qu'implique concrètement l'obligation de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) ?
- *chiffre 3 :* les affirmations contenues dans un message reposent souvent sur des données chiffrées ; comment faire pour s'assurer que la qualité de ces données soit aussi élevée que possible et que leur origine et leur degré de fiabilité soient documentées précisément, de façon qu'il soit même possible au besoin de les mettre à jour en toute transparence au cours du processus de prise de décision ?
- *chiffre 4 :* comment présenter de manière claire et précise les conséquences attendues ?

1) Planifier le message

Quand commencer à planifier ?

La planification d'un message devrait démarrer dès la mise en chantier d'un projet destiné à être envoyé en consultation. Plus précisément, un rapport explicatif devrait d'emblée être établi dans la perspective du message ultérieur, tout particulièrement sur le plan de la structure.

On pourrait même dire que la planification d'un message commence avec le premier des cinq points à examiner dans une AIR : le projet répond-il seulement à un besoin ? La situation a-t-elle vraiment été analysée correctement et le projet prévu constitue-t-il réellement la bonne réponse à apporter par l'État au problème identifié ?

(voir ch. 1.1. et 1.2 du schéma général)

Éléments à prendre en compte

Une fois prise la décision de préparer un projet, on établira la planification en tenant compte d'une part des contraintes liées au projet lui-même, à savoir :

- les travaux plus ou moins importants à effectuer pour établir les différents documents requis, en premier lieu évidemment le texte de l'acte lui-même, mais aussi les nombreux documents d'accompagnement ;
- le *quick check* et l'AIR (voir plus loin et ch. 2).

Les travaux nécessaires varieront considérablement selon la taille et la complexité du projet.

On tiendra compte d'autre part, au-delà des nombreuses études préliminaires et autres consultations informelles, des contraintes liées à la procédure proprement dite, à savoir :

- la 1e consultation officielle des offices et son suivi ;
- la proposition au Conseil fédéral en vue de l'ouverture de la consultation externe (avec procédure de co-rapport) ;
- la consultation externe et son évaluation ;
- évent. décision intermédiaire du Conseil fédéral concernant les « Résultats de la consultation et marche à suivre » ;
- la 2e consultation officielle des offices et son suivi ;
- le circuit CPO, par lequel doivent passer le message et les projets d'acte (doit être achevé avant que le chef de département ne signe la proposition qui donne le coup d'envoi de la procédure de co-rapport) ;
- la proposition précitée, par laquelle il est proposé au Conseil fédéral d'adopter le message (avec procédure de co-rapport).

Pour les étapes qui suivent la 2e consultation des offices, voir aussi l'annexe 17. Ces étapes ont pour aboutissement la publication des projets d'acte et du message par le Centre des publications officielles (CPO) : aussi s'adressera-t-on à ce stade d'abord au CPO pour toutes les questions touchant la planification détaillée.

Planifier à rebours

S'il est impératif que le premier conseil soit saisi du message au cours d'une session donnée, on sait aussi quelle est la dernière séance au cours de laquelle le Conseil fédéral pourra adopter ce même message (voir les délais indiqués dans le « Classeur rouge »). Si l'on veut être prudent, on visera l'avant-dernière séance du Conseil fédéral pour le cas où l'affaire devrait au dernier moment être reportée d'une semaine. Il s'agira donc de planifier tout le processus à rebours à compter de la date de cette séance, jusqu'au tout début des travaux préparatoires.

Prendre contact suffisamment tôt avec la Chancellerie fédérale

Tout projet de message doit être notifié suffisamment à l'avance à la Chancellerie fédérale. Aussi les départements informent-ils au fur et à mesure la Section des affaires du Conseil fédéral de la ChF des affaires qui sont prêtes, de façon qu'elle puisse les annoncer à l'Assemblée fédérale deux sessions avant leur examen par les conseils (voir le « Classeur rouge »).

Ne pas oublier l'étape de la traduction

Il importe de savoir pour chaque étape du processus quelles versions linguistiques doivent être disponibles et quand (voir dans le Classeur rouge la page « Traductions »). Il est indispensable de toujours prévoir un temps suffisant pour le travail de traduction.

Prévoir suffisamment de temps pour le suivi

Pour toute consultation des offices (au moins trois semaines en général), on réservera suffisamment de temps pour le « suivi », soit l'examen des propositions de modification et la mise à jour des textes, en prévoyant au besoin de nouvelles consultations informelles.

Procédure de co-rapport, décision du Conseil fédéral, publication

Avec la signature de la proposition et la remise des documents à la Chancellerie fédérale s'ouvre la procédure de co-rapport, qui durera trois semaines et aboutira à la décision du Conseil fédéral. Plusieurs semaines pourront encore s'écouler avant la publication des actes normatifs et du message qui les accompagne.

Tenir compte des exigences liées à l'AIR

La planification du message devra tenir compte des travaux à effectuer au titre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), étant entendu que le *quick check* et l'AIR proprement dite (voir ch. 2) seront mis en œuvre en accompagnement du processus. Si les analyses requises sont planifiées suffisamment tôt, les délais initialement prévus seront généralement tenus. À noter qu'une AIR approfondie ou réalisée prend entre 6 et 9 mois.

Le cas particulier de l'initiative populaire

Les délais prévus pour l'établissement du message relatif à une initiative populaire sont pour le moins serrés (art. 97 LParl). Aussi faut-il commencer à planifier le message avant même de savoir si l'initiative a abouti. Pour établir le calendrier concerné, référez-vous au document « Questions à prendre en compte lors de l'élaboration de messages relatifs à des initiatives populaires » (Classeur rouge) de la Section des droits politiques ainsi qu'au « calendrier schématique » applicable au traitement des initiatives populaires (voir annexe 18).

2) Effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR)[4]

L'AIR est le principal outil permettant d'examiner et de présenter les conséquences économiques des projets législatifs de la Confédération, y compris sur les plans environnemental et social. Ces conséquences doivent être analysées et exposées en termes économiques (notamment coûts, bénéfices et effets de répartition).

L'AIR permet d'examiner systématiquement la nécessité de réglementer, les conséquences attendues, les autres options et les aspects pratiques de l'exécution. Les résultats de ces analyses peuvent contribuer significativement à fournir des bases de décision de qualité et factuelles et ainsi à mettre en place une meilleure réglementation.

La réalisation de l'AIR pour un projet donné incombe à l'unité administrative responsable qui en a la charge. Le Secrétariat d'État à l'économie compte un service spécialisé qui conseille et assiste au besoin les unités administratives concernées.

Cinq points sont à examiner dans le cadre d'une AIR, à savoir :

1. Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État
2. Options envisageables
3. Conséquences pour les différents groupes de la société
4. Conséquences pour l'économie dans son ensemble
5. Aspects pratiques de l'exécution

Ces cinq points doivent être traités dans les rapports explicatifs qui accompagnent les projets envoyés en consultation et dans les messages, et présentés conformément au présent Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral. Le **manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)**[5] concrétise les points à examiner et expose la méthode et la procédure à appliquer.

L'AIR est encadrée par les directives du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (directives AIR)[6] (voir annexe 3).

Ces directives prévoient que **tout projet législatif de la Confédération** doit faire l'objet au moins d'un ***quick check*** à un stade précoce du processus. Celui-ci permet de passer en revue de manière sommaire les points à examiner dans le cadre d'une AIR, et ainsi de savoir s'il y a lieu de réaliser une AIR en bonne et due forme, et quelle doit être son étendue (réalisation

---

[4] Voir décision du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 sur l'amélioration de l'analyse d'impact de la réglementation (communiqué de presse)

[5] www.seco.admin.ch/AIR

[6] FF **2019** 8073 ; voir aussi : www.seco.admin.ch

en interne par l'office, ou en externe, ou AIR « approfondie » réalisée avec le SECO, ou autres analyses).

Par « projets législatifs de la Confédération », on entend d'abord les projets de loi, mais aussi les projets d'ordonnance du Conseil fédéral (qui, s'ils ne font pas l'objet d'un message, sont généralement accompagnés d'un rapport explicatif lorsqu'ils sont envoyés en consultation, rapport qui est censé être établi conformément au présent aide-mémoire[7]). On entend également les modifications constitutionnelles et les arrêtés portant approbation de traités internationaux (avec arrêté de mise en œuvre ou non), ainsi que les contre-projets directs ou indirects opposés aux initiatives populaires (mais non évidemment les initiatives elles-mêmes). À noter que les arrêtés financiers et certains autres arrêtés tels ceux qui portent garantie d'une constitution cantonale n'entrent pas dans la catégorie des projets législatifs de la Confédération.

Par « à un stade précoce », il faut entendre que le *quick check* doit avoir été réalisé lorsque le projet est envoyé aux offices pour la première consultation. S'agissant des contre-projets directs ou indirects opposés à des initiatives populaires, le *quick check* devra déjà avoir été réalisé lorsque le Conseil fédéral décide (sur la base d'une note de discussion) d'opposer ou non un tel contre-projet à une initiative.

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) propose pour la réalisation d'un *quick check* un formulaire Excel[8] (voir aussi l'annexe 4) qui devra être disponible lors de la 1e consultation des offices menée sur un projet législatif (simple note de discussion ou proposition au Conseil fédéral). Par ailleurs, les résultats du *quick check* (avec indication de l'étendue prévue de l'AIR) doivent figurer dans la proposition au Conseil fédéral.

Pour en savoir plus sur **l'AIR proprement dite**, voir le ch. 3.2 des directives AIR, la check-list AIR et le manuel AIR.

Si un projet concerne également des **entreprises**, il y a lieu d'examiner les possibilités d'allégement prévues à l'art. 4 de la loi du 29 septembre 2023 sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)9 et de présenter le résultat de cet examen tant dans le rapport explicatif que dans le message. Si un projet entraîne des coûts réglementaires supplémentaires pour les entreprises, ceux-ci seront estimés et présentés de manière standardisée conformément à l'art. 5 LACRE (voir ch. 6.3.1. Conséquences pour les entreprises). Ces travaux peuvent être effectués dans le cadre de l'AIR ou séparément. Le DEFR fournit la méthodologie applicable. Les unités administratives responsables

---

7 Art. 6*a* de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo ; RS **172.061**) ; art. 8 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation (OCo ; RS **172.061.1**)

8 www.seco.admin.ch/AIR

9 FF **2023** 2297

doivent non seulement mettre à jour les résultats de l'estimation des coûts de la réglementation au cours du processus législatif, mais aussi communiquer les résultats des mises à jour au SECO, qui est responsable du suivi de la charge que les coûts de la réglementation représentent pour les entreprises[10].

3) Garantir la qualité des données utilisées[11]

Nombre de données chiffrées sont avancées dans les messages, tant pour décrire la situation de départ que pour présenter les conséquences attendues du projet. C'est essentiellement sur la base de ces données que sera prise la décision de donner ou non le feu vert au projet, ou de lui préférer une autre option.

Pour permettre une appréciation transparente en particulier des conséquences que devrait avoir un projet, on s'attachera aux principes suivants : indication systématique des sources d'où les données sont issues, indication de la fiabilité des données, mise à jour des données tout au long du processus législatif.

On utilisera un tableau standard pour faire la transparence tant sur les chiffres fournis que sur les données à l'aide desquelles est appréciée la fiabilité de ces mêmes chiffres (voir annexe 6). Ce tableau contiendra les principales données intéressant le projet, notamment lorsque leur source n'est pas précisée ailleurs. Il peut être joint en annexe, en qualité d'instantané de la situation telle qu'elle se présente au moment de l'adoption du message. Le service compétent n'en est pas moins tenu de le tenir à jour en interne, y compris les données sur lesquelles il est construit, de façon à pouvoir le fournir immédiatement pour les débats et délibérations.

S'il est fait usage de données de la statistique fédérale, on veillera à associer au projet les producteurs de ces données dès la phase de préparation des documents, de façon à s'assurer que les conclusions auxquelles ces données donnent lieu soient bien en cohérence avec les méthodes de collecte et d'analyse qui leur ont été appliquées.

Par ailleurs, il est possible de se procurer dès la consultation externe une partie des données requises, par ex. de la part des cantons. Cette consultation constitue également l'occasion de poser les questions que

---

[10] On trouvera les outils, formulaires et contacts pertinents à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch/AIR.

[11] Voir décision du Conseil fédéral du 15 janvier 2020, par laquelle celui-ci a arrêté différentes mesures visant à présenter de manière plus cohérente et systématique les données sur lesquelles reposent les projets législatifs (communiqué de presse).

peuvent soulever les chiffres disponibles et les conclusions que ceux-ci permettent de tirer.

S'il apparaît au cours de l'établissement du message qu'il sera sans doute nécessaire de mettre à jour ultérieurement les données fournies, on l'indiquera clairement, par ex. dans le tableau précité.

4) Présenter les conséquences du projet

S'agissant de la présentation des conséquences du projet proposé, posez-vous notamment les quatre questions suivantes :

- *Quelles conséquences – voulues ou non – le projet devrait-il avoir ? Quelles circonstances ou quels développements seraient de nature à favoriser ou à freiner une évolution attendue ?*

  Mentionnez en particulier les conséquences possibles qui présentent un intérêt pour la prise de décision politique. Exposez les facteurs extérieurs qui pourraient accélérer, ou au contraire freiner ou même inverser, les évolutions prévues. Il peut être utile à cet égard de procéder à des comparaisons avec des situations analogues qui se sont déjà produites en Suisse ou à l'étranger.

  Exemple (fictif) : un message qui accompagne un projet de loi sur les technologies propres énumère les conséquences que pourrait avoir le subventionnement de voitures électriques ou hybrides. Si celui-ci pourrait favoriser l'essor des véhicules utilisant des énergies de substitution, d'autres facteurs pourraient eux aussi jouer un rôle, comme les progrès techniques réalisés dans le domaine des batteries et des piles à combustible (ce qui se traduirait à la fois par une augmentation des capacités de stockage et par une baisse des coûts de fabrication). Cependant, ce mouvement pourrait par ex. être ralenti par un développement insuffisamment rapide du réseau des stations de recharge ou de ravitaillement – un élément qui aurait lui-même des conséquences à la fois environnementales et économiques et financières.

- *Quelles conséquences se produiront et dans quels délais ?*

  Exposez les conséquences possibles en fonction de différents horizons temporels. Proposez si possible pour ces conséquences des indicateurs mesurables. Décrivez les effets que pourrait avoir une réglementation, même à long terme. N'oubliez pas qu'au-delà de sa finalité directe, un projet peut aussi produire des avantages indirects (par ex., une baisse des concentrations de particules fines peut se traduire par une diminution de la fréquence des maladies des voies respiratoires).

- *Sur la base de quel scénario, reposant sur quelles hypothèses, les conséquences du projet ont-elles été déduites ?*

Pour pouvoir apprécier à leur juste portée les conséquences du projet, le lecteur doit savoir à quel scénario les rapporter. Précisez si elles sont comparées avec la situation actuelle (statu quo) ou si une évolution probable a été prise en compte (liée par ex. à un développement croissant du progrès technique).

- *Quelle est la probabilité que telle ou telle conséquence se produise ?*

  Prévoir les évolutions qui se produiront dans un système complexe est chose impossible. Cependant, il sera toujours plus précis de raisonner sur la base d'hypothèses et de probabilités, en prenant en compte les différents facteurs susceptibles de jouer un rôle, que de se contenter de vagues formules au conditionnel. Dire que telle chose « pourrait arriver », ce qui situe l'événement entre « pas totalement exclu » et « très probable », ou ne rien dire, c'est à peu près pareil. Pour vous aider à exprimer les degrés de probabilité et assurer à cet égard une certaine cohérence dans les messages du Conseil fédéral, nous vous proposons de vous inspirer du tableau suivant. Plusieurs catégories se chevauchent, ce qui permet d'affiner l'évaluation et vous donne une plus grande liberté : en cas d'incertitude, vous pourrez toujours opter pour les qualificatifs généraux « probable » ou « improbable ».

Qualificatif	**Degré de probabilité**
pratiquement certain	99 à 100 %
très probable	90 à 100 %
probable	66 à 100 %
aussi probable qu'improbable	33 – 66 %
improbable	0 à 33 %
très improbable	0 à 10 %
extrêmement improbable / pratiquement exclu	0 à 1 %

Pour en revenir à l'exemple du projet de loi sur les technologies propres : plutôt que d'affirmer simplement que « la part des véhicules utilisant des énergies de substitution devrait augmenter à moyen terme sur le marché suisse », soyez plus précis en disant par ex. que « la compétitivité des véhicules utilisant des énergies de substitution dépend en grande partie de l'écart entre coûts des batteries et prix des carburants fossiles. Les coûts des batteries baissent certes rapidement (passant de 1020 dollars en 2010 à 320 dollars en 2016), mais ne se rapprochent que lentement du seuil de compétitivité, qui est de 120 dollars par kWh. Il est probable que ce seuil ne sera pas atteint avant les années 2025 à 2030, en tout cas pas avant 2020.

Aussi est-il pratiquement exclu qu'en l'absence de subventions, la part de marché des véhicules utilisant des énergies de substitution dépasse 6 % avant 2020 ».

Pas de conséquences, ou conséquences non étudiées ?

Lorsque dans un ou plusieurs domaines (ch. 6.1 à 6.7) aucune conséquence n'est indiquée, cette absence d'indication peut signifier deux choses : soit les vérifications nécessaires ont été faites et permettent d'affirmer que le projet ne devrait pas avoir de conséquences dans le domaine concerné, soit ce point n'a tout simplement pas été étudié. Il importe absolument de lever l'ambiguïté, en recourant par ex. aux formules suivantes, qui permettent de dire clairement ce qu'il en est :

La question des conséquences du projet dans le domaine … a été étudiée. Le projet n'aura pas de telles conséquences.

ou

Il est manifeste que le projet n'aura pas de conséquences dans le domaine … . Aussi cette question n'a-t-elle pas été analysée plus avant.

Évitez par contre les formules équivoques qui ne permettent pas de savoir si la question a effectivement été étudiée, comme : *Le projet n'aura pas de conséquences sur…*

S'il est probable que le projet n'aura pas de conséquences dans plusieurs domaines, on pourra l'exprimer sous la forme d'une formule unique :

6.x Autres domaines étudiés

La question des conséquences du projet dans les domaines suivants a été étudiée : … Le projet n'aura pas de telles conséquences.

ou

6.x Autres domaines

Il est manifeste que le projet n'aura pas de conséquences dans les domaines … . Aussi cette question n'a-t-elle pas été analysée plus avant.

Au cas où certaines conséquences auraient déjà été abordées au chapitre 1, il suffira de renvoyer au passage concerné :

En ce qui concerne les conséquences sur xxx, voir le ch. yyy.

Indiquez également dans le chapitre « Conséquences » si des évaluations ex-post sont prévues (par ex. si le projet de loi contient une telle disposition, assortie d'une obligation de compte rendu). Plus il est difficile d'apprécier en amont les conséquences d'un projet, et plus il importe de prévoir des

évaluations ex-post. À noter que la réalisation d'évaluations ex-ante et ex-post peut permettre de dégager des synergies.

III LES DIFFÉRENTS TYPES DE MESSAGE

Contenu

Généralités

A Schéma applicable aux messages relatifs à une modification constitutionnelle, à une loi ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale (dit « Schéma général »)

B Schéma applicable aux messages relatifs à une initiative populaire

C Schéma applicable aux messages relatifs à un objet financier

D Schémas applicables aux messages relatifs à un accord de droit international public

- D1 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, sans acte de mise en œuvre
- D2 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, avec acte de mise en œuvre

E Messages constituant des cas particuliers

- E1 Messages additionnels
- E2 Messages relatifs à un acte modificateur unique
- E3 Messages relatifs à plusieurs actes
- E4 Messages relatifs à l'abrogation d'un acte

Généralités

Il existe plusieurs types de message du Conseil fédéral répondant à un schéma spécifique, à savoir :

- *les messages relatifs à une modification constitutionnelle, à une loi (nouvelle ou modifiée) ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale*
- *les messages relatifs à une initiative populaire*
- *les messages relatifs à un objet financier*
- *les messages relatifs à un accord de droit international, sans acte de mise en œuvre*
- *les messages relatifs à un accord de droit international, avec acte de mise en œuvre*

Si ces messages sont établis chacun selon un schéma particulier, les premiers cités ci-dessus (relatifs à une modification constitutionnelle, à une loi ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale) obéissent à un schéma qui a valeur de *schéma général*, à partir duquel sont déclinés les autres.

Ces schémas sont *obligatoires*, notamment pour les deux premiers niveaux de la structure prescrite. Conformément au principe « appliquer ou expliquer », si vous vous en écartez, vous devrez être en mesure de dire pourquoi. Au cas où vous souhaiteriez supprimer une subdivision parce qu'elle n'est pas pertinente pour votre message, c'est possible : veuillez toutefois vous conformer en ce cas au point intitulé « Présenter les conséquences d'un projet », intégré aux « Recommandations méthodologiques » qui figurent au début du chapitre 6 du schéma général.

Par ailleurs, il existe plusieurs types particuliers de messages qui n'entrent pas dans les catégories précitées et auxquels s'appliquent simplement quelques règles spécifiques (voir la partie E), à savoir :

- *les messages additionnels*
- *les messages relatifs à un acte modificateur unique*
- *les messages relatifs à plusieurs actes*
- *les messages relatifs à l'abrogation d'un acte*

Enfin, ne perdez pas de vue les Règles de présentation formelle.

A SCHÉMA APPLICABLE AUX MESSAGES RELATIFS À UNE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE, À UNE LOI OU À UNE ORDONNANCE DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE (DIT « SCHÉMA GÉNÉRAL »)

Avant de vous lancer dans l'établissement d'un message, n'hésitez pas à consulter les considérations méthodologiques (partie II). Et n'oubliez pas que le message est précédé par le rapport explicatif, dont la structure commandera celle du message.

Servez-vous de l'un des modèles proposés au format Word par le CPO.

Numéro du message
Titre du message
Lettre d'accompagnement
Condensé
Table des matières

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs
1.2 Solutions étudiées et solution retenue
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral
1.4 Classement d'interventions parlementaires

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée
4.2 Adéquation des moyens requis
4.3 Mise en œuvre

5 Commentaire des dispositions

6 Conséquences

Recommandations méthodologiques

6.1 Conséquences pour la Confédération
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne
6.3 Conséquences économiques
6.4 Conséquences sanitaires et sociales
6.5 Conséquences environnementales
6.6 Conséquences sur la transformation numérique
6.7 Autres conséquences

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse
7.3 Forme de l'acte à adopter
7.4 Frein aux dépenses
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale
7.6 Conformité à la loi sur les subventions
7.7 Délégation de compétences législatives
7.8 Protection des données

Liste des abréviations utilisées*
Glossaire*
Bibliographie*
Annexes*
Textes faisant l'objet du message

* S'il y a lieu.

COMMENTAIRE

Numéro du message

Pour éviter tout risque de confusion pendant la procédure parlementaire, les Services du Parlement attribuent un *numéro* à chaque message.

Titre du message

Le titre du message reprend celui du projet d'acte. Si celui-ci possède un titre court, c'est ce titre qui est repris.

Nota bene : ne jamais faire figurer le sigle dans le titre du message.

Si le titre reste trop général, par ex. s'il concerne une révision du CC ou du CP, on pourra préciser entre parenthèses sur quoi porte le projet.

Nouvelle loi

Exemple : 06.046
Message
concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération

Exemple : 08.012
Message
concernant la loi relative à la vignette autoroutière

Modification législative

Exemple : 09.069
Message
concernant la modification de la loi fédérale contre la concurrence déloyale

Exemple : 09.013
Message
relatif à la modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Exemple : 06.063
Message
concernant la révision du code civil suisse
(Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)

Révision totale

Exemple : 08.055
Message
concernant la loi sur la sécurité des produits

(Révision totale de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques)

Exemple : 11.022
Message
concernant la révision totale de la loi sur la nationalité

Modification constitutionnelle

Exemple : 20.016
Message
concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel
(Modification de l'art. 140 de la Constitution)

Ordonnance de l'Assemblée fédérale

Exemple : 03.077
Message
sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale
concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

Lettre d'accompagnement

Le message s'ouvre sur la « lettre d'accompagnement » par laquelle le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter le projet et, le cas échéant, de classer les interventions parlementaires pertinentes (motions et postulats) que les Chambres ont votées et qui visent un objectif que le projet permet d'atteindre.

Formule d'appel :	Madame la Présidente, Monsieur le Président* [ou : Mesdames les Présidentes] [ou : Messieurs les Présidents] Mesdames, Messieurs, * La préséance revenant toujours au Conseil national, indépendamment du sexe des personnes.
Formule par laquelle il est proposé d'adopter :	Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi [ou : d'une modification de la loi... ; etc.], en vous proposant de l'adopter.
Formule par laquelle il est proposé de classer les interventions :	Nous vous proposons simultanément de classer la / les interventions parlementaires suivantes :

Exemples de présentation des interventions (voir le « Rapport du Conseil fédéral : Motions et postulats des conseils législatifs », qui dresse chaque année la liste des interventions que le gouvernement propose de classer ; voir aussi les précisions figurant à l'annexe 10). Pour toute question de fond concernant le classement des interventions, merci de prendre contact avec la section Aide à la conduite stratégique de la Chancellerie fédérale.	2011 M 10.3659	Aménagement du territoire et protection efficace des terres cultivables (N 17.12.10, Bourgeois ; E 1.6.11)
	2008 M 08.3308	Interdiction des bombes à sous-munitions (N 3.10.08, Hiltpold ; E 8.12.08)

Cette lettre est signée par le président de la Confédération et par le chancelier de la Confédération.

Voir aussi dans les règles de présentation formelle le point « Viser l'objectivité (un texte sans auteur ni destinataire apparents) ».

> Voir un exemple de lettre d'accompagnement à l'annexe 11.

Condensé

Si le message dépasse six pages imprimées, il sera précédé d'un « condensé » de deux pages imprimées au plus, subdivisé en deux parties (« Contexte » et « Contenu du projet ») elles-mêmes éventuellement structurées par des intertitres, qui résume les points principaux du message, y compris les objectifs et les conséquences attendues. Si le condensé dépasse une demi-page imprimée, il s'ouvre sur un « chapeau » de quelques lignes mises en évidence en gras qui présente l'objet du message, éventuellement les instruments que celui-ci propose de mettre en œuvre.

Nota bene : le condensé est censé constituer un texte autonome.

> Voir un exemple à l'annexe 12.

Table des matières

Si le message dépasse *30 pages imprimées*, il sera complété par une table des matières qui mentionnera uniquement les divisions et subdivisions numérotées, soit les titres des chapitres et sous-chapitres (voir dans les règles de présentation formelle le point « S'en tenir aux subdivisions prévues »). Proposée automatiquement par les modèles CPO, cette table

intégrera également le condensé, le glossaire, la bibliographie, les annexes et les projets d'acte (mais non les intertitres non numérotés, ni la lettre d'accompagnement).

1 Contexte

Le chapitre 1 retrace la genèse du projet : expliquez pourquoi il a été décidé de proposer une nouvelle réglementation, exposez les différentes solutions qui ont été envisagées, décrivez comment le projet s'insère – ou non – dans le programme de la législature et dans les stratégies du Conseil fédéral, et enfin, indiquez quelles interventions parlementaires le projet permettrait de classer s'il était réalisé.

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Expliquez pourquoi il est nécessaire d'agir : quels problèmes faut-il résoudre ? En quoi le statu quo n'est-il plus tenable ? L'impulsion initiale a-t-elle été donnée par une intervention parlementaire ?

Si cela peut éclairer le dispositif proposé, on pourra revenir sur la réglementation en vigueur : quelles sont ses faiblesses ou ses lacunes, par où l'exécution pèche-t-elle ?

Exposez les objectifs que le projet doit permettre d'atteindre et en quoi il répond à l'intérêt public. S'agit-il de corriger une défaillance du marché, de réagir à une réglementation imparfaite ? Voir aussi à cet égard le point 1 du manuel sur l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) du DEFR, qui traite de la nécessité et de la possibilité d'une intervention de l'État. Reportez-vous également à l'annexe 3.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Indiquez en quoi la solution proposée est la meilleure, en présentant les autres solutions qui ont été envisagées, notamment celles qui n'ont pas été retenues alors même qu'elles auraient pu apparaître comme moins chères et moins contraignantes[12]. Voir à cet égard le point 2 du manuel « Analyse d'impact de la réglementation » du DEFR et ce qui y est dit au sujet des différentes options envisageables.

S'il s'agit de reprendre du droit international, montrez de quelle façon la Suisse a fait usage de la marge de manœuvre dont elle disposait ; voir aussi à cet égard le ch. 3[13]. Si la Suisse n'a pas le choix, précisez la portée des exigences concernées et s'il suffit de faire en sorte que les objectifs soient

[12] Art. 141, al. 2, let. c, LParl
[13] Art. 141, al. 2, let. a^{bis}, LParl

atteints, sans obligation de reprendre dans le détail et en l'état les normes internationales elles-mêmes (principe d'équivalence) ; si au contraire il s'agit d'une reprise facultative, exposez les conséquences qu'aurait une non-reprise et les autres solutions qu'il serait possible d'envisager en lieu et place d'une reprise.

S'agissant de la présentation des autres solutions et des raisons qui ont motivé votre préférence pour la solution finalement retenue, vous pouvez par ailleurs indiquer :

- si et dans quelle mesure vous avez pris en compte le principe de subsidiarité dans l'attribution et l'accomplissement de tâches étatiques[14] : la Confédération assumera-t-elle uniquement les tâches que les cantons ne peuvent assumer seuls ou qui exigent d'être réglementées de manière homogène à l'échelon fédéral ?
- si et dans quelle mesure la solution retenue préserve la responsabilité personnelle et la marge de manœuvre des particuliers concernés[15] : a-t-on examiné la possibilité d'adopter des réglementations qui, plutôt que d'imposer des obligations concrètes, fixent des principes généraux et des objectifs à atteindre en donnant aux intéressés le choix des moyens ou qui les astreignent à s'autoréguler ?

On indiquera également s'il est possible de prévoir pour les PME des règles simplifiées ou moins coûteuses[16] (voir le « Guide pour les vérifications préalables de la LACRE »).

Exposez les principaux objectifs que le projet doit permettre d'atteindre, et donc les effets attendus et directement visés (mais n'abordez pas toutes les conséquences secondaires possibles, qui feront l'objet du chap. 6).

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

Relation avec le programme de la législature

Indiquez toujours si le projet a été annoncé dans le programme de la législature[17], sauf si le message entre dans les catégories suivantes :

- messages concernant des initiatives populaires
- messages à caractère périodique (notamment budget, compte d'État, programmes d'armement, programme de construction [messages sur les constructions])

---

[14] Art. 141, al. 2, let a^{ter}, LParl ; voir aussi ch. 7.5
[15] Art. 141, al. 2, let. g^{bis}, LParl
[16] Art. 4, al. 1, let. a, LACRE
[17] Art. 141, al. 2, let. h, LParl

- messages concernant des conventions de double imposition, des accords de protection des investissements, des conventions bilatérales de sécurité sociale
- messages concernant la garantie de constitutions cantonales
- messages concernant des crédits additionnels

Objets annoncés
Les objets qui ont été annoncés dans le programme ou dans l'arrêté se divisent en trois catégories :

- les « Objets des grandes lignes »
- les « Autres objets »
- les « Crédits d'engagement et plafonds de dépenses ».

S'agissant des *Objets des grandes lignes* (soit les objets figurant dans les « Grandes lignes du programme de la législature »), on distinguera entre les trois cas suivants.

1. La mesure proposée par le Conseil fédéral a été adoptée telle quelle par le Parlement. En ce cas, on renverra et au programme et à l'arrêté, en optant pour la formule suivante (cas illustré à l'exemple de la mesure « Adopter le message relatif au développement de l'AI ») :

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[1] et dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[2].

[1] FF **2024** 525 ...
[2] FF **2024** 1440 ...

2. La mesure proposée par le Conseil fédéral a été modifiée par le Parlement avant adoption de l'arrêté.
3. La mesure ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral, mais a été voulue par le Parlement.

Dans ces deux derniers cas, on renverra à l'arrêté uniquement, au moyen de la formule suivante (cas illustré à l'exemple de la mesure « Reprendre la réforme de l'impôt anticipé afin d'éliminer les désavantages concurrentiels concernant le financement des entreprises sur la place économique suisse ») :

Le projet a été annoncé dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[1].

[1] FF **2024** 1440 ...

Nota bene : on veillera à indiquer non seulement la première page du message et la première page de l'arrêté, mais également les pages exactes de la Feuille fédérale où l'objet est mentionné.
Deuxième nota bene : les *Objets des grandes lignes* qui sont mentionnés dans le message sur le programme de la législature le sont à la fois dans le

corps du texte et à l'annexe 1 : veillez à toujours indiquer toutes les occurrences.

S'agissant des *Autres objets* et des *Crédits d'engagement et plafonds de dépenses*, on renverra au message uniquement, au moyen de la formule suivante (cas illustré à l'exemple du message concernant la modification de la loi sur la circulation routière) :

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[1].

[1] FF **2024** 525 ...

Nota bene : on veillera à indiquer non seulement la première page du message, mais également la page exacte de la FF où l'objet est mentionné. À noter que les « Autres objets » et les « Crédits d'engagement et plafonds de dépenses » sont mentionnés uniquement à l'annexe 1.

Objets non annoncés

Si un projet n'a été annoncé ni dans le programme de la législature proposé par le Conseil fédéral, ni dans l'arrêté fédéral adopté par le Parlement, on veillera à l'indiquer au moyen de la formule suivante :

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[1], ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[2].

[1] FF **2024** 525
[2] FF **2024** 1440

On précisera ensuite en quoi le projet est suffisamment urgent pour devoir être soumis au Parlement sans délai.

Exemple[1] : Afin de répondre au mandat constitutionnel selon lequel toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, il est cependant indiqué d'édicter la LURN. Par ailleurs, la LURN remplace le ch. II, al. 2, let. b, des dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution, l'art. 36^{quinquies} aCst. et l'ordonnance du 26 octobre 1994 relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales.

[1] (FF **2008** 1215 1231)

Si le Conseil fédéral soumet au Parlement un objet qui trouve son origine dans une motion, cet objet sera traité comme un objet n'ayant pas été annoncé.

Enfin, si le Conseil fédéral décide de soumettre au Parlement un objet qu'il avait initialement annoncé dans le programme de la législature mais que le Parlement n'a pas retenu dans son arrêté, on le signalera en indiquant les raisons qui ont animé le Conseil fédéral.

Relation avec le plan financier

Indiquez également si le projet a été pris en compte dans le plan financier[18], c'est-à-dire dans le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF ; www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances).
Précisez si le projet figure dans les chiffres du budget avec PITF ou s'il a été pris en compte dans les charges supplémentaires possibles. En ce qui concerne les projets ayant des incidences financières majeures, indiquez les contreparties qui ont été retenues au titre des contraintes liées au frein à l'endettement.

Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Indiquez en quoi le projet est lié et compatible avec les stratégies du Conseil fédéral. Il s'agit avant tout des stratégies dont il est question au chapitre « Stratégies du Conseil fédéral » du message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027 (FF *2024* 525). Sous l'annexe A2, ces stratégies sont mises en relation avec les objets du programme de la législature avec lesquels elles se recoupent. Parmi ces stratégies, citons plus particulièrement la Stratégie pour le développement durable, qui doit notamment permettre à la Suisse d'honorer les obligations que lui imposent l'Agenda 2030 de l'ONU et ses 17 objectifs de développement durable (voir aussi le ch. 7.2, Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse).

N'oubliez pas de faire état également des stratégies du Conseil fédéral qui, même si elles ne figurent dans le message sur le programme de la législature, n'en présentent pas moins un lien avec le projet.

Si un projet est dépourvu de toute relation avec les stratégies du Conseil fédéral, on se bornera à le signaler.

Pour toute question de fond, veuillez prendre contact avec la section Aide à la conduite stratégique de la Chancellerie fédérale.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Indiquez brièvement en quoi le projet permettra d'atteindre les objectifs de la motion ou du postulat qu'il est proposé dans la lettre d'accompagnement de classer. Il est possible à cet égard de se borner à renvoyer aux passages pertinents du message. Si le projet ne permet pas d'atteindre, ou ne permet

[18] Art. 141, al. 2, let. h, LParl

d'atteindre qu'en partie, l'objectif de la motion ou du postulat, la proposition visant à les classer devra être soigneusement motivée[19].

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Ce chapitre retrace la procédure qui a abouti au message. Rappelez les travaux préparatoires qui ont été réalisés ; si des commissions d'experts ont été nommées, indiquez-le en précisant leur composition et en présentant leurs conclusions ; décrivez le projet qui a été envoyé en consultation et procédez à une appréciation des résultats de la procédure de consultation. Vous pouvez structurer ce chapitre en plusieurs parties, intitulées par ex. « Projet envoyé en consultation », « Aperçu des résultats de la procédure de consultation » et « Appréciation des résultats de la procédure de consultation ».

S'il n'y a pas eu de procédure de consultation, expliquez pourquoi[20].

Enfin, qu'une consultation ait ou non été organisée, on indiquera quand et comment les cantons ont été informés du projet et associés aux travaux préparatoires[21].

Projet envoyé en consultation

Rappelez les principales caractéristiques du projet qui avait été envoyé en consultation.

Pour éviter les ambiguïtés, il peut parfois être utile de spécifier de quelle version d'un texte normatif il est question : s'agit-il du texte en vigueur, de l'avant-projet (qui a été envoyé en consultation) ou du projet lui-même (qui fait l'objet du message que l'on rédige) ? Pour prendre l'exemple du code pénal, on pourra employer les abréviations suivantes :

- « CP », pour le texte en vigueur
- « AP-CP », pour l'avant-projet qui a été envoyé en consultation
- « P-CP », pour le projet joint au message.

Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Le rapport qui rend compte des résultats de la consultation « renseigne sur les avis exprimés et en donne un résumé sans porter d'appréciation »[22]. Ce

---

19 Art. 122, al. 3, let. b, LParl
20 Art. 3*a* LCo
21 Art. 15*a* de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS **172.010.1**)
22 Art. 20, al. 1, OCo

rapport est joint à la proposition qui est adressée au Conseil fédéral sur la suite des travaux ou au projet de message. Une fois que le Conseil fédéral a tranché, il est publié par la Chancellerie fédérale.

Vous pouvez revenir brièvement dans le message sur les principaux résultats de la consultation, mais en aucun cas vous ne devez répéter ce qui a déjà été dit dans le rapport, même sous une forme résumée. Bornez-vous à renvoyer au rapport : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures terminées > [année] > [Département].

Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Faites une appréciation *politique* des résultats de la procédure de consultation et tirez-en des conclusions pour la suite des travaux. Veillez à accorder aux *avis émis par les cantons* toute la place qu'ils méritent.
Rappelez aussi les aspects du projet qui ont suscité des désaccords au stade préparlementaire, et exposez clairement les points de vue minoritaires.

Nota bene : les avis émis par les cantons sur les dispositions d'exécution sont à faire figurer au ch. 4.3 (Mise en œuvre).

Points de friction non résolus

Indiquez les points sur lesquels *subsistent encore des divergences de vues* à l'issue de la procédure préparlementaire, et dont il est probable qu'ils feront à nouveau l'objet de débats et de contre-propositions.

Évitez absolument de faire état des désaccords auxquels le projet aurait pu donner lieu *au sein de l'administration*. Le message est censé en effet refléter l'opinion unanime du Conseil fédéral. Font exception à cette règle les vues divergentes que peuvent avoir certaines unités en ce qui concerne la compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse (voir ch. 7.2).

On pourra par ailleurs évoquer les avis émis par les commissions extraparlementaires et les soumettre à un examen critique.

Prescriptions techniques

Enfin, si le message porte sur des prescriptions techniques au sens de l'art. 3, let. b, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC ; RS *946.51*), n'oubliez pas de communiquer les résultats de la procédure de notification qui a été conduite conformément à l'accord international pertinent, comme le prévoit l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 17 juin 1996 sur la notification (ON ; RS *946.511*). Pour en savoir davantage sur les règles applicables à la notification des prescriptions et normes techniques : seco.admin.ch > Économie extérieure

et Coopération économique > Relations économiques > Entraves techniques au commerce > Procédures de notification

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Exposez les solutions qu'ont adoptées d'autres pays confrontés à des problèmes similaires, en dressant si possible le bilan des mesures qu'ils ont prises. Peut-on en tirer des enseignements pour la Suisse ?

Indiquez si les dispositions proposées sont compatibles avec le droit de l'UE en vigueur ou en préparation *non contraignant* pour la Suisse, ainsi qu'avec les recommandations de l'ONU ou du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme[23]. Au cas où il serait prévu de rapprocher des normes suisses de normes européennes, ou au contraire de ne pas le faire, voire de s'écarter de ces dernières, dites pourquoi et précisez la portée de la démarche concernée. Indiquez quel usage la Suisse a fait de la marge de manœuvre dont elle disposait en cas de reprise autonome[24] (voir aussi le ch. 1.2). Si vous prévoyez des synergies ou au contraire des effets antagonistes, mentionnez-le également.

Indiquez également s'il est possible d'éviter d'imposer aux entreprises des exigences réglementaires plus élevées que celles qui sont prévues par des réglementations étrangères comparables[25] (voir le « Guide pour les vérifications préalables de la LACRE »).

Si le projet consiste pour l'essentiel en un alignement sur le droit européen, on se bornera à exposer globalement sa compatibilité avec ce dernier et à renvoyer le lecteur au chapitre 5, où cette question sera exposée en détail.

Nota bene : la conformité du projet avec les obligations internationales de la Suisse (y compris ses obligations européennes, en vertu des accords passés) sera étudiée au ch. 7.2.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Décrivez globalement la réglementation qu'il est proposé d'adopter et indiquez comment elle permettra d'atteindre les objectifs.

---

23 Art. 141, al. 2, let. a, LParl
24 Art. 141, al. 2, let. a^{bis}, LParl
25 Art. 4, al. 1, let. b, LACRE

Si le projet n'est pas trop long, on pourra mettre ici en regard la réglementation proposée avec le droit en vigueur, sous la forme d'un tableau synoptique.

Le cas échéant, distinguez entre l'« avant-projet » (AP = le projet qui a été envoyé en consultation), le projet (P) et le droit en vigueur. Voir aussi les précisions au ch. 2.

4.2 Adéquation des moyens requis

Montrez que les moyens requis pour mettre en œuvre le projet sont en adéquation avec les objectifs, ou, pour le dire autrement, que le rapport coûts - bénéfices du projet sera positif[26]. Les conséquences financières détaillées seront présentées au ch. 6.1. Les relations avec le plan financier sont à faire figurer au ch. 1.3.

4.3 Mise en œuvre[27]

Modalités de mise en œuvre prévues

Indiquez si les dispositions proposées devront être précisées par voie d'ordonnance, comment elles devront l'être, et qui sera chargé de l'exécution. Montrez qu'il a été dûment tenu compte des avis émis par les organisations ou autorités à qui incombera principalement l'exécution, notamment des avis des cantons. Montrez également que la date de mise en vigueur sera fixée de façon à laisser aux cantons suffisamment de temps pour préparer l'exécution.
Si la mise en œuvre n'affecte que certaines dispositions, commentez simplement les aspects concernés au chapitre 5.
Nota bene : la question de la délégation de compétences législatives sera traitée au ch. 7.7.

Évaluation de l'exécutabilité au cours de la procédure préparlementaire

Exposez de quelle manière l'exécutabilité (*Vollzugstauglichkeit*) a été évaluée au stade préparlementaire. Voir à cet égard le point 5 de la liste de contrôle (*check-list*) qui accompagne le manuel « Analyse d'impact de la réglementation » du SECO.

On indiquera en outre si des moyens électroniques peuvent simplifier l'exécution de la réglementation[28] (voir le « Guide pour les vérifications préalables de la LACRE »).

---

[26] Art. 141, al. 2, let. e, LParl
[27] Art. 141, al. 2, let. d, LParl
[28] Art. 4, al. 1, let. c, LACRE

N'oubliez pas d'indiquer si les autorités d'exécution fédérales et cantonales ont été entendues et ce qu'elles pensent de la capacité d'exécution.

Mesures prévues pour évaluer l'exécution

Précisez ce qu'il est prévu de faire à terme pour évaluer l'exécution.

5 Commentaire des dispositions

Si vous le jugez utile, vous pouvez faire précéder le commentaire des dispositions proprement dit de quelques considérations générales sur, par ex., la structure de l'acte, sa densité normative ou la terminologie employée.

Il pourra être judicieux en ce cas de structurer le ch. 5 comme suit :
5.1 Considérations générales
5.2 Commentaire des dispositions

Si la terminologie employée est particulièrement technique, n'hésitez pas à joindre au message un glossaire, auquel vous renverrez dans les « Considérations générales ».

Veillez à ne pas répéter ce qui a déjà été dit dans les chapitres précédents. Le cas échéant, renvoyez simplement aux endroits concernés.

Distinguez au besoin entre l'« avant-projet » (AP = le projet qui a été envoyé en consultation), le projet (P) et le droit en vigueur. Voir aussi les précisions au ch. 2.

Nota bene : ne commentez que les dispositions – articles, groupes d'articles, voire sections entières – qui méritent effectivement qu'il leur soit consacré un développement. Évitez absolument de tomber dans la simple paraphrase. Posez-vous notamment les questions suivantes :

- pourquoi est-il nécessaire de modifier telle disposition ?
- en quoi telle disposition se distingue-t-elle matériellement de telle autre disposition apparemment semblable ?
- quel est le sens précis de telle disposition dont l'interprétation n'est pas évidente ?
- quel est le sens précis de tel terme ou expression peu usuel et possiblement ambigu ? n'oubliez pas que vous évoluez dans un environnement plurilingue !
- comment est-il prévu de transposer en droit inférieur et d'exécuter la disposition (étant entendu que les aspects généraux de la mise en œuvre sont traités au ch. 4.3) ?

Si le projet vise à transposer en droit suisse des *obligations contractées en vertu d'un accord international*, on précisera en quoi consistent ces

obligations et de quelle manière elles ont été prises en compte. Vous pourrez alors vous borner au ch. 7.2 à examiner la compatibilité de l'ensemble du projet avec les engagements pris par la Suisse et de présenter les avis qui pourraient diverger sur cette question.

De même, si le projet consiste essentiellement à reprendre des dispositions du droit européen, cette réalité sera commentée dans le détail dans le présent chapitre. Vous vous limiterez en ce cas au chapitre 3 à traiter de la compatibilité du projet dans son ensemble avec le droit de l'UE.

Révision totale

Si le projet consiste en la révision totale d'un acte existant, faites comme pour un acte nouveau et commentez *tous* les articles qui méritent une explication particulière, y compris ceux qui sont repris du droit en vigueur, en précisant le cas échéant qu'ils figuraient déjà dans l'acte précédent. Dans le cas contraire, en effet, votre lecteur se trouverait dans l'obligation de rechercher en outre le ou les messages qui accompagnaient l'acte qui est révisé pour apprécier dans sa totalité la réforme proposée – ce qui ne serait guère pratique. À quoi s'ajoute que les commentaires passés ne collent plus nécessairement au nouveau contexte dans lequel s'insèrent les dispositions reprises et que les formulations peuvent avoir changé.

Modification du préambule

Dans le cas d'une modification législative, il peut arriver qu'une loi se fonde encore sur la Constitution du 29 mai 1874 et qu'il faille modifier le préambule pour l'adapter à la Constitution actuelle. Sauf cas particulier, on pourra utiliser la formule suivante :

Préambule
Le préambule renvoie encore à la Constitution du 29 mai 1974 (aCst.), remplacée depuis par la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.). Il y a donc lieu de l'adapter en conséquence. Les art. XXX de l'aCst. correspondent aux art. YYY de la Cst.

L'adaptation elle-même pourra se faire grâce à la table de concordance.

Nota bene : si la correspondance entre les dispositions n'est pas évidente, ou si la base constitutionnelle retenue à l'époque peut aujourd'hui sembler discutable, on motivera le choix du ou des articles de la nouvelle Constitution sur lesquels s'assoit le projet.

Coordination avec d'autres actes

Si le projet exige d'être coordonné avec d'autres actes qui sont eux aussi en train d'être examinés au Parlement, indiquez ce qui doit être coordonné avec quoi, et pourquoi. Au cas où le projet contiendrait une disposition de coordination, précisez quels sont les articles concernés et quels sont les actes (y compris le numéro Curia Vista du message correspondant) avec

lesquels une coordination est prévue. Exposez également les difficultés qui en découlent et la solution qui est proposée.

Structure du chapitre « Commentaire »

Les commentaires ne sont pas numérotés : on indiquera simplement en intertitre le numéro de l'article ou de la section concernés, le cas échéant augmenté du titre. Si vous commentez un groupe d'articles qui ne correspondent pas à une *section*, mentionnez le premier et le dernier des articles analysés (ex. : « Art. 6 à 9 »).

Les commentaires consacrés à la modification d'autres actes ne sont pas numérotés non plus : un intertitre indiquera simplement l'acte qui est modifié, puis la présentation sera la même que pour l'acte principal, avec simplement indication de l'article ou de la section concernés (voir exemple : FF *2010* 1647 1738).

Cependant, si, en plus de l'acte principal, il est proposé de modifier en profondeur un ou plusieurs autres actes, le chapitre peut être structuré comme suit :
5.1 Loi sur…
5.2 Loi sur…
5.3 Loi sur…

6 Conséquences

Le présent chapitre traite des conséquences possibles du projet, autres que celles que vise directement ce dernier. Les conséquences directement attendues, soit les objectifs du projet, sont à traiter au chapitre 1 (notamment au ch. 1.1).

Exposez notamment ici les résultats du *quick check*, de l'AIR et des autres analyses d'impact qui ont été menées.

Les chapitres 1 et 6 présentent les conséquences possibles et la probabilité de leur survenance dans la mesure où ces éléments sont connus. Ne perdez pas de vue à cet égard les considérations méthodologiques du ch. 4 de la partie II.

6.1 Conséquences pour la Confédération[29]

6.1.1 Conséquences financières

Donnez des indications précises et si possible chiffrées sur :

[29] Art. 141, al. 2, let. f, LParl

- les surcoûts / économies directement liés au projet
- les éventuels conséquences financières / avantages indirectement liés au projet
- le rapport coûts - bénéfices
- les moyens prévus pour couvrir les coûts

Coordonnez ces indications avec ce que vous dites aux ch. 1.3 (Relation avec le plan financier) et 4.2 (Adéquation des moyens requis). Évitez de vous répéter et renvoyez simplement le lecteur aux passages pertinents.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

- conséquences sur la dotation du personnel
- raisons pour lesquelles il est nécessaire d'augmenter les effectifs
- conséquences pour le projet d'une non-allocation des effectifs requis

Les conséquences sur l'état du personnel sont à indiquer de manière aussi détaillée que possible, y compris les hypothèses chiffrées sur lesquelles les affirmations sont fondées, en précisant les éléments suivants :

- nombre d'emplois à temps plein demandés ou économisés, et méthode de calcul utilisée
- frais de personnel afférents (rémunérations et cotisations de l'employeur)
- mode de financement (moyens supplémentaires ou compensation)
- présence ou non de places de travail et d'infrastructure bureautique
- échelons administratifs (département, office) et unités concernés
- types de contrat de travail (CDD, CDI).

6.1.3 Conséquences sur l'exposition aux risques de la Confédération[30]

Donnez des indications aussi précises que possible sur les conséquences qu'aura le projet sur l'exposition aux risques de la Confédération :

- le projet implique-t-il de nouveaux risques pour le Conseil fédéral, en d'autres termes les risques qu'il entraîne doivent-ils être portés à son attention (risques du Conseil fédéral) ? augmente-t-il ou réduit-il

[30] Le présent chiffre se fonde sur la définition des risques retenue pour la gestion des risques de la Confédération (cf. directives du Conseil fédéral du 26 juin 2024 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération, ch. 2, al. 1 ; FF **2024** 1662), sur le scénario du pire cas crédible et sur une appréciation générale des conséquences et probabilités reposant sur le manuel de gestion des risques de la Confédération (le manuel peut être consulté à l'adresse suivante : www.aff.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Politique de gestion des risques et de l'assurance).

l'exposition de la Confédération aux risques du Conseil fédéral qui ont déjà été identifiés ?

- s'il en résulte des risques plus importants pour la Confédération : celle-ci peut-elle agir pour les atténuer ? peut-elle le faire dans les limites des ressources financières disponibles[31] ?
- on ne mentionnera des mesures ou informations concrètes sur les risques que s'il paraît approprié de les communiquer au Parlement, à savoir si elles sont nécessaires au processus de décision politique, et que la confidentialité des informations est garantie (les informations qui portent sur des risques relevant de la gestion des risques de la Confédération sont en principe classifiées « confidentiel »).

6.1.4 Autres conséquences

- conséquences en matière d'organisation
- conséquences sur les besoins en matière de technologies de l'information et de la communication, avec les frais qui en découleront[32] ; investissements que le projet requiert pour adapter, développer, acquérir ou entretenir des équipements informatiques ; conséquences pour les projets informatiques en cours
- conséquences en matière de construction (nouveaux ouvrages, rénovation ou transformation d'ouvrages, transferts de personnel qui en résultent, ...)

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne[33]

Pour l'essentiel, donnez les mêmes informations que celles qui sont demandées au ch. 6.1, en vous plaçant cette fois du point de vue des cantons et des communes :

- sera-t-il nécessaire de modifier le droit cantonal ? Faudra-t-il créer de nouvelles autorités ?
- faut-il s'attendre à des conséquences en matière d'organisation ou d'administration ? Plus particulièrement, est-il délégué aux cantons et communes des tâches d'exécution qui se traduisent pour eux par une charge financière ou administrative supplémentaire ?
- le projet a-t-il des conséquences sur la répartition des compétences entre cantons et communes, et lesquelles ?

---

[31] On indiquera le cas échéant au ch. 6.1.1 quelles ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour réduire le risque à un niveau adéquat.

[32] Art. 141, al. 2, let. g^{ter}, LParl

[33] Art. 141, al. 2, let. a^{ter} et f, LParl

- le projet a-t-il des conséquences sur un canton, une région ou une commune en raison de leur situation particulière (contraintes liées en particulier à la situation géographique, à la topographie, aux conditions climatiques, etc. ; à considérer notamment lorsque le projet est de nature économique et financière ou qu'il concerne l'aménagement du territoire, les transports, l'énergie ou l'environnement, les affaires sociales, la sécurité ou encore la culture) ?
- le projet a-t-il des conséquences pour les centres urbains et les agglomérations en raison de leur situation particulière (contraintes liées en particulier à la densité ; à considérer notamment lorsque le projet est de nature économique et financière ou qu'il concerne l'aménagement du territoire, les transports, l'énergie ou l'environnement, les affaires sociales, la sécurité ou encore la culture) ?
- le projet a-t-il des conséquences pour les régions de montagne en raison de leur situation particulière (contraintes liées en particulier à la distance ; à considérer notamment lorsque le projet est de nature économique et financière ou qu'il concerne les infrastructures, l'agriculture, le tourisme, l'aménagement du territoire, les transports, l'énergie, l'environnement ou encore les affaires sociales) ?
- les cantons et les communes doivent-ils compter avec des dépenses supplémentaires en matière de technologies de l'information et de la communication[34] ?

Si l'on prévoit des conséquences pour les cantons, mais non pour les communes, les centres urbains, etc., il est possible de modifier le titre et d'y préciser pour qui le projet n'aura pas de conséquences :

6.2 Conséquences pour les cantons

……. *(description des conséquences pour les cantons)*

La question de savoir si le projet pouvait avoir des conséquences spécifiques pour les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne a été étudiée. Le projet n'aura pas de telles conséquences.

ou

Il est manifeste que le projet n'aura pas de conséquences spécifiques pour les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. Aussi cette question n'a-t-elle pas été analysée plus avant.

[34] Art. 141, al. 2, let. g[ter], LParl

6.3 Conséquences économiques[35]

Les conséquences économiques sont à analyser conformément aux directives AIR (voir partie II, ch. 3). Si une AIR a été réalisée et a donné lieu à un rapport, celui-ci devra être publié et être accessible depuis le message au moyen d'un lien. Traitez notamment les points suivants (qui correspondent aux points III et IV du manuel AIR), en les subdivisant comme suit en trois sous-parties :

6.3.1 Conséquences pour les entreprises

- quelles sont les entreprises concernées, combien sont-elles, dans quelle mesure sont-elles concernées, quels sont les coûts et les bénéfices du projet pour les entreprises ? Le projet préserve-t-il, et si oui dans quelle mesure, la responsabilité personnelle et la marge de manœuvre des entreprises privées touchées par la réglementation prévue[36] (à coordonner avec le ch. 1.2, « Solutions étudiées et solution retenue ») ?
- estimation des coûts de la réglementation : lors de l'élaboration des actes normatifs fédéraux, les unités responsables de l'administration fédérale estiment les coûts uniques et les coûts récurrents que les entreprises devront assumer parce qu'elles seront contraintes à agir, à tolérer une action ou à s'abstenir d'une action. Ces coûts devront autant que possible être présentés sous forme chiffrée. S'il n'est pas possible de donner de chiffres, on indiquera pourquoi et on décrira les coûts concernés[37]. Voir le « Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation » du SECO[38], et optez si possible pour une présentation sous forme de tableau (voir annexe 5).
- abrogation d'autres réglementations dans le même domaine : on indiquera s'il est possible d'abroger ou de simplifier d'autres réglementations dans le même domaine au cas où un projet devait entraîner des charges supplémentaires pour certaines entreprises[39] (voir le « Guide pour les vérifications préalables de la LACRE »).

6.3.2 Conséquences pour les autres acteurs économiques

- quels seront les coûts et les bénéfices probables pour les consommateurs, les salariés, les contribuables et d'autres acteurs de l'économie ?

---

35 Art. 141, al. 2, let. g, LParl
36 Art. 141, al. 2, let. g^{bis}, LParl
37 Art. 5 LACRE
38 www.seco.admin.ch/AIR
39 Art. 4, al. 1, let. d, LACRE

6.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble :

- quelles conséquences le projet aura-t-il pour la croissance et l'emploi, sur les prix et les salaires, sur les échanges extérieurs et le degré d'ouverture économique, sur la compétitivité et l'attractivité économique, sur la technologie et l'innovation, sur l'approvisionnement en énergie et sur son prix, enfin sur l'évolution à long terme de l'économie ?

Pour en savoir plus, voir la page du SECO consacrée aux analyses d'impact de la réglementation et au manuel AIR.

S'agissant de nouveaux projets importants et ayant une incidence sur le développement durable, qu'ils soient de nature législative, planificatrice ou architecturale, il est possible d'étudier ensemble les conséquences économiques (ch. 6.3), les conséquences sanitaires et sociales (ch. 6.4), les conséquences environnementales (ch. 6.5), et leurs interactions dans le cadre d'une *évaluation de la durabilité*. Pour en savoir plus, voir la page Évaluation de la durabilité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Pour évaluer les conséquences économiques de mesures environnementales, il est également possible de procéder à une Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU), un instrument développé par l'OFEV dont les exigences sont conformes à celles d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR).

6.4 Conséquences sanitaires et sociales[40]

Attachez-vous surtout aux aspects suivants :

- santé humaine et sécurité : quelles conséquences le projet aura-t-il sur la santé humaine et sur les besoins de sécurité individuelle et collective ?
- formation, épanouissement et identité individuels : quelles conséquences aura-t-il sur les possibilités d'éducation et de formation de chacun ?
- préservation ou non de la responsabilité personnelle et de la marge de manœuvre des particuliers concernés[41] (à coordonner avec le ch. 1.2, « Solutions étudiées et solution retenue »)
- culture, valeurs et ressources sociétales : quelles conséquences aura-t-il sur la coexistence des différentes cultures et sur la cohésion sociale ?

---

40 Art. 141, al. 2, let. g, LParl
41 Art. 141, al. 2, let. g^{bis}, LParl

- égalité : quelles conséquences aura-t-il sur l'égalité entre hommes et femmes[42] et sur la situation des minorités, par ex. des personnes handicapées ?
- solidarité intergénérationnelle : quelles conséquences aura-t-il sur la solidarité entre les générations ? et pour les générations à venir ?

Vérifiez si le projet a des conséquences particulières pour certaines catégories sociales (personnes handicapées, personnes âgées, jeunes, personnes en situation précaire, étrangers, Suisses de l'étranger[43], etc.), et si oui, lesquelles.

Voir aussi la page Internet Évaluation de la durabilité de l'ARE, ainsi que les dimensions et critères à prendre en compte aux termes de la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral (voir annexe 7).

Pour ce qui est de l'analyse des conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes, le Bureau fédéral de l'égalité vous propose un certain nombre d'outils de travail (www.bfeg.admin.ch > Thèmes > Droit > Analyse d'impact sur l'égalité ; Analyse d'impact sur l'égalité ; voir aussi annexe 8).

6.5 Conséquences environnementales[44]

Les conséquences environnementales doivent être étudiés conformément aux directives AIR (voir partie II, ch. 3). Elles seront analysées et présentées dans leurs dimensions économiques (en particulier les coûts, les bénéfices et les effets de répartition).

Exposez les conséquences positives et négatives dans le domaine de l'environnement. Monétarisez-les lorsque cela est possible. Si cela n'est pas possible, procédez à une estimation qualitative et pondérez-la.

Attachez-vous surtout aux aspects suivants :

- paysages et biodiversité : quelles conséquences le projet aura-t-il sur la diversité des espèces, sur les espaces naturels et surtout sur les équilibres écologiques ?
- utilisation de ressources renouvelables : le projet est-il conciliable avec l'exigence d'une utilisation des ressources naturelles qui n'excède pas leur capacité de renouvellement et avec l'objectif d'une meilleure efficacité de cette utilisation ?
- utilisation de ressources non renouvelables : est-il conciliable avec l'exigence d'une utilisation parcimonieuse des ressources non

---

42 Art. 141, al. 2, let. i, LParl
43 Art. 141, al. 2, let. j, LParl
44 Art. 141, al. 2, let. g, LParl

renouvelables et avec l'objectif d'une meilleure efficacité de cette utilisation ?

- nuisances pour l'homme et pour l'environnement : le projet est-il compatible avec l'objectif de ramener les atteintes nuisibles à un niveau où elles ne représentent plus de danger pour l'homme et l'environnement ?
- risques de catastrophe écologique : le projet contribue-t-il à prévenir les catastrophes environnementales et à réduire les risques pour l'environnement ?

Voir aussi la page Internet Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) de l'OFEV et la page Évaluation de la durabilité de l'ARE, ainsi que les critères fixés dans la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable (voir annexe 7).

6.6 Conséquences sur la transformation numérique

Exposez dans quelle mesure le projet aura des conséquences sur la transformation numérique de l'administration, de la société et de l'économie. Examinez en particulier les points suivants.

- Interopérabilité[45] : le projet renforce-t-il la capacité des applications et des systèmes à échanger des données de manière sûre, automatisée et sans rupture de support ? quelles interfaces sont mises en place à cet effet et avec quelle documentation ?
- Réutilisation des processus et données numériques : le projet renforce-t-il la possibilité de réutiliser les processus, données et infrastructures numériques disponibles ?

  Données ouvertes[46] : le projet renforce-t-il la publication et la réutilisation des données de l'administration sous forme de données ouvertes ?
- Logiciels à code source ouvert[47] : dans quelle mesure des logiciels à code ouvert peuvent-ils être utilisés ou développés pour mettre en œuvre le projet ?
- Utilisation de moyens électroniques : le projet permet-il d'utiliser des moyens électroniques à des fins d'interaction chaque fois qu'une telle utilisation est possible et judicieuse[48], sans exclure des services publics certains pans de la population[49] ?

---

45 Art. 12 et 13 LMETA
46 Art. 10, 14 et 19 LMETA
47 Art. 9 LMETA
48 Art. 3, al. 1, LMETA
49 Art. 3, al. 4, LMETA

On pourra faire l'impasse sur le présent chapitre si le projet n'a qu'un impact minime sur la transformation numérique.

6.7 Autres conséquences

Vérifiez si le projet est susceptible d'entraîner des conséquences sérieuses dans d'autres domaines et développez-les dans l'affirmative.

Nota bene : si le projet concerne la *politique extérieure*, les conséquences qu'il aura dans ce domaine sont à exposer impérativement.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité[50]

Base légale

S'il s'agit d'une loi, indiquez sur quelle disposition constitutionnelle le projet d'acte se fonde. Si cet aspect ne présente pas de difficultés particulières, on pourra utiliser la formule suivante :

Le projet se fonde sur l'art. XXX, qui autorise la Confédération à [...]

Exemples : FF *2008* 327 359, FF *2008* 373 416

En ce qui concerne les arrêtés financiers, veuillez vous référer au Schéma applicable aux messages relatifs à un objet financier. D'autre part, si l'acte est un arrêté fédéral simple ou une ordonnance de l'Assemblée fédérale, précisez également sur quelle disposition légale il se fonde, sans oublier de compléter en conséquence le titre du sous-chapitre (« 7.1 Constitutionnalité et légalité »).

Si le projet consiste en une modification constitutionnelle, le ch. 7.1 pourra être omis, à moins qu'il ne soit consacré à l'examen des liens qui unissent la nouvelle disposition à la Constitution en vigueur.

Droits fondamentaux

Si un projet d'acte affecte les droits fondamentaux, indiquez non seulement en quoi, mais aussi ce qui justifie les atteintes concernées et ce qui permet d'affirmer qu'elles sont proportionnées au but visé (art. 36 Cst.). Si la question de la compatibilité avec les droits fondamentaux a déjà fait l'objet d'un examen approfondi au chapitre 5 (Commentaire des dispositions), on pourra se borner à y renvoyer. En tout état de cause, on précisera quels sont les droits touchés et quels sont les articles du projet d'acte qui s'y rapportent.

Si la question de la compatibilité du projet d'acte avec le droit fédéral supérieur a donné lieu dans le cadre de la procédure de consultation à des appréciations divergentes d'une certaine portée ou si la doctrine et la pratique ne sont elles-mêmes pas unanimes à cet égard, on exposera clairement les différents points de vue pour les soumettre à un examen critique (voir également le rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur le renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit, FF *2010* 1989).

---

[50] Art. 141, al. 2, let. a, LParl

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse[51]

Exposez en quoi le projet est conforme au droit international public contraignant pour la Suisse, et notamment :

- aux obligations qui découlent pour elle de l'adhésion à une organisation internationale ;
- aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux qu'elle a conclus, et notamment aux accords qu'elle a passés avec l'UE les 21 juin 1999 et 26 octobre 2004 (dits «bilatérales I et II»).

On commentera également ici les obligations qui incombent à la Suisse en vertu des différents cadres d'objectifs internationaux auxquels elle a souscrit, même s'ils ne sont pas juridiquement contraignants, comme l'Agenda 2030 de l'ONU et ses 17 objectifs de développement durable (voir aussi le ch. 1.3, Relation avec les stratégies du Conseil fédéral).

Si le projet consiste en la reprise obligatoire de droit international, montrez de quelle façon il a été fait usage de la marge de manœuvre laissée à la Suisse et que la solution choisie est compatible avec le droit international concerné[52]. Si vous avez déjà tout dit au ch. 1.2, renvoyez-y simplement le lecteur (voir aussi le ch. 3).

Si des avis divergents et significatifs ont été émis au cours de la procédure préliminaire (ch. 2) quant à la compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse, exposez-les ici, sans indiquer nécessairement quel office ou spécialiste s'est exprimé[53] (voir aussi le chap. 2, « Points de friction non résolus »).

Si la question de la compatibilité avec les obligations internationales a déjà été traité de manière exhaustive au chapitre 5 (Commentaire des dispositions), bornez-vous à y renvoyer le lecteur.

Nota bene : on s'attachera ici uniquement à la question de la compatibilité avec le droit international contraignant. Tout ce qui relève du simple droit comparé ou de la mise en perspective avec des dispositions *n'ayant pas* pour la Suisse force obligatoire est à traiter au chapitre 3 (Comparaison avec le droit étranger, notamment européen).

7.3 Forme de l'acte à adopter

---

51 Art. 141, al. 2, let. a, LParl
52 Art. 141, al. 2, let. a[bis], LParl
53 Renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit. Rapport du Conseil fédéral du 10 mars 2010, FF **2010** 1989 2061 ; art. 141, al. 2, let. c, LParl

Si la forme de l'acte ne s'impose pas d'emblée, exposez pourquoi tel type d'acte (voir IIe partie des DTL) a été préféré à tel autre (pourquoi une loi fédérale urgente ? pourquoi un arrêté fédéral simple ? pourquoi un projet de loi présenté séparément au lieu d'être intégré dans l'arrêté fédéral portant approbation du traité international, comme le prévoit l'art. 141*a*, al. 2, Cst. ? etc.) Si le projet consiste en une loi fédérale urgente, indiquez en quoi il possède un caractère d'urgence temporelle ou matérielle (voir exemple : FF *2009* 5167 5185). Exposez également les raisons pour lesquelles il a été décidé de recourir à un acte unique ou au contraire à plusieurs actes distincts ; dans ce dernier cas, n'oubliez pas d'indiquer comment est assurée leur coordination si celle-ci s'impose (voir schéma E3). Précisez également pourquoi le Conseil fédéral propose de limiter la durée de validité de l'acte ou non[54].

7.4 Frein aux dépenses

Si le projet a des incidences financières, indiquez quelles sont les dispositions qui sont soumises au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). Si une disposition est présentée comme n'étant pas concernée par le frein aux dépenses mais que cette interprétation risque d'être politiquement contestée, étayez votre analyse.

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. mentionne aussi bien les *dispositions relatives aux subventions* que les *crédits d'engagement* et les *plafonds de dépenses*. Le frein aux dépenses concerne donc à la fois les dispositions de subventionnement qui figurent dans les lois que les dispositions fixant le cadre financier qui figurent dans les arrêtés. Par ailleurs, on s'attachera à présenter chacun des articles ou des alinéas à soumettre au frein aux dépenses, en précisant en outre si la dépense concernée est une dépense unique ou récurrente. Si le frein aux dépenses ne s'applique pas, on le précisera expressément (y compris lorsque seul l'arrêté, ou seule la loi, sont à soumettre au frein aux dépenses).

En l'absence de difficultés particulières, on pourra utiliser les formules suivantes :

Si le frein aux dépenses s'applique

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. XXX, al. YYY, de la loi … doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'il entraîne [*de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs / de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs*]. L'art. XXX, al. YYY, de l'arrêté portant allocation [*d'un crédit d'engagement pour … / d'un plafond de dépenses pour …*] doit également être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'il entraîne [*de nouvelles dépenses*

54 Art. 141, al. 2, let. a^quater^, LParl

uniques de plus de 20 millions de francs / de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs].

Si le frein aux dépenses ne s'applique pas

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Ou :

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions qui entraînent [*de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs / de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs*]. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Ou :

Le projet ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Pour en savoir plus, veuillez vous reporter au *Brefs commentaires concernant le frein aux dépenses*, ou aux recommandations qui concernent la mise en œuvre de cet instrument (*Umsetzung der Ausgabenbremse – Empfehlung*, en langue allemande uniquement), à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, bases > Gestion budgétaire > Frein aux dépenses > Téléchargements.

Si le projet consiste en une modification constitutionnelle, il peut être rappelé qu'une telle modification n'est pas soumise au frein aux dépenses, celui-ci concernant uniquement les dispositions relatives aux subventions qui figurent dans une loi formelle, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses prévus dans un arrêté.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Dans les messages relatifs à des projets qui concernent la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou leur mise en œuvre, on commentera, si cela apparaît judicieux, l'observation des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale[55]. Ces précisions sont à coordonner avec le ch. 1.2 (Solutions étudiées et solution retenue).

---

[55] Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 concernant le respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) [en réponse au postulat 12.3412 Stadler Markus] : www.parlement.ch > 12.3412 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire ; art. 141, al. 2, let. a[ter], LParl

Ces considérations ont pour but de « garantir le respect durable des principes régissant la RPT par toutes les parties prenantes à un projet », ce qui « sera utile à la pérennité des principes RPT et fera en quelque sorte contrepoids à une tendance à la centralisation qui est immanente au système. »

Les considérations relatives au respect des principes de subsidiarité (art. 5*a* et 43*a*, al. 1, Cst.) et d'équivalence fiscale (art. 43*a*, al. 2 et 3, Cst.) devront impérativement figurer dans le message si le projet touche dans une large mesure la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou l'accomplissement des tâches et que les conséquences financières pour la Confédération ou les cantons atteignent 10 millions de francs au moins. S'il est prévisible que la répartition prévue des tâches entre la Confédération et les cantons ou l'accomplissement de ces tâches seront très controversés, ces considérations devront également être faites pour les projets dont les conséquences financières pour la Confédération ou les cantons sont inférieures à 10 millions de francs ou pour ceux dont les conséquences financières ne sont pas encore *chiffrables* (par ex. les projets de modification constitutionnelle).

Les critères applicables à l'attribution des tâches à la Confédération ou aux cantons ainsi qu'à la détermination de la compétence en matière de financement figurent à l'annexe 9.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Les messages relatifs à la création ou à la révision de bases légales en matière de subventions et les messages relatifs à des décisions de crédit ou des plafonds de dépenses doivent tous obligatoirement comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu ; RS *616.1*)[56]. Cette prescription doit permettre de réexaminer régulièrement l'ensemble des subventions fédérales et de rationaliser les procédures de contrôle dans le cadre du compte d'État.

Ce chapitre passera notamment en revue les points suivants :

- importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération
- gestion matérielle et financière d'une subvention
- efforts d'autofinancement que la Confédération est raisonnablement en droit d'exiger
- procédure d'allocation des contributions

[56] Arrêté du Conseil fédéral du 30 mai 2008 relatif au rapport 2008 sur les subventions

- limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Pour savoir comment traiter ces points, on se reportera au *Guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages*, à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, bases > Subventions, examen des subventions > Téléchargements.

Le présent ch. 7.6 n'est pas à traiter lorsque le projet ne vise à allouer ni subvention, ni crédit d'engagement, ni plafond de dépenses.

7.7 Délégation de compétences législatives[57]

Si l'acte qui fait l'objet du message investit d'une délégation législative le Conseil fédéral ou toute autre instance (Assemblée fédérale, département, office, unité administrative décentralisée, tribunal ou organe extérieur à l'administration), cette délégation doit impérativement être motivée (voir par ex. FF *2009* 1415 1425 ou FF *2009* 7093 7141). Tel n'est pas le cas si le Conseil fédéral se voit simplement confier la compétence d'édicter du droit réglementaire destiné à permettre l'application de la loi.

En cas de modification constitutionnelle, le présent chiffre n'est pas à traiter.

7.8 Protection des données

Si la mise en œuvre de l'acte qui fait l'objet du message oblige à traiter des données personnelles ou à prendre des mesures ayant des incidences en matière de protection des données, indiquez en quoi le projet répond aux exigences de la protection des données.

Des directives spécifiques découlent de l'obligation d'établir une analyse d'impact relative à la protection des données conformément à l'art. 22 de la loi sur la protection des données (LPD)[58]. Par conséquent, l'unité administrative doit vérifier, pour tout traitement de données personnelles envisagé, s'il existe un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées (examen préalable des risques). Le message doit indiquer que l'examen préalable des risques a été mené et quel en est le résultat. S'il ressort de cet examen qu'il existe un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées, l'unité administrative doit exposer les raisons de ce risque, puis procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) au sens de l'art. 22 LPD. Les résultats de l'AIPD et, le cas échéant, l'avis du PFPDT doivent figurer dans le message. On y exposera les risques identifiés, les mesures prévues et

---

[57] Art. 141, al. 2, let. b, LParl
[58] RS **235.1**

les éventuels risques résiduels. La documentation de l'AIPD et l'avis du PFPDT seront mentionnés avec indication de la référence.

Pour toute question concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données, on se reportera aux Directives du Conseil fédéral du 28 juin 2023 concernant l'examen préalable des risques et l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles en cas de traitement de données personnelles par l'administration fédérale[59], ainsi qu'aux instruments d'accompagnement de l'OFJ qui s'y rapportent, à savoir l'instrument d'examen préalable des risques et le guide AIPD[60]. Pour de plus amples informations, voir également l'annexe 8*a* du présent document.

Liste des abréviations utilisées

Si le message comporte de nombreuses notations abrégées (abréviations, acronymes, sigles...), il sera utilement complété par une liste alphabétique des notations utilisées. Évitez d'y faire figurer les abréviations dont on peut supposer qu'elles sont connues du grand public (ex. : « CFF », « UE », « art. », « etc. »). Vous pouvez également y mentionner les noms d'actes fréquemment cités en les appelant par leur sigle et en précisant la date de leur adoption et leur référence (n° RS, référence au RO ou à la FF).

Glossaire

Si, parce qu'il porte sur un domaine nouveau ou très spécialisé, le message contient des termes techniques peu connus, il sera utilement complété par un glossaire alphabétique, si possible trilingue (français, allemand, italien). À leur première occurrence dans le texte, les termes qui sont expliqués dans le glossaire seront marqués d'un astérisque, dont la signification sera rappelée au lecteur par une note de bas de page.

Exemple : Matériellement, les concepts de « médecine de la procréation »*[1] et de « génie génétique »* recouvrent des domaines différents de la biomédecine. Ils sont toutefois rattachés par le fait que l'embryon in vitro ouvre de nouvelles perspectives dans les manipulations génétiques sur le patrimoine héréditaire humain. [...]

[1] Les termes suivis d'un astérisque sont définis dans le glossaire qui figure à la fin du présent message.

---

[59] FF *2023* 1882

[60] Les instruments d'accompagnement de l'OFJ peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.ofj.admin.ch > Etat & Citoyen > Protection des données > Informations destinées aux organes fédéraux.

Nota bene : lorsque vous établissez la loi et le message, assurez-vous que vos définitions concordent avec celles de la banque de terminologie de l'administration fédérale Termdat.

> Voir un exemple de glossaire trilingue à l'annexe 16.

Bibliographie

Si le message renvoie à de nombreuses sources bibliographiques (livres, périodiques, messages et rapports, sites internet, etc.), celles-ci seront recensées dans une bibliographie qui pourra également proposer des ouvrages permettant d'approfondir le sujet traité. Les ouvrages qui figurent dans la bibliographie pourront être mentionnés dans le message (dans le corps du texte ou dans des notes de bas de page) au moyen de la simple indication de l'auteur, de l'année de publication et des pages concernées.

Exemples de bibliographie (voir aussi comment les auteurs sont cités dans le message) : FF *2001* 2123 2213 et FF *2010* 5871 5918. Voir aussi Renvoyer à un texte publié en ligne.

Annexes

Il est possible de compléter le message par une ou plusieurs annexes numérotées regroupant des informations utiles mais trop techniques ou trop volumineuses pour être intégrées dans le texte (extraits d'ouvrages, tableaux, graphiques, schémas, etc.).

Exemple : FF *2001* 6051 6077 6078

Textes faisant l'objet du message

Le message sera accompagné du ou des projets d'acte que le Conseil fédéral propose d'adopter *(projets de loi ou d'arrêté fédéral, etc.)*. Seront également joints au message : s'il concerne un traité international, le *texte du traité* ; le cas échéant, s'il porte sur une initiative populaire, *l'arrêté fédéral concernant le contre-projet direct*, ou le *projet de loi (ou de modification de loi) constituant le contre-projet indirect*. Voir l'annexe 18.

Exemple de message avec contre-projet indirect : FF *2010* 4841 4845.

B SCHÉMA APPLICABLE AUX MESSAGES RELATIFS À UNE INITIATIVE POPULAIRE

Avant de vous lancer dans l'établissement d'un message, n'hésitez pas à consulter les considérations méthodologiques (partie II). Et n'oubliez pas que le message est précédé par le rapport explicatif, dont la structure commandera celle du message.

Servez-vous de l'un des modèles proposés au format Word par le CPO.

Numéro du message
Titre du message
Lettre d'accompagnement
Condensé
Table des matières

1 Aspects formels et validité de l'initiative
1.1 Texte
1.2 Aboutissement et délais de traitement
1.3 Validité

2 Contexte

3 Buts et contenu de l'initiative
3.1 Buts
3.2 Réglementation proposée
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

4 Appréciation de l'initiative
4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse
4.2 Conséquences en cas d'acceptation
4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

5 Conclusions

En cas de présentation d'un contre-projet direct ou indirect

6 Contre-projet direct [disposition constitutionnelle]
6.1 Texte du contre-projet direct
6.2 Procédure préliminaire, consultation comprise
6.3 Présentation du contre-projet direct
6.4 Commentaire des dispositions
6.5 Conséquences
6.6 Aspects juridiques

6 Contre-projet indirect
6.1 Procédure préliminaire, consultation comprise
6.2 Présentation du contre-projet indirect
6.3 Commentaire des dispositions
6.4 Conséquences
6.5 Aspects juridiques

Liste des abréviations utilisées*
Glossaire*
Bibliographie*
Annexes*
Textes faisant l'objet du message

*S'il y a lieu.

COMMENTAIRE

Numéro du message

Voir Schéma général.

Titre du message

Le titre du message reprend celui de l'initiative.

Exemple : 00.046
Message
concernant l'initiative populaire « La santé à un prix abordable (initiative santé) »

Avec présentation d'un contre-projet direct :

Exemple : 10.090
Message
relatif à l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) » et au contre-projet direct (arrêté fédéral concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux de rang constitutionnel)

Avec présentation d'un contre-projet indirect :

Exemple : 10.018
Message
relatif à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » et au contre-projet indirect (modification de la loi sur l'aménagement du territoire)

Lettre d'accompagnement

En l'absence de contre-projet, le message s'ouvre sur la « lettre d'accompagnement » par laquelle le Conseil fédéral *propose* au Parlement *de soumettre* l'initiative au vote du peuple et des cantons, et de *recommander* à ces derniers, soit de l'*accepter*, soit de la *rejeter*.

La formule sera la suivante :

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire « XXX », en leur recommandant de la rejeter / de l'accepter.

Si le Conseil fédéral présente en outre un *contre-projet direct ou indirect* à l'initiative, il propose non seulement au Parlement de *recommander au peuple de rejeter* l'initiative, mais aussi d'adopter le contre-projet et de soumettre également celui-ci au vote du peuple et des cantons.

Pour un message avec *contre-projet direct*, la formule sera d'ordinaire la suivante :

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire « XXX » au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet direct que nous vous proposons d'adopter et de soumettre lui aussi au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de l'accepter.

Pour un message avec *contre-projet indirect*, si celui-ci revêt la forme d'une loi, la formule sera d'ordinaire la suivante :

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire « XXX » au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet indirect sous la forme d'une loi fédérale sur [...] / d'une modification de la loi fédérale sur [...], en vous proposant de l'adopter.

Le cas échéant, il est également proposé au Parlement de classer les interventions parlementaires pertinentes (voir Schéma général).

Condensé

Voir Schéma général.

On fera suivre le chapeau d'un résumé divisé en trois parties intitulées « Contenu de l'initiative », « Avantages et inconvénients de l'initiative » et « Proposition du Conseil fédéral ».

Si le Conseil fédéral propose de présenter un contre-projet (direct ou indirect), celui-ci sera brièvement décrit dans la partie « Propositions du Conseil fédéral ».

> Voir un bon exemple de condensé à l'annexe 13.

Table des matières

Voir Schéma général.

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

Après une phrase introductive, insérez tel quel le texte de l'initiative :

L'initiative populaire fédérale « XXX » a la teneur suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. YYY

Le texte qui fait foi est celui qui figure dans la décision rendue par la Chancellerie fédérale au terme de l'examen préalable et qui est ensuite publié dans la Feuille fédérale (ainsi que sur www.chf.admin.ch > Droits populaires > Initiatives populaires). Il est strictement interdit d'en modifier la teneur. Le même texte sera également publié dans le projet d'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire.

Pour savoir que faire s'il apparaît que la traduction est entachée d'une erreur manifeste, reportez-vous à : www.admin.ch > Droit fédéral > Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération > JAAC > Guide en cas d'erreur manifeste de traduction dans une initiative populaire (30 juin 2016).

Si une telle comparaison vous semble utile, vous pouvez mettre en regard le texte de l'initiative avec le droit en vigueur, sous la forme d'un tableau synoptique.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

Aboutissement

Pour ce qui est de l'aboutissement, la formule sera d'ordinaire la suivante :

L'initiative populaire fédérale « XXX » a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le *[JJ MM AAAA]*[1], et elle a été déposée le *[JJ MM AAAA]* avec le nombre requis de signatures.

Par décision du *[JJ MM AAAA]*, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli XXXXXX signatures valables et qu'elle avait donc abouti[2].

[1] FF **année** page
[2] FF **année** page

Délais de traitement

Pour les messages *sans* contre-projet :

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[1], le Conseil fédéral avait jusqu'au *JJ MM AAAA* pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au *[JJ MM AAAA]* pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

[1] RS **171.10**

Dans ce cas, à compter du dépôt de l'initiative, le Conseil fédéral dispose de 12 mois pour présenter son message, tandis que le Parlement a 30 mois pour se prononcer.

Pour les messages *avec* contre-projet :

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct / un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[1], le Conseil fédéral avait jusqu'au *[JJ MM AAAA]* pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au *[JJ MM AAAA]* pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

[1] RS **171.10**

Dans ce cas, à compter du dépôt de l'initiative, le Conseil fédéral dispose de 18 mois pour présenter son message, tandis que le Parlement a 30 mois pour se prononcer.

Cas particulier : l'initiative conçue en termes généraux

Il est très rare qu'une initiative soit déposée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Si une telle initiative devait néanmoins être approuvée par l'Assemblée fédérale ou acceptée par le peuple, il en résulterait pour l'administration un calendrier particulièrement serré : aussi n'hésitez pas à prendre contact immédiatement avec la Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale.

1.3 Validité

On indiquera ici si l'initiative est valide au regard des critères énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst., à savoir : unité de la forme, unité de la matière, conformité aux règles impératives du droit international. Dans l'affirmative, la formule sera d'ordinaire la suivante (les différents éléments pouvant être brièvement précisés au besoin) :

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst. :

a) elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé [ou : entièrement la forme d'une proposition conçue en termes généraux] ;

b) elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties ;

c) elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

En vous inspirant du ch. 1.1 du Schéma général, rappelez le contexte dans lequel l'initiative a vu le jour et posez-vous notamment les questions suivantes :

- quel est le droit en vigueur ?
- à quelle situation imparfaite l'initiative est-elle censée remédier ?
- le droit actuel présente-t-il des lacunes ou des défauts, et lesquels ?
- depuis que le droit actuel est entré en vigueur, des difficultés nouvelles ont-elles surgi ?
- l'exécution fonctionne-t-elle correctement ?
- des décisions politiques ont-elles été prises récemment dans le domaine considéré ?
- une révision constitutionnelle ou législative est-elle en cours dans le domaine concerné ?

3 Buts et contenu de l'initiative

Présentez brièvement les buts de l'initiative et les moyens qu'elle propose de mettre en œuvre pour les atteindre. Ne portez pas à ce stade de jugement de valeur : ce sera l'objet du chapitre 4.

3.1 Buts

Décrivez les buts de l'initiative.

3.2 Réglementation proposée

Décrivez les moyens que l'initiative prévoit de mettre en œuvre pour atteindre les buts qu'elle vise. Par rapport au droit actuel, quelles sont les innovations proposées ?

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Dans la mesure où cela est utile, commentez les différentes dispositions du texte du l'initiative. Exposez les difficultés que pose leur interprétation, s'il y en a.

4 Appréciation de l'initiative

Ce chapitre sera consacré à l'appréciation des buts de l'initiative et des mesures proposées pour atteindre ces derniers, mais aussi des conséquences qu'entraînerait une acceptation de l'initiative. Exposez également les arguments qui plaident en faveur de son acceptation et ceux qui, au contraire, justifieraient son rejet.

4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse

Évaluez la finalité de l'initiative sous l'angle institutionnel, sa conformité avec les principes et les valeurs qui fondent la Constitution, vérifiez si elle est porteuse d'un projet de société nouveau, enfin si, de l'avis général des spécialistes, c'est vraiment à l'État qu'il appartient d'agir.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

Imaginez que l'initiative soit acceptée : sans entrer ici dans des jugements de valeur (qui feront l'objet du ch. 4.3), interrogez-vous sur les conséquences d'une telle décision, et notamment :

- sur les conséquences que le texte entraînera dans le domaine qu'il prétend régir ;
- sur les conséquences financières et sur l'état du personnel que le texte entraînera pour la Confédération et les cantons (voir les ch. 6.1 et 6.2 du Schéma général) ;
- sur les autres conséquences du texte : politiques, économiques, sociales, écologiques, etc. (voir les ch. 6.3 à 6.6 du Schéma général).

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Les moyens proposés permettront-ils d'atteindre le but visé ? Si on compare avec le droit en vigueur ou en préparation, qu'apporte l'initiative ?

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Exposez en quoi le projet est conforme aux *obligations internationales* de la Suisse, et notamment :

- aux obligations qui découlent pour elle de l'adhésion à une organisation internationale ;
- aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux qu'elle a conclus, et notamment aux accords qu'elle a passés avec l'UE les 21 juin 1999 et 26 octobre 2004 (« Bilatérales I et II »).

Y a-t-il conflit entre l'initiative et un traité conclu par la Suisse ? Est-il possible de le résoudre, et si oui, comment (interprétation conforme au droit international ; dénonciation du traité) ? Quid de la faisabilité politique ?[61]

Nota bene : la conformité de l'initiative aux règles impératives du *jus cogens* est censée avoir été traitée au ch. 1.3 («Validité»).

5 Conclusions

---

[61] Voir le rapport et le rapport additionnel du Conseil fédéral sur la relation entre droit international et droit interne, FF **2010** 2067 et FF **2011** 3401.

Résumez de manière claire et concise les considérations que vous avez exposées au ch. 4 et indiquez pour quelles raisons le Conseil fédéral propose au Parlement de recommander au peuple d'accepter ou de rejeter l'initiative.

Le cas échéant, expliquez également pour quelles raisons le Conseil fédéral a décidé de présenter un contre-projet direct ou indirect. Exposez brièvement les mesures que le Conseil fédéral juge nécessaire de prendre et pourquoi, les objectifs visés et les autres solutions examinées, conformément au chapitre 1 du Schéma général (tenez compte également des résultats du *quick check*[62]). Le commentaire détaillé du contre-projet direct ou indirect figurera toutefois au ch. 6.

Le cas échéant : contre-projet direct ou indirect.

Il est possible d'opposer à une initiative populaire un contre-projet direct (disposition constitutionnelle) ou un contre-projet indirect (loi ou autre acte en rapport étroit avec l'initiative, voir art. 97, al. 2, LParl). La procédure à suivre diffère quelque peu entre les deux, aussi les deux possibilités sont-elles traitées séparément ci-après.

6 Contre-projet direct

6.1 Texte du contre-projet direct

Après une phrase introductive, insérez tel quel le texte du contre-projet direct :

Le contre-projet direct « XXX » a la teneur suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :
Art. YYY

Si une telle comparaison vous semble utile, vous pouvez mettre en regard le texte du contre-projet direct avec les dispositions constitutionnelles en vigueur et avec le texte de l'initiative, sous la forme d'un tableau synoptique (voir par ex. le message relatif à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) » et à son contre-projet direct [arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres], FF 2017 5547 5559).

6.2 Procédure préliminaire, consultation comprise

[62] www.seco.admin.ch/AIR

Voir le chapitre 2 du Schéma général. Si le texte n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation, dites pourquoi.

6.3 Présentation du contre-projet direct

Voir le chapitre 4 du Schéma général.
Il est inutile de répéter ce qui a déjà été dit aux ch. 2 (« Contexte ») et 3 (« Buts et contenu de l'initiative ») au sujet de la situation initiale, des enjeux, etc.

6.4 Commentaire des dispositions

Voir le chapitre 5 du Schéma général.

6.5 Conséquences

Voir le chapitre 6 du Schéma général.

6.6 Aspects juridiques

Voir le chapitre 7 du Schéma général (sans perdre de vue qu'il s'agit ici d'une modification constitutionnelle). On commentera également l'arrêté fédéral correspondant : d'où l'Assemblée fédérale tire-t-elle sa compétence d'opposer un contre-projet à l'initiative (art. 139, al. 5, 3e phrase, Cst.) ? Quelle est la procédure suivie pour soumettre au peuple et aux cantons l'initiative (pour autant qu'elle ne soit pas retirée) et le contre-projet (art. 139*b* Cst.) ? Au besoin, montrez que la disposition constitutionnelle proposée s'accorde avec le reste du texte en vigueur.

6 Contre-projet indirect

6.1 Procédure préliminaire, consultation comprise

Voir le chapitre 2 du Schéma général, pour autant que le contre-projet indirect ait fait l'objet d'une procédure de consultation. Si tel n'a pas été le cas, dites pourquoi.

6.2 Présentation du contre-projet indirect

Voir le chapitre 4 du Schéma général.
Il est inutile de répéter ce qui a déjà été dit aux ch. 2 (« Contexte ») et 3 (« Buts et contenu de l'initiative ») au sujet de la situation initiale, des enjeux, etc.

6.3 Commentaire des dispositions

Voir le chapitre 5 du Schéma général.

6.4 Conséquences

Voir le chapitre 6 du Schéma général.

6.5 Aspects juridiques

Voir le chapitre 7 du Schéma général.

Nota bene : le contre-projet indirect ne doit pas nécessaire revêtir la forme d'une loi fédérale, mais peut être n'importe quel « projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire » (art. 97, al. 2, LParl). Aussi peut-il être nécessaire de recourir à un autre schéma de message pour le ch. 6.

Liste des abréviations utilisées

Voir Schéma général.

Glossaire

Voir Schéma général.

Bibliographie

Voir Schéma général.

Annexes

Voir Schéma général.

Textes faisant l'objet du message

Voir Schéma général.

C SCHÉMA APPLICABLE AUX MESSAGES RELATIFS À UN OBJET FINANCIER

Avant de vous lancer dans l'établissement d'un message, n'hésitez pas à consulter les considérations méthodologiques (partie II). Et n'oubliez pas que le message est précédé par le rapport explicatif, dont la structure commandera celle du message.

Servez-vous de l'un des modèles proposés au format Word par le CPO.

Numéro du message
Titre du message
Lettre d'accompagnement
Condensé
Table des matières

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet
1.2 Autres solutions étudiées
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral
1.4 Classement d'interventions parlementaires

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs
3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions
3.3 Estimations du renchérissement

4 Conséquences

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse
5.3 Forme de l'acte à adopter
5.4 Frein aux dépenses
5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Liste des abréviations utilisées*
Glossaire*
Bibliographie*
Annexes*
Textes faisant l'objet du message

* S'il y a lieu.

COMMENTAIRE

Messages concernant des objets financiers particuliers
Le présent schéma s'applique à l'établissement de messages qui portent sur des objets financiers particuliers.

Messages concernant des objets financiers à caractère périodique
Les messages qui portent sur des objets financiers à caractère périodique (budget, compte d'État, armement, immobilier) obéissent de longue date à des schémas bien définis. On pourra s'appuyer sur les messages précédents, en veillant toutefois à s'écarter le moins possible du présent schéma.

Budget et compte d'État :

- message concernant le budget 2018 avec PITF 2019-2021 (voir : Tome 1 Rapport sur le budget 2018)
- message concernant le compte d'État 2017 (voir : Tome 1 Rapport sur le compte d'État 2017)

Armement :

- Programme d'armement 2018 (chap. 2 du message sur l'armée 2018), FF *2018* 1343 1354

Constructions civiles :

- message concernant les immeubles du DFF pour 2018 (Message 2018 sur les immeubles du DFF), FF *2018* 3435

Numéro du message

Voir Schéma général.

Titre du message

Le titre du message reprend celui de l'arrêté fédéral.

Exemple : 10.085
Message
concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement

Lettre d'accompagnement

Voir Schéma général.

La formule standard est la suivante :

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur [...], en vous proposant de l'adopter.

Condensé

Voir Schéma général.

> Voir un bon exemple de condensé à l'annexe 14.

Table des matières

Voir Schéma général.

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

Ce chapitre est réservé à la présentation non seulement du projet, de la mesure, du programme ou de l'institution qu'il est proposé de financer ou de soutenir, mais aussi, plus généralement, de la situation dans laquelle s'inscrit le besoin de financement. Exposez en quoi il est judicieux que la Confédération participe à ce financement et indiquez l'intérêt que le projet présente pour la Confédération, en précisant si celle-ci – ou la collectivité – en retirera un bénéfice concret, ou s'il s'agit plutôt de contribuer à défendre certaines valeurs morales en vue de servir l'intérêt général.

La contribution de la Confédération sera précisée au ch. 3.

1.2 Autres solutions étudiées

Exposez les autres solutions à un financement par la Confédération qui ont été étudiées et les conséquences qu'entraînerait la décision de ne pas accorder ce financement.

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

Voir le chapitre 1.3 du Schéma général.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Voir le chapitre 1.4 du Schéma général.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Voir le chapitre 2 du Schéma général, pour autant que l'objet financier ait fait l'objet d'une procédure de consultation ou d'une autre procédure préliminaire.

S'il n'y a pas eu de procédure de consultation, dites pourquoi.

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

Exposez brièvement la proposition du Conseil fédéral, en précisant les motifs sur lesquels elle s'appuie.

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

Exposez de manière détaillée les actions, mesures, programmes, etc., qu'il est prévu de financer, sous quelle forme il est prévu de le faire, si le financement est lié à certaines conditions, enfin si d'autres acteurs y participent.

N'hésitez pas à commenter certaines dispositions si vous le jugez utile. Reportez-vous à cet égard au chapitre 5 du Schéma général.

3.3 Estimations du renchérissement

De manière générale, s'agissant des crédits d'engagement limités dans le temps et des plafonds de dépenses, vous devez indiquer les chiffres de l'estimation du renchérissement sur lesquels vous vous êtes fondé pour déterminer le crédit concerné[63]. Rappelez à cet égard que les crédits budgétaires annuels sont adaptés à l'estimation actuelle du renchérissement. Pour vos calculs, appuyez-vous sur les derniers indicateurs en date établis par le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles (www.seco.admin.ch > Situation économique & politique économique > Situation économique > Prévisions conjoncturelles). Vous devez en tout cas indiquer les estimations concernant l'évolution de l'Indice suisse des prix à la consommation, étant entendu que vous pouvez également mentionner au besoin d'autres indices de renchérissement.

La formule pourra être la suivante :

---

[63] ACF du 8 décembre 2017 relatif à la mise en œuvre de la motion Dittli 16.3705

Les estimations du renchérissement à partir desquelles a été défini le volume du crédit-cadre figurent à l'art. X du projet d'arrêté fédéral. Elles sont fondées sur la valeur de yyy,zz points de l'indice des prix à la consommation de décembre 20xx, avec pour base « décembre 20xx = 100 points ». Les crédits budgétaires annuels seront adaptés à chaque fois en fonction de la dernière estimation du renchérissement.

En ce qui concerne les formules à utiliser dans l'arrêté fédéral, voir DTL, ch. marg. 211*a*.

4 Conséquences

Voir le chapitre 6 du Schéma général.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Outre l'art. 167 Cst. qui confère à l'Assemblée fédérale la compétence budgétaire générale, on rappellera le cas échéant la disposition légale qui définit le type de crédit (plafond de dépenses et crédit d'engagement, notamment) qu'il lui revient de mettre en œuvre dans le cas présent (par ex. l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, RS *974.0*).
Par ailleurs (et cette information ne figure pas dans le préambule de l'arrêté, voir DTL, ch. marg. 207), on précisera la base légale qui autorise la Confédération à procéder à la dépense concernée (par ex. l'art. 6 de ladite loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales). En général, il suffit de rappeler brièvement les dispositions concernées en renvoyant aux développements auxquels elles ont donné lieu plus haut.

En l'absence de difficultés particulières, la formule habituelle sera la suivante :

L'Assemblée fédérale est autorisée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 Cst. [Conformément à l'art. XXX de la loi sur …, les moyens concernés sont alloués sous la forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.]
Les dépenses concernées sont engagées [ou : les subventions concernées sont allouées] en vertu de l'art. XXX de ladite loi sur... [+ développer ce point, ou renvoyer à l'emplacement où il a été précédemment développé]

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Voir le chapitre 7.2 du Schéma général.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Si l'affaire ne présente pas de difficultés particulières, la formule sera la suivante :

Conformément à l'art. 163, al. 2, de la Constitution, et à l'art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement, l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

5.4 Frein aux dépenses

Voir le chapitre 7.4 du Schéma général.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Voir le chapitre 7.6 du Schéma général.

Liste des abréviations utilisées

Voir Schéma général.

Glossaire

Voir Schéma général.

Bibliographie

Voir Schéma général.

Annexes

Voir Schéma général.

Textes faisant l'objet du message

Voir Schéma général.

D SCHÉMAS APPLICABLES AUX MESSAGES RELATIFS À UN ACCORD DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Voir ci-après les deux schémas applicables aux messages relatifs à un accord de droit international public : l'un applicable aux messages sans acte de mise en œuvre ; l'autre, aux messages avec acte de mise en œuvre.

D1 SCHÉMA APPLICABLE AUX MESSAGES RELATIFS À UN ACCORD DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, SANS ACTE DE MISE EN ŒUVRE

Avant de vous lancer dans l'établissement d'un message, n'hésitez pas à consulter les considérations méthodologiques (partie II). Et n'oubliez pas que le message est précédé par le rapport explicatif, dont la structure commandera celle du message.

Servez-vous de l'un des modèles proposés au format Word par le CPO.

Numéro du message
Titre du message
Lettre d'accompagnement
Condensé
Table des matières

1 Contexte
1.1 Nécessité d'agir et objectifs
1.2 Autres solutions étudiées
1.3 Déroulement et résultat des négociations
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral
1.5 Classement d'interventions parlementaires

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

3 Consultation des commissions parlementaires

4 Présentation de l'accord

5 Commentaire des dispositions de l'accord

6 Conséquences

7 Aspects juridiques
7.1 Constitutionnalité
7.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse
7.3 Forme de l'acte à adopter
7.4 Application provisoire
7.5 Protection des données

Liste des abréviations utilisées*
Glossaire*
Bibliographie*
Annexes*
Textes faisant l'objet du message

D1 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, sans acte de mise en œuvre

*S'il y a lieu.

COMMENTAIRE

Numéro du message

Voir Schéma général.

Titre du message

Le titre du message reprend celui de l'accord tel qu'il figure dans le titre de l'arrêté portant approbation* dudit accord (voir DTL, ch. marg. 196).

Exemple : 10.065
Message
relatif à l'approbation* de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein concernant l'attribution d'organes destinés à une transplantation

* Nota bene : si l'arrêté « porte » effectivement approbation, ce n'est pas le cas du message, qui n'est que « relatif à » cette approbation.

Lettre d'accompagnement

Voir Schéma général.

La formule est la suivante :

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'accord XXX, en vous proposant de l'adopter.

Condensé

Voir Schéma général.

> Voir un bon exemple de condensé à l'annexe 15.

Table des matières

Voir Schéma général.

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Décrivez le contexte qui rend nécessaire la conclusion de l'accord ainsi que les objectifs poursuivis.

1.2 Autres solutions étudiées

Exposez les autres solutions que vous avez étudiées et les conséquences qu'entraînerait une décision de la Suisse de ne pas conclure l'accord.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

Rappelez l'objet et le déroulement des négociations : mandat, objectifs, difficultés rencontrées, moyens mis en œuvre pour les surmonter. Précisez quels objectifs la Suisse n'a pas été mesure d'atteindre. Évaluez les résultats obtenus.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Voir le chapitre 1.3 du Schéma général.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Voir le chapitre 1.4 du Schéma général.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Voir le chapitre 2 du Schéma général. S'il n'y a pas eu de procédure de consultation, dites pourquoi.

3 Consultation des commissions parlementaires

Le cas échéant, revenez sur la consultation et la participation des commissions parlementaires compétentes[64].

4 Présentation de l'accord

Veillez à présenter séparément la synthèse factuelle du contenu de l'accord et l'appréciation de celui-ci.

Indiquez les raisons pour lesquelles l'accord n'a pas à être transposé en droit national après ratification.

La version authentique d'un accord bilatéral doit être disponible dans au moins une des langues officielles de la Confédération[65]. Par ailleurs, on veillera à établir dans au moins une des langues officielles de la Confédération la version authentique d'un accord multilatéral[66]. Un texte qui serait disponible dans les trois langues officielles sous la forme uniquement d'une traduction ne saurait posséder de caractère juridiquement contraignant. S'il devait malgré tout être prévu de soumettre au Parlement un accord dont la version authentique n'est pas disponible dans l'une des langues officielles de la Confédération, ce choix

---

64 Art. 152 LParl
65 Art. 13, al. 1, de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC ; RS **441.1**)
66 Art. 13, al. 2, LLC

devra être motivé dans le message[67]. D'autre part, on renverra au site Internet du département ou de l'office sur lequel la version authentique est publiée.

Si l'accord à approuver contient des annexes volumineuses qui ne seront pas publiées au RO ou qui ne sont pas disponibles dans l'une des langues officielles de la Suisse (ex. : traités commerciaux conclus par l'AELE avec des pays tiers), on le mentionnera également ici en expliquant la situation et en indiquant où trouver ces annexes.

5 Commentaire des dispositions de l'accord

Voir le chapitre 5 du Schéma général.

6 Conséquences

Voir le chapitre 6 du Schéma général.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

En l'absence de difficultés particulières, on pourra opter pour la formule suivante :

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, LParl, et 7*a*, al. 1, LOGA).

Pour le reste, voir le chapitre 7.1 du Schéma général.

7.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

Voir le chapitre 7.2 du Schéma général.

---

[67] Art. 13, al. 3, LLC, ou art. 5, al. 1, de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues (OLang ; RS **441.11**)

7.3 Forme de l'acte à adopter

La question principale est ici celle du référendum : indiquez si le traité est soumis au référendum obligatoire ou au référendum facultatif (art. 140 et 141 Cst.), et dites pourquoi. Dans l'hypothèse où il serait proposé de ne pas soumettre un traité au référendum et donc de l'adopter par voie d'arrêté fédéral simple, expliquez clairement pourquoi, en exposant notamment en quoi il ne remplit pas les critères prévus à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Si le traité est soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, Cst., utilisez la formule suivante :

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il est d'une durée indéterminée et qu'il n'est pas dénonçable.
C'est précisément le cas s'agissant du présent traité (voir art. XXX du traité) : il y a lieu en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

Exemple : FF *2004* 4251 4255

Si le traité est soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst., utilisez la formule suivante :

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale. Par organisation internationale, on entend une personne morale de droit international public, créée par un traité multilatéral et regroupant des États ou d'autres sujets de droit international public, dotée d'une personnalité juridique internationale propre et disposant d'organes propres eux-mêmes dotés d'une compétence décisionnelle.

XXX répond précisément à cette définition *[développer, ou renvoyer aux explications fournies au chap. 1].*

Le présent traité prévoit ainsi l'adhésion à une organisation internationale : il y a lieu en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

Exemple : FF *2010* 305 311

Si le traité est soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., utilisez la formule suivante :

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'autre part, l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS *171.10*) dispose que sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par

dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.
Le présent traité *[développer]*

Il y a lieu en conséquence de soumettre [ou : de ne pas soumettre] l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

Exemple : FF *2010* 23 35 36

7.4 Application provisoire

Si le Conseil fédéral applique l'accord à titre provisoire avant que l'Assemblée fédérale ne l'ait approuvé, il y a lieu de le préciser ici en indiquant les raisons qui l'ont poussé à agir de la sorte.

D'ordinaire, on pourra reprendre la formule suivante :

En vertu de l'art. 7*b*, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international qui doit être approuvé par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral a estimé que ces deux conditions étaient réunies.
En ce qui concerne la sauvegarde d'intérêts essentiels, il constate en effet ce qui suit :
…
D'autre part, en ce qui concerne l'urgence particulière, il constate ce qui suit :
...
En conséquence, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer à titre provisoire l'accord *[titre de l'accord]* à partir du *JJ MM AAAA.* Conformément à l'art. 152, al. 3bis, de la loi sur le Parlement, il a préalablement consulté les commissions parlementaires compétentes, le *JJ MM AAAA.*
L'art. 7*b*, al. 2, LOGA, dispose que l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de cette application, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'un arrête fédéral portant approbation du traité concerné. Dans le cas présent, le message lui est présenté dans le délai imparti.

7.5 Protection des données

Voir le chapitre 7.8 du Schéma général.

Liste des abréviations utilisées

Voir Schéma général.

Glossaire

D1 Schéma applicable aux messages relatifs à un accord de droit international public, sans acte de mise en œuvre

Voir Schéma général.

Bibliographie

Voir Schéma général.

Annexes

Voir Schéma général.

Textes faisant l'objet du message

Voir Schéma général.

D2 SCHÉMA APPLICABLE AUX MESSAGES RELATIFS À UN ACCORD DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, AVEC ACTE DE MISE EN ŒUVRE

Avant de vous lancer dans l'établissement d'un message, n'hésitez pas à consulter les considérations méthodologiques (partie II). Et n'oubliez pas que le message est précédé par le rapport explicatif, dont la structure commandera celle du message.

Servez-vous de l'un des modèles proposés au format Word par le CPO.

Numéro du message
Titre du message
Lettre d'accompagnement
Condensé
Table des matières

1 Contexte
1.1 Nécessité d'agir et objectifs
1.2 Autres solutions étudiées
1.3 Déroulement et résultat des négociations
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral
1.5 Classement d'interventions parlementaires

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

3 Consultation des commissions parlementaires

4 Présentation de l'accord

5 Commentaire des dispositions de l'accord

6 Présentation de l'acte de mise en œuvre
6.1 Réglementation proposée
6.2 Adéquation des moyens requis
6.3 Mise en œuvre

7 Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre

8 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre

9 Aspects juridiques
9.1 Constitutionnalité
9.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

9.3 Forme de l'acte à adopter (arrêté fédéral, acte de mise en œuvre)
9.4 Application provisoire
9.5 Aspects juridiques particuliers touchant l'acte de mise en œuvre
9.6 Protection des données
(9.6 : voir le ch. 7.8 du Schéma général.)

Liste des abréviations utilisées*
Glossaire*
Bibliographie*
Annexes*
Textes faisant l'objet du message

* S'il y a lieu.

COMMENTAIRE

Numéro du message

Voir le Schéma général.

Titre du message

Le titre du message reprend celui de l'accord tel qu'il figure dans le titre de l'arrêté portant approbation dudit accord (voir DTL, ch. marg. 197). Il doit cependant également faire mention des modifications législatives que cette approbation entraîne.

Exemples :

Message
relatif à l'approbation et à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité

Ou :

Message concernant l'approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (convention de Lanzarote) et sa mise en œuvre (modification du code pénal)

Lettre d'accompagnement

Voir le Schéma général.

La formule standard est la suivante :

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de [titre de l'accord international] et mise en œuvre de [cet accord] (loi sur... / modification de la loi sur... / modification de la Constitution), en vous proposant de l'adopter.

Condensé

Voir le Schéma général.

Table des matières

Voir le Schéma général.

1 Contexte

Voir le schéma D1.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Voir le chapitre 2 du schéma D1 et le chapitre 2 du Schéma général.

3 Consultation des commissions parlementaires

Le cas échéant, revenez sur la consultation et la participation des commissions parlementaires compétentes.

4 Présentation de l'accord

Voir le chapitre 4 du Schéma D1.

5 Commentaire des dispositions de l'accord

Voir le chapitre 5 du Schéma D1.

6 Présentation de l'acte de mise en œuvre

Voir le chapitre 4 du Schéma général.

Si vous le jugez utile, consacrez un chiffre distinct à une comparaison avec le droit étranger, notamment européen, conformément au chapitre 3 du Schéma général.

Indiquez notamment comment la Suisse a fait usage de la marge de manœuvre que lui laisse l'accord pour la mise en œuvre[68].

7 Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre

Voir le chapitre 5 du Schéma général.

8 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre

Voir le chapitre 6 du Schéma général.

9 Aspects juridiques

Voir le chapitre 7 du Schéma D1 et le chapitre 7 du Schéma général.

S'agissant du point consacré à la forme de l'acte à adopter, indiquez les raisons pour lesquelles l'acte de mise en œuvre a été intégré dans l'arrêté

---

[68] Art. 141, al. 2, let. a^{bis}, LParl

fédéral d'approbation, ou pour lesquelles au contraire il est prévu de le soumettre au référendum sous la forme d'un texte distinct.

Lorsque l'acte de mise en œuvre est intégré dans l'arrêté fédéral d'approbation, on pourra employer la formule suivante :

Selon l'art. 141*a* de la Constitution (Cst.), lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles ou législatives liées à la mise en œuvre du traité. En l'occurrence, les modifications proposées présentent une connexité objective avec *[titre du traité]* et elles découlent directement des obligations que prévoit ce dernier. Aussi a-t-il été décidé d'intégrer le projet de l'acte de mise en œuvre à l'acte d'approbation plutôt que de le soumettre au référendum sous la forme d'un texte distinct.

On trouvera un exemple de commentaire d'un acte d'approbation avec acte de mise en œuvre distinct à l'adresse suivante : FF *2015* 7121 7135.

Liste des abréviations utilisées

Voir Schéma général.

Glossaire

Voir Schéma général.

Bibliographie

Voir Schéma général.

Annexes

Voir Schéma général.

Textes faisant l'objet du message

Voir Schéma général.

E MESSAGES CONSTITUANT DES CAS PARTICULIERS

Pour les cas particuliers examinés ici, seules seront indiquées les règles qui *s'ajoutent* à celles qui organisent les schémas A, B, C et D.

E1 MESSAGES ADDITIONNELS*

La structure est a priori la même que celle du message qui est complété.

Nota bene :

- si le Conseil fédéral propose au moyen d'un message additionnel de modifier certaines dispositions de l'acte initial ou de compléter celui-ci par des dispositions nouvelles, c'est le schéma E1.1 qui s'applique ;
- si le Conseil fédéral propose au moyen d'un message additionnel de remplacer l'acte initial par un acte nouveau, c'est le schéma E1.2 qui s'applique.

* Plutôt que « complémentaires » ou « supplémentaires ».

E1.1 MESSAGES ADDITIONNELS VISANT À MODIFIER OU À COMPLÉTER L'ACTE INITIAL

Numéro du message

Le numéro du message est le même que celui-ci du message qu'il vient compléter. Ce numéro est simplement précédé de la préposition «ad».

Titre du message

Le titre du message additionnel reprend celui du message initial, l'élément particulier faisant l'objet du nouveau message étant précisé entre parenthèses. Si le message initial comporte déjà une indication entre parenthèses, celle-ci sera simplement remplacée par la nouvelle précision.

Exemples : 10.049
Message
concernant la modification de la loi fédérale sur les banques
(Garantie des dépôts)

ad 10.049
Message additionnel
concernant la modification de la loi fédérale sur les banques
(Avoirs en déshérence)

FF **2010** 6853

Lettre d'accompagnement

Indiquez quel est le message que vient compléter le message additionnel.

Exemple : Par le présent message additionnel au message du 12 mai 2010 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques (garantie des dépôts), nous vous soumettons le projet d'une modification supplémentaire de la loi fédérale sur les banques (avoirs en déshérence), en vous proposant de l'adopter.

S'agissant de la structure du message additionnel, reprenez autant que possible celle du message initial. Il est inutile de répéter dans le message additionnel ce qui a déjà été dit dans le message initial, si c'est toujours valable.

Dans le chapitre consacré au « Contexte », exposez notamment les raisons pour lesquelles il a été nécessaire d'établir un message additionnel, et retracez brièvement l'historique des débats que les Chambres ont consacrés à l'examen du message initial (voir par ex. FF *2007* 2517 2545).

Textes faisant l'objet du message

On fera figurer ici uniquement les dispositions ajoutées ou modifiées par rapport au projet d'acte initial (et non le projet tout entier). En règle générale, on complétera le préambule par la mention du message additionnel (voir ci-dessous l'ex. 1).

D'autre part, s'agissant de la présentation des amendements qui sont proposés au moyen du message additionnel, il convient de ne pas perdre de vue qu'ils portent sur un objet déjà pendant au Parlement. Pour que ces propositions d'amendement soient formellement compatibles avec les tableaux synoptiques (ou « dépliants ») au moyen desquels travaille le Parlement, leur présentation devra suivre des règles dont certaines s'écartent des Directives sur la technique législative (DTL ; voir ci-dessous l'ex. 2). Vous trouverez ces règles dans l'« Aide-mémoire sur la manière de présenter les propositions du Conseil fédéral pendant la procédure parlementaire », établi par la section du Droit de la Chancellerie fédérale (www.chf.admin.ch > Soutien au gouvernement > Accompagnement législatif > Technique législative).

Exemple 1 : Propositions du Conseil fédéral relatives au projet d'acte du message en date du 12 mai 2010 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques (Garantie des dépôts)

Préambule :
...
vu le message additionnel du Conseil fédéral du 1er octobre 2010[1],

Art. 37l, Titre
…

[1] FF **2010** 6853

Exemple 2 : Propositions du Conseil fédéral concernant le projet de loi présenté avec le projet 2 du message du 30 mai 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Organisation et activités accessoires de la CNA)

…

Art. 63a
Biffer

…

E1.2 Messages additionnels visant à remplacer l'acte initial par un acte nouveau

Numéro du message additionnel

Le numéro du message additionnel est le même que celui du message dont il remplace le projet d'acte. Ce numéro est simplement précédé de la préposition «ad».

Titre du message

Le titre du message additionnel reprend celui du message initial, à ceci près que l'élément qui distingue le message additionnel du message initial est si possible précisé entre parenthèses. Si le message initial comporte déjà une indication entre parenthèses, celle-ci sera simplement remplacée par la nouvelle précision.

Exemple : 07.057
Message
relatif à la modification de la loi fédérale instituant
des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
(Moyens spéciaux de recherche d'informations)

ad 07.057
Message additionnel
relatif à la modification de la loi fédérale instituant
des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
(« LMSI II réduite »)

Lettre d'accompagnement

Indiquez quel est le message que vient compléter le message additionnel.

Exemple : Par le présent message additionnel au message du … concernant …, nous vous soumettons le projet d'une nouvelle [modification de la] loi fédérale sur …, en vous proposant de l'adopter.
Simultanément, nous vous proposons de classer le projet d'une [modification de la] loi fédérale sur..., que nous vous avions soumis par le message du ... concernant ...

S'agissant du contenu et de la structure du message additionnel, voir le schéma E.1.1.

Textes faisant l'objet du message

On fera figurer ici le nouveau projet d'acte.

E2 Messages relatifs à un acte modificateur unique

Structure a priori analogue à celle du Schéma général.

5 Commentaire des dispositions

Commentez ici les dispositions des différents projets d'acte, en structurant le texte au moyen d'intertitres numérotés.

Exemple : 08.035

Message
relatif à la loi fédérale sur la création de bases légales pour l'assistance financière des ressortissants suisses à l'étranger

5 Commentaire des dispositions
5.1 Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger
……
5.2 Loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger
……

7.3 Forme de l'acte à adopter

Expliquez pour quelle raison vous avez décidé d'opter pour la forme de l'acte modificateur unique. En particulier, indiquez ce qui permet d'affirmer que celui-ci respecte le principe de l'unité de la matière[69].

[69] Voir aussi le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice, « Unité matérielle », ch. marg. 597ss.

E3 Messages relatifs à plusieurs actes

On songe notamment ici à des messages à caractère périodique comme le message culture ou le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation. Ils contiennent généralement plusieurs projets de loi et arrêté de financement.

La structure des messages relatifs à plusieurs actes suit a priori celle du Schéma général.

Nota bene : il peut arriver que l'affaire soit si complexe que le schéma standard ne puisse être appliqué tel quel, et qu'il faille rechercher une solution sur mesure. Veuillez en ce cas prendre contact avec la Chancellerie fédérale aussitôt que possible, en tout cas à un stade précoce des travaux.

Titre du message

Puisque le message porte sur plusieurs actes différents, on s'attachera à lui donner autant que possible un titre exprimant de manière simple et synthétique ce qui leur est commun. Évitez de dresser la liste de tous les actes concernés, sauf si leur nombre est très réduit.

Exemple : 07.047
Message
sur le projet de législation concernant le transport de marchandises

Lettre d'accompagnement

Citez tous les actes qui sont soumis au Parlement.

Exemple : Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet de législation concernant le trafic marchandises ainsi que les projets de loi ci-après :
- projet d'une loi fédérale sur le transfert de la route vers le rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (LTTM) ;
- projet d'une loi fédérale sur les modifications du droit des transports (acte modificateur) ;
- projet d'un arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour la promotion du trafic de marchandises à travers les Alpes.

Il est également possible de numéroter ces actes, pour une plus grande clarté (voir par ex. FF 2016 2917).

4 Présentation des actes

Appliquer dans la mesure du possible le chapitre 4 du Schéma général.

Pour améliorer la lisibilité, il est possible de consacrer à chaque acte un chiffre, ou même un chapitre, spécifique, quitte à décaler la numérotation des chapitres suivants.

2 Commentaire des dispositions

Commentez ici les dispositions des différents actes proposés, en structurant le texte au moyen d'intertitres numérotés.

Nota bene : si les différents actes doivent être coordonnés, on commentera de manière circonstanciée les dispositions finales qui régissent cette coordination (voir aussi le chapitre 7.3 du Schéma général.

E4 Messages relatifs à l'abrogation d'un acte

S'inspirer par ex. du message concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (FF *2007* 5455), ou encore du message relatif à l'abrogation de l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile (FF *2011* 489).

N'oubliez pas ici non plus d'indiquer les conséquences qu'aurait le projet (ch. 6 du Schéma général, et analyse d'impact [AIR] au sens du ch. 2).

IV RÈGLES DE PRÉSENTATION FORMELLE

Contenu

Viser l'objectivité (un texte sans auteur ni destinataire apparents)
Utiliser les modèles au format Word du CPO
S'en tenir aux subdivisions prévues
Connaître les règles applicables à la note de bas de page et au renvoi interne
Renvoyer à un texte publié en ligne
Nommer les différentes versions d'un texte normatif
Désigner les autorités fédérales, les unités administratives et les organisations internationales

Viser l'objectivité (un texte sans auteur ni destinataire apparents)

Si la lettre d'accompagnement est adressée expressément aux parlementaires par le Conseil fédéral («nous vous proposons d'adopter»), le message lui-même est rédigé dans un style impersonnel, convenant mieux à une présentation objective des faits : il n'y a plus ni « je », ni « nous », ni « vous », l'auteur parle de lui-même à la troisième personne (« le Conseil fédéral ») et les destinataires sont désignés anonymement par « l'Assemblée fédérale », « le Parlement » ou « les Chambres fédérales ».

Utiliser les modèles au format Word du CPO

Utilisez impérativement les modèles mis à votre disposition par le Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale.

Reprenez tels quels ces modèles, sans modifier ni la numérotation ni les titres des chapitres et sous-chapitres. Si un sous-chapitre devait ne pas être pertinent dans le cas particulier, ne le traitez pas et supprimez l'intertitre correspondant : la numérotation se mettra automatiquement à jour. Il en ira de même si vous ajoutez un sous-chapitre.

En cas de difficulté, n'hésitez pas à prendre contact avec le CPO.

Nota bene : évitez de recourir à des fonctionnalités automatiques autres que celles qui sont proposées dans les modèles (listes numérotées, etc.).

S'en tenir aux subdivisions prévues

Un message est subdivisé en chapitres et en sous-chapitres (numérotés) d'une part, en sections (précédées d'un intertitre) et en paragraphes (sans numéro ni intertitre) d'autre part.

La *numérotation* des chapitres et sous-chapitres repose sur le système décimal, avec un point entre deux chiffres et sans point après le dernier chiffre. Ex. : « 1.4.2 »
Afin de préserver la lisibilité de l'ensemble, les subdivisions ont été limitées à trois niveaux (« 1.1.1 », mais non « 1.1.1.1»).
Exception : exceptionnellement, notamment lorsque le message est particulièrement volumineux, une structure à quatre niveaux pourra être autorisée, mais *uniquement après concertation* avec les services linguistiques de la Chancellerie fédérale.

Nota bene : ne subdivisez en aucun cas votre texte en parties principales indiquées en lettres majuscules ou numérotées en chiffres romains.

Exemple de structure numérotée :

3	Conséquences
3.1	Conséquences pour la Confédération
3.1.1	Conséquences financières

Les *titres* des chapitres et sous-chapitres mettront en évidence les articulations du texte, dans le respect de la structure normalisée. Vous pouvez cependant insérer au besoin des *intertitres* – non numérotés – entre les différentes sections pour aérer le texte et faciliter sa compréhension.

Nota bene : on évitera d'insérer des intertitres dans le chapitre 2, réservé au commentaire des dispositions et donc déjà très morcelé (voir aussi le chapitre 5 du Schéma général, « Structure du chapitre « Commentaire » »).

Exemple de sous-chapitre comportant des sections : FF *2002* 612 626 (ch. 3.4)

Connaître les règles applicables à la note de bas de page et au renvoi interne

La *note de bas de page* renvoie à un acte normatif, à une décision judiciaire ou administrative, ou encore à une source bibliographique (par ex. documentaire).

La note de bas de page ne renvoie :

- ni à une digression ou à un approfondissement : pour autant qu'ils soient absolument nécessaires, ces développements figureront dans le texte lui-même ;
- ni à une définition : les précisions terminologiques ou techniques feront l'objet d'un glossaire distinct.

Pour ce qui est de la présentation de la note de bas de page :

- elle répond à celle qui prévaut pour les notes de bas de page insérées dans les textes normatifs, régie par les Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL). Voir plus particulièrement les ch. marg. 103 à 106 (FF, RO, RS), 115 à 120 (décisions d'organisations internationales et normes techniques) et 129 à 151 (droit européen) ;
- lorsque la note ne comporte pas de verbe (ex. : simple renvoi au Recueil systématique [RS], au Recueil officiel [RO], à la Feuille fédérale [FF], à un arrêt du Tribunal fédéral [ATF], ...), elle ne comporte pas non plus de point final ;
- lorsque la note renvoie au RS, au RO, à la FF ou à un ATF, le numéro ou la date (selon le cas) sont mis en gras ; par ailleurs, ces indications ne sont fournies qu'à la première occurrence,

accompagnées du titre long ou du titre court et le cas échéant du sigle : on se bornera ensuite dans le corps du texte à citer le sigle ou le titre court, sans autres précisions ;

- lorsque la note renvoie à un rapport du Conseil fédéral établi en exécution d'une intervention parlementaire, la note sera libellée comme suit :

  www.parlement.ch > *[numéro de l'objet]* > Rapport en exécution de l'intervention parlementaire

  Si le rapport n'est pas publié sur le site Internet du Parlement, on renverra le lecteur au site Internet du département ou de l'office concerné.

Nota bene :

- on n'insère ni appel de note ni renvoi interne dans le condensé ;
- les indications peu précises, comme « op. cit. » ou « passim », sont à proscrire ;
- s'il est joint au message une liste des abréviations, les sigles ou titres courts employés dans le corps du texte ne seront pas explicités au moyen de notes de bas de page ;
- s'il est renvoyé à un acte qui n'est pas encore entré en vigueur, la note indiquera où le trouver dans le RO ou, s'il s'agit d'un texte qui fera ou pourra faire l'objet d'un référendum, dans la FF (cf. DTL, ch. marg. 110).

Inséré dans le corps du texte, le *renvoi interne* se borne à indiquer entre parenthèses le numéro du chapitre ou du chiffre auquel le lecteur est invité à se reporter (ex. : « Voir ch. 1.4.5 »), en précisant le cas échéant l'intertitre concerné.

Depuis janvier 2021

Nouvelle manière d'indiquer les références au RO et à la FF

www.chf.admin.ch > Soutien au gouvernement > Accompagnement législatif > Technique législative

Depuis janvier 2021, le Centre des publications officielles utilise un nouveau système (Fedlex) pour les publications dans la Feuille fédérale (FF), le Recueil officiel (RO) et le Recueil systématique (RS). Les pages de la FF et du RO ne sont plus numérotées sur l'année : chaque texte publié est doté d'un numéro d'ordre et recommence à la page 1. Dès lors, pour faire référence à un texte qui a été publié dans la FF ou au RO après le 31 décembre 2020, il faut en indiquer le numéro d'ordre, et non plus le numéro que porte la première page. La manière d'indiquer la référence au RS ne change pas (« RS » suivi du numéro sous lequel l'acte est publié au sein du recueil [numéro RS]).

Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'indication des références au RO ou à la FF, on suivra les règles suivantes.

1. *Pour toute référence au RO ou à la FF, on indique l'abréviation de la publication (« RO » ou « FF »), puis l'année de publication suivie soit du numéro d'ordre (pour les textes publiés à partir de 2021) soit du numéro de la première page (pour les textes publiés avant 2021).*
2. *Si on renvoie à plusieurs publications et à plusieurs années de publication, on sépare les indications concernées par un point-virgule (RS **172.311** ; RO **2021** 31 ; FF **2021** 3) (RO **2020** 2737, 3549, 3699, 6399 ; **2021** 15, 33).*
3. *Si on renvoie à plusieurs textes publiés à partir de 2021, on sépare les numéros d'ordre par une virgule (RO **2021** 3, 5) ; pour les textes publiés avant 2021, on sépare les numéros de la première page de chaque texte par une virgule (RO **2020** 2737, 3549, 3699, 4513, 6399 ; **2021** 15, 26).*
4. *S'il faut préciser le passage, on indique en plus du numéro d'ordre soit le numéro de la page concernée précédé de « p. » (RO **2021** 31 p. 3), soit le numéro de la subdivision concernée précédé de son abréviation (FF **2021** 3 ch. 4.5) ; dans les messages et les rapports notamment, on renverra si possible aux chiffres et non à la page.*
5. *Si on renvoie à plusieurs pages ou passages, on ne les sépare pas par des virgules (réservées aux renvois prévus au ch. 3) mais on recourt à « et », « à » (pas de tiret) ou « ss » (FF **2021** 3 p. 27 et 31) (FF **2021** 3 ch. 4.5 à 4.7, 17 ch. 1.5 et 7.2, 21 p. 13 et 29 et 37 ss, 36 p. 58 ; **2022** 45 p. 5).*
6. *Les règles qui précèdent sont immédiatement applicables pour toutes les références, y compris pour les références aux textes publiés avant 2021.*

Renvoyer à un texte publié en ligne

Lorsqu'il est renvoyé à une publication en ligne, on s'attachera :

- à libeller le renvoi de façon que la publication concernée puisse être trouvée facilement, étant entendu que la version censée primer est la version papier et que l'on ne saurait donc se contenter d'insérer de simples hyperliens ;
- à adopter au sein d'un même message une présentation cohérente des renvois.

Plus particulièrement, les possibilités suivantes s'offrent à vous :

- vous indiquez le chemin d'accès dans son intégralité (par ex. : www.chf.admin.ch > Documentation > Langues > Aides à la

rédaction et à la traduction > Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral) ;
- vous indiquez uniquement l'adresse du site puis le nom de la page ou du document concernés (par ex. : www.chf.admin.ch > Liste des dénominations d'États) ;
- vous donnez simplement l'URL (par ex. : www.un.org/fr/documents/index.html), en évitant toutefois les URL trop longues et alambiquées ;
- vous joignez en annexe du message une bibliographie, et vous vous bornez, dans le corps du texte, à mentionner les ouvrages par leur titre court en précisant entre parenthèses l'auteur, l'année de publication et la page concernée.

Si l'adresse d'un site existe en plusieurs langues, on privilégiera la version correspondant à la version linguistique du message (soit, s'agissant par ex. du Département fédéral des affaires étrangères, www.dfae.admin.ch plutôt que www.eda.admin.ch). Vérifiez cependant que le lien fonctionne ! On omettra le protocole (notamment « http:// »).

NB : si vous souhaitez que votre texte comporte des hyperliens actifs, veuillez prendre contact en amont avec le Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale afin de vérifier avec lui les possibilités qui s'offrent à vous.

Si un document est publié non seulement dans une publication officielle (FF, RO, RS) ou sur une plate-forme centrale de publication (www.droitfederal.admin.ch ou Curia Vista), mais également sur une page tierce (par ex. sur la page d'accueil d'un office fédéral), c'est à la publication officielle ou à la plate-forme centrale de publication qu'il sera fait référence.

Enfin, si vous souhaitez renvoyer à un document émanant d'une organisation dont les langues officielles comprennent l'une des langues officielles de la Suisse, renvoyez à la version du document établie dans cette langue (par ex., dans le cas d'une résolution de l'ONU, à la version française et non à la version anglaise).

Nommer les différentes versions d'un texte normatif

Pour éviter les ambiguïtés, il peut parfois être utile de spécifier de quelle version d'un texte normatif il est question : s'agit-il du texte en vigueur, de l'avant-projet (qui a été envoyé en consultation) ou du projet (qui fait l'objet du message que l'on rédige) ? Pour prendre l'exemple du code pénal, on pourra employer les abréviations suivantes :
- « CP », pour le texte en vigueur ;
- « AP-CP », pour l'avant-projet qui a été envoyé en consultation ;

- « P-CP », pour le projet joint au message.

Désigner les autorités fédérales, les unités administratives et les organisations internationales

On voudra bien se reporter aux ch. 152 ss des DTL.

V RECOMMANDATIONS RÉDACTIONNELLES

Contenu

Soyez cohérent

Distinguez l'essentiel de l'accessoire, et sachez vous limiter

Exprimez-vous de manière intelligible

Chiffres et diagrammes : tenez compte des besoins de votre lecteur

Ne perdez pas de vue que vous évoluez dans un environnement plurilingue

Soyez cohérent

Il arrive que soient associés à la rédaction d'un message plusieurs personnes, plusieurs services, voire plusieurs offices : il faut alors redoubler de vigilance pour s'assurer que le texte ne comporte ni incohérences logiques ou terminologiques ni répétitions, d'autant qu'il est censé refléter l'opinion du gouvernement dans son ensemble.

Distinguez l'essentiel de l'accessoire, et sachez vous limiter

Organisez votre texte en triant entre éléments importants – idées force, principales étapes du raisonnement, ... – et éléments moins importants – circonstances secondaires, exceptions, ...

Vous pouvez même marquer cette distinction en réservant un paragraphe, voire une section entière à tel élément que vous jugez capital.

Étant donné qu'il vous sera impossible de tout dire, et que de toute façon « trop d'information tue l'information », demandez-vous à chaque fois si telle ou telle précision est vraiment nécessaire à la compréhension du texte, et n'hésitez pas à vous abstenir dans la négative.

Exprimez-vous de manière intelligible

Votre lecteur n'est pas un professionnel du domaine : gardez-vous d'employer un jargon qui lui serait hermétique et utilisez un vocabulaire compréhensible par tous. Si vous ne pouvez éviter l'emploi de termes techniques, définissez-les, quitte, s'ils sont nombreux, à proposer un glossaire. Il en va pareillement pour les abréviations, sigles et autres acronymes, ou encore pour les anglicismes.

De même, évitez autant que possible d'employer plusieurs termes différents pour désigner une seule et même notion : la dispersion terminologique est souvent source de confusion.

Enfin, votre lecteur vous saura gré d'employer une syntaxe simple et claire : préférez des phrases courtes avec peu de subordonnées, gardez-vous des incises ou des parenthèses, ou encore évitez les enfilades de substantifs juxtaposés.

Chiffres et diagrammes : tenez compte des besoins de votre lecteur

Ne surchargez pas votre texte d'indications chiffrées, sous peine de nuire à sa lisibilité. Posez-vous la question de savoir à quoi la donnée chiffrée devra servir : s'agit-il par ex. d'informer les élus sur le coût d'un projet donné, sur une dépense ou sur une rentrée budgétaire ? En ce cas, soyez précis à la virgule près.

S'agit-il au contraire d'éclairer simplement une tendance, d'illustrer un rapport de forces ? Alors n'hésitez pas à arrondir (ex. : plutôt que de préciser que tel projet a recueilli 41,372 % des suffrages, dites qu'il en a recueilli 41 %), ou utilisez des mots plutôt que des chiffres (ex. : préciser que tel projet a recueilli 66 % des voix sera moins parlant que d'indiquer qu'il en a réuni deux tiers ; plutôt que de dire que le premier projet a été accepté par 50,5 % et le second par 51 %, dites simplement que les deux projets ont été acceptés de justesse).

Diagrammes : n'oubliez pas de les intituler, de les légender, d'indiquer leur provenance, de donner la signification des symboles utilisés et de les numéroter (« Tableau 1 », « Graphique 1 », etc.). Employez des caractères d'une taille lisible et assurez-vous que les contrastes sont suffisants pour le noir et blanc. Nota bene : si vous souhaitez recourir à la couleur, prenez contact au préalable avec le CPO. Ne perdez pas de vue dans ce contexte les contraintes de l'accessibilité (www.isb.admin.ch > Directives informatiques > Processus et méthodes > P028 – Directives de la Confédération pour l'aménagement de sites Internet facilement accessibles.

Ne perdez pas de vue que vous évoluez dans un environnement plurilingue

Qu'il ait été rédigé en allemand, en français ou en italien, le message devra être traduit dans les deux autres langues officielles. Il est dans l'intérêt de tous, y compris le vôtre, que la traduction soit correcte et ne trahisse pas votre pensée, qui en l'occurrence est censée être la pensée du Conseil fédéral. Vous pouvez contribuer à la qualité de la traduction :

- en planifiant l'établissement du message de façon à laisser au traducteur un délai suffisant pour son travail ;
- en veillant à employer une terminologie exacte ;
- en faisant traduire un texte aussi achevé que possible (ni premiers jets, ni versions intermédiaires) ;
- si le texte est remanié a posteriori, en indiquant clairement au traducteur quels sont les passages qui ont été modifiés (par ex. en travaillant en mode « Suivi des modifications ») ;

- en communiquant au traducteur les sources que vous avez utilisées (textes de loi, arrêts judiciaires, directives européennes, rapports, etc.), tout particulièrement si ces documents sont disponibles en plusieurs langues.

VI ANNEXES

Contenu

Annexe 1 Autres documents utiles
Annexe 2 Loi sur le Parlement (art. 141)
Annexe 3 Analyse d'impact de la réglementation
Annexe 4 Formulaire quick check
Annexe 5 Tableau à l'appui de l'estimation des coûts de la de la réglementation pour les entreprises
Annexe 6 Tableau synoptique des données utilisées dans le message
Annexe 7 Critères du Conseil fédéral pour un développement durable
Annexe 8 Analyse des conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes
Annexe 8*a* Analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD)
Annexe 9 Subsidiarité, fédéralisme d'exécution et équivalence fiscale
Annexe 10 Comment présenter les interventions que le Conseil fédéral propose de classer
Annexe 11 Exemple de lettre d'accompagnement ordinaire
Annexe 12 Message ordinaire : exemple de condensé
Annexe 13 Message relatif à une initiative populaire : exemple de condensé
Annexe 14 Message relatif à un objet financier : exemple de condensé
Annexe 15 Message relatif à un accord de droit international public : exemple de condensé
Annexe 16 Exemple de glossaire trilingue (français – allemand – italien)
Annexe 17 Établissement et publication d'un message du Conseil fédéral
Annexe 18 Calendrier applicable au traitement des initiatives populaires
Annexe 19 Textes à joindre à un message (dans l'ordre de publication dans la Feuille fédérale)

Annexe 1 Autres documents utiles

Modèles au format Word proposés par le CPO

Le Centre des publications officielles (CPO) met à votre disposition pour chaque type de message un modèle au format Microsoft Word.

Aides à la rédaction et à la traduction publiées par la section française des Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale suisse

La première série de documents appartient à la catégorie des instructions : les règles qui y sont énoncées sont contraignantes.

Instructions de la Chancellerie fédérale sur la présentation des textes officiels en français

Précis de technique législative

Guide de formulation non sexiste

La seconde série de documents est à placer dans la catégorie des aides : le propos est de faciliter le travail des traducteurs et des rédacteurs, même si ces documents rappellent parfois certaines règles impératives.

Pièges de traduction

Aide-mémoire de rédaction législative

Guide linguistique des lois et ordonnances de la Confédération (GLLOC)

Guide de législation

Guide de législation, 4e édition entièrement révisée et complétée. Publié par l'Office fédéral de la justice.

N° d'article : 402.020.F

Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL)

Nouvelle édition 2013. Publiées par la Chancellerie fédérale de la Confédération suisse.

N° d'article :104.608

Directives sur les affaires du Conseil fédéral (« Classeur rouge »)

(publiées sur l'intranet de la Chancellerie fédérale)

Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Directives du Conseil fédéral du 6 décembre 2019 concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (FF *2019* 8073).

On trouvera d'autres documents utiles – formulaire quick check, check-list AIR, manuel AIR – à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch.

Directives AIPD

Directives du Conseil fédéral concernant l'examen préalable des risques et l'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles en cas de traitement de données personnelles par l'administration fédérale (FF *2023* 1882).

Les instruments d'accompagnement qui s'y rapportent, à savoir l'instrument d'examen préalable des risques et le guide AIPD, sont publiés sur le site de l'Office fédéral de la justice[70].

Commande versions papier

Les publications accompagnées d'un numéro d'article peuvent être commandées sous forme papier auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Si vous êtes employé de l'administration fédérale, veuillez vous adresser au responsable des commandes de votre unité. Sinon, veuillez passer par la Boutique en ligne des publications fédérales destinée à la clientèle privée.

[70] www.ofj.admin.ch > État & Citoyen > Protection des données > Informations destinées aux organes fédéraux

Annexe 2 Loi sur le Parlement (art. 141)

L'art. 141 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl ; RS *171.10*) définit les exigences de fond minimales auxquelles doit répondre un message du Conseil fédéral. À noter que si les schémas de message traitent bien chacun des points énumérés aux lettres a à i de l'al. 2, ils le font dans un ordre différent, obéissant à une logique de regroupement thématique.

Art. 141[71] Message accompagnant un projet d'acte

[1] Lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message.

[2] Dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. D'autre part, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur :

a. les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen ;

a^bis^. l'usage de la marge de manœuvre dont la Suisse dispose lorsqu'elle reprend le droit international ;

a^ter^. le respect du principe de subsidiarité dans l'attribution et l'accomplissement de tâches étatiques et les conséquences que le projet aura pour les communes, les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne ;

a^quater^. l'examen d'une limitation de la durée de validité des dispositions concernées ;

b. les compétences que le projet prévoit de déléguer ;

c. les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral ;

d. les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative ;

e. l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition ;

f. les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, les modalités de son financement, les incidences qu'il a eues ou aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées ;

g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet ainsi que ses conséquences pour les générations futures ;

g^bis^. la préservation de la responsabilité personnelle et de la marge de manœuvre des particuliers concernés par une réglementation donnée ;

g^ter^. les conséquences que le projet aura sur les besoins en matière de technologies de l'information et de la communication et les frais qui en découleront ;

h. les relations du projet avec le programme de la législature et avec le plan financier ;

i. les conséquences que le projet aura sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes ;

j les conséquences que le projet aura pour les Suisses de l'étranger.

---

[71] Nouvelle teneur selon la modification du 15 juin 2018 de la LParl, RO **2018** 3461, entrée en vigueur le 26 novembre 2018.

Annexe 3 Analyse d'impact de la réglementation

Directives du Conseil fédéral
concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération
(Directives AIR)[72]

du 6 décembre 2019 (État le 1er octobre 2024)

Le Conseil fédéral suisse,
édicte les directives suivantes:

1 Dispositions générales

1.1 Objet, but et principes

1 Les présentes directives règlent l'application de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et son intégration le processus législatif de la Confédération.

2 Elles visent à garantir une application simple, uniforme et en temps opportun de l'AIR.

3 L'étendue de l'analyse doit être proportionnée à l'importance économique du projet.

1.2 Destinataires et champ d'application

1 Les présentes directives s'adressent à toutes les unités de l'administration fédérale qui sont chargées de rédiger des actes législatifs de la Confédération.

2 Elles s'appliquent à tous les projets législatifs de la Confédération, à quelque niveau que ce soit.

1.3 AIR

1 L'AIR est un outil permettant d'examiner et de présenter les conséquences économiques des projets législatifs de la Confédération. Elle prend aussi en considération les conséquences environnementales et sociales. Les conséquences doivent être analysées et présentées en termes économiques (en particulier coûts, bénéfices, effets de répartition).

2 Les points mentionnés au ch. 2 font l'objet d'un examen systématique dans l'AIR.

3 L'AIR contribue à l'établissement de bases décisionnelles fondées sur les faits et à l'élaboration d'une législation de qualité.

1.4 Quick check

1 Le quick check est un examen préalable contraignant qui consiste à passer en revue de manière sommaire les points à examiner dans l'AIR.

2 Il sert à déterminer l'étendue de l'analyse à réaliser et à définir les exigences en matière de données, à un stade précoce du processus législatif.

---

72 FF **2019** 8073

2 Points à examiner

1 Dans le cadre d'un projet législatif, les cinq points suivants sont examinés dans l'AIR:

- point 1: nécessité et possibilité d'une intervention de l'État;
- point 2: options envisageables;
- point 3: conséquences pour les différents groupes de la société;
- point 4: conséquences pour l'économie dans son ensemble;
- point 5: aspects pratiques de l'exécution.

2 Ces cinq points doivent être traités dans le rapport explicatif et le message, et présentés conformément à l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral[73].

3 La check-list AIR du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)[74] concrétise les cinq points à examiner.

4 Le DEFR présente dans un manuel[75] la méthode et la procédure à appliquer pour réaliser une AIR.

3 Réalisation et étendue de l'AIR

3.1 Quick check

1 Le quick check est obligatoire pour tous les projets relevant du champ d'application des présentes directives.

2 Les unités administratives procèdent au quick check en suivant le «formulaire quick check» du DEFR[76].

3 L'unité administrative responsable du dossier procède au quick check le plus tôt possible dans le processus législatif.

4 Le «formulaire quick check», dûment rempli, doit être joint au dossier de la première consultation des offices concernant un projet d'acte législatif. Les unités administratives intéressées peuvent s'exprimer sur les résultats du quick check lors de la consultation des offices et de la procédure de co-rapport.

5 Le département responsable se prononce sur les résultats du quick check ainsi que sur la nécessité de l'AIR prévue et son étendue dans la proposition au Conseil fédéral ou la note de discussion.

3.2 AIR

1 La réalisation de l'AIR incombe en principe à l'unité administrative responsable du dossier. Celle-ci peut effectuer l'analyse elle-même ou commander une étude externe.

2 L'étendue de l'AIR dépend de l'importance économique du projet, telle qu'elle a été évaluée dans le quick check.

3 Pour les projets qui ont des conséquences moyennes à grandes pour l'économie dans son ensemble ou pour les différents groupes de la société, il y a lieu de faire une AIR approfondie. Celle-ci est menée sous la responsabilité conjointe de l'unité administrative responsable du dossier et du SECO. Les AIR approfondies sont mentionnées dans les objectifs annuels du Conseil fédéral. Après avoir pris acte des résultats du quick check, le Conseil fédéral se prononce explicitement sur la nécessité d'une AIR approfondie dans le dispositif

---

73 L'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral figure sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, à l'adresse suivante: www.bk.admin.ch > Documentation > Langues > Aides à la rédaction et à la traduction.

74 La check-list figure sur le site Internet du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch/rfa

75 Le manuel figure sur le site Internet du SECO, à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch/rfa

76 Le «formulaire quick check» figure sur le site Internet du SECO, à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch/rfa

de la décision. L'AIR approfondie inclut dans la mesure du possible des estimations quantitatives des coûts et des bénéfices du projet.

4 …[77]

5 Les résultats de l'AIR sont intégrés dans la proposition au Conseil fédéral, le rapport explicatif, le message et les explications de vote du Conseil fédéral. La décision de ne pas réaliser d'AIR ou de ne pas exposer certaines conséquences doit être motivée dans la proposition au Conseil fédéral, le rapport explicatif et le message.

6 Les rapports d'AIR sont mentionnés dans les rapports explicatifs et les messages avec l'indication de la référence.

4 Dispositions finales

4.1 Abrogation d'autres directives

Les directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux[78] sont abrogées.

4.2 Entrée en vigueur

Les présentes directives entrent en vigueur le 1er février 2020.

6 décembre 2019 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

77 Abrogé par l'ACF du 15 mars 2024, avec effet au 1er octobre 2024 (FF **2024** 664).
78 FF **2000** 942, en particulier p. 986

Annexe 4 Formulaire quick check

Le formulaire est reproduit ci-après à des fins d'illustration uniquement. Veuillez utiliser le tableur Excel publié sur le site du SECO[79].

Formulaire quick check

Titre du projet législatif :

Date :

Informations sur le projet législatif

1. Office compétent :
2. Forme de l'acte :
3. a) Dans quelle phase se trouve le projet législatif ?
   b) Prochaine étape : Date ?

Points à examiner

4. Problématique, objectif et nécessité d'une intervention de l'État (1er point à examiner de l'AIR) :
   4.1. Quel est le problème à traiter ?
   4.2 Quels objectifs le projet législatif doit-il atteindre ?
   4.3 Pourquoi une intervention de l'Etat est-elle nécessaire ?
5. Options envisageables (2e point à examiner de l'AIR) :
   a) Option zéro (maintien du statu quo) :
   b)
   c)
6. Description des mesures proposées :
   M1 :
   M2 :
   M3 :
7. Conséquences attendues du projet législatif pour les différents groupes de la société (3e point à examiner de l'AIR) :

	Concerné	Importance	Justification, description des conséquences
a) Entreprises, PME			
b) Consommateurs			
c) Travailleurs			
d) Confédération, cantons, communes (conséquences financières et adminis-tratives, effets sur l'état du personnel)			
Autre :			

8. Le projet législatif prévoit-il des obligations nouvelles ou modifiées pour les entreprises ? Si oui, lesquelles ?
9. Selon vos estimations, combien d'entreprises seraient touchées (y c. justification du nombre indiqué) ?
10. Comment vont évoluer les coûts de la réglementation pour les entreprises (y c. justification) ?
11. Conséquences attendues pour l'économie dans son ensemble (4e point à examiner de l'AIR) :

	Concerné	Importance	Justification, description des conséquences
a) Concurrence			
b) Attrait de la place économique			
c) Degré d'ouverture internationale			
d) PIB, croissance			

[79] www.seco.admin.ch/rfa

e) Productivité			
f) Effets distributifs			
g) Innovation, numérisation			
Autre :			

12. Autres conséquences significatives :

	Concerné	Importance	Justification, description des conséquences
a) Environnement (énergie, climat, eau, biodiversité, consommation de ressources, sol, bruit, air, etc.)			
b) Société (égalité des droits, égalité des chances, justice intergénérationnelle, etc.)			
c) Santé			
d) Régions			
e) Etranger			
Autre :			

13. Autres remarques (facultatives) :

Prochaines étapes

14. Une analyse *ex ante* des conséquences économiques (analyse d'impact de la réglementation, AIR) a-t-elle été réalisée ou va-t-elle l'être et de quel type d'analyse s'agit-il ?

- AIR approfondie avec le SECO
- Étude AIR externe
- Rapport d'AIR interne
- Présentation des points à examiner lors de l'AIR dans le rapport explicatif et le message Oui

Justification :

15. Quels types de conséquences des questions 7, 11 et 12 seront analysées de manière approfondie et sur quoi l'accent sera-t-il mis ?

16. Des estimations quantitatives des coûts de la réglementation ont-elles été effectuées ou vont-elles l'être ?

Justification :

17. Quelles possibilités d'allégement pour les entreprises font ou ont fait l'objet d'un examen approfondi ?

Justification :

18. Quelles données sont nécessaires et disponibles pour les analyses ?

19. Un soutien de la part du SECO est-il souhaité ?

20. Personne de contact pour l'AIR (nom, téléphone, courriel) :

21. Personne responsable au niveau de la direction :

Annexe 5 Tableau à l'appui de l'estimation des coûts de la réglementation pour les entreprises

Remarque : *le tableau des coûts facilite la réalisation de l'estimation et la documentation des résultats. De plus amples informations sur le contenu figurent dans le guide pour l'estimation des coûts de la réglementation pour les entreprises[80]. Des lignes peuvent être ajoutées au tableau si nécessaire. Pour chaque obligation, il convient de remplir les cellules du tableau en partant de la gauche.*

QUOI?		QUI?	COMMENT?		QUELLE QUANTITÉ?	QUEL MONTANT?	Consolidation et documentation		
	Obligation	Entreprises concernées	Description des coûts		Volume : nombre d'entreprises, fréquence	Coûts unitaires	Coûts de la réglementation (en CHF)	Autres coûts de la réglementation (indication qualitative)	Justification de l'absence de données quantitatives
1			Uniques, directs						
			Récurrents, directs						
			Indirects						
2			Uniques, directs						
			Récurrents, directs						
			Indirects						
3			Uniques, directs						
			Récurrents, directs						
			Indirects						

TOTAL		Coûts de la réglementation quantifiés	Autres coûts de la réglementation (indication qualitative)
	Uniques, directs	... CHF	
	Récurrents, directs	... CHF	
	Indirects	... CHF	

*Une **version Word** du tableau des coûts est disponible sur www.seco.admin.ch/air.*

80 Guide pour l'estimation des coûts de la réglementation (seulement en allemand) (admin.ch)

Annexe 6 Tableau synoptique des données utilisées dans le message

Le tableau suivant constitue un bon exemple de présentation synthétique des données fournies dans un message, y compris leur source, leur fiabilité et leur dernière mise à jour (voir le rapport explicatif accompagnant le projet d'une loi fédérale sur des allégements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales).

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour	Observations
P. 3 : qui ont généré des économies d'environ 50 millions. P. 5 : amélioration de l'efficacité	Objectif d'économies du Conseil fédéral ; décision du 8.11.2017 (n° EXE 2017.2193)	2017	L'objectif d'économies a été repris dans le budget et le plan financier.
P. 6 : et devrait croître au cours des dix prochaines années d'environ 4 % par an	Taux de croissance arrondi, établi à partir de simulations réalisées par l'OFAS. Scénario «no policy change» 2020-2028 de l'AFF pour le budget fédéral, état au 15.8.2019 (ØTC 18-28 Contribution à l'AVS : 3,8%)	2019	Le taux de croissance dépend en grande partie du nombre des retraités.
P. 9 : et se situe à 665 (état à la fin de janvier 2019).	Statistique interne à l'AFD, disponible sur demande	2019	
P. 10 : Sur le long terme, le renchérissement de la construction ferroviaire se situe en moyenne 0,6 point au-dessus de l'IPC, même si cet écart est tombé à 0,1 point en moyenne au cours des cinq dernières années.	Calculs réalisés par l'AFF à partir de données de l'OFS (Indice de renchérissement de la construction ferroviaire)	2019	

P. 10 : différents montants de plusieurs dizaines de millions de francs (sous «Description de la mesure prévue»)	Calculs réalisés par l'AFF à partir des données de l'OFS (Indice de renchérissement de la construction ferroviaire ; IPC). Il a été adopté les hypothèses de croissance suivantes : pour le PIB réel, entre 1,4 et 1,7% par an, pour le renchérissement IPC, 1,0% par an, et pour l'IRF, 1,4% par an.	2019	Des modifications affectant le taux de renchérissement peuvent influer sensiblement sur l'allègement du budget, notamment à long terme.
P. 10 : En 2018, les coûts d'exploitation non couverts du Service SCPT ont atteint 14,1 millions.	Voir Rapport annuel 2018 du service Surveillance de la correspondance par post et télécommunication (SCPT), p. 41.	2018	
…			

Annexe 7 Développement durable

Critères fixés par le Conseil fédéral pour un développement durable
(Stratégie pour le développement durable 2016-2019)

Capacité économique

- Maintenir les revenus et l'emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à une répartition sociale et territoriale équitable
- Au minimum, maintenir le capital de production base sur le capital social et humain et en assurer la croissance qualitative
- Améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie
- Influer sur l'économie en premier lieu par les mécanismes de marche (prix), en tenant compte des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes
- Gérer les fonds publics sans prétériter les générations futures (p. ex. dettes, dilapidation de valeurs)

Responsabilité environnementale

- Préserver les espaces naturels et la biodiversité
- Maintenir la consommation de ressources renouvelables au-dessous du niveau de régénération ou de production naturelle
- Maintenir la consommation de ressources non renouvelables au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables
- Abaisser la charge en substances polluantes à un niveau inoffensif pour l'environnement et les humains
- Prévenir ou réduire les effets de catastrophes écologiques et ne prendre le risque d'accident que lorsque les dommages provoqués par le sinistre potentiel le plus grave ne persistent pas au-delà d'une génération

Solidarité sociale

- Protéger et favoriser la sante et la sécurité des personnes au sens le plus large
- Garantir la formation et donc le développement, l'épanouissement et l'identité des individus
- Encourager la culture, ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social
- Garantir les mêmes droits et la sécurité juridique pour tous, en particulier l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des droits ou la protection des minorités, ainsi que la reconnaissance des droits de l'homme
- Favoriser la solidarité intra- et intergénérationnelle, ainsi qu'à l'échelle planétaire

Annexe 8 Analyse des conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes

Compétence
L'analyse des conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes relève de la compétence de l'unité administrative qui élabore un projet.
Le Bureau fédéral de l'égalité (BFEG) soutient et conseille l'unité administrative durant ce processus et met à disposition trois outils de travail (www.bfeg.admin.ch > Thèmes > Droit > Analyse d'impact sur l'égalité).

Outils de travail
« Examen préalable »
L'« examen préalable » doit faire le tri entre les cas où une analyse d'impact sur l'égalité est impérative et les cas – exceptionnels – où cet examen n'est pas nécessaire.

« Rapport »
Le « rapport » énonce les questions à examiner pour procéder à une analyse d'impact.
C'est un instrument de travail interne à l'administration fédérale. Il peut être envoyé en consultation des offices en même temps que les documents (projet d'acte législatif, rapport explicatif).
Les conclusions du « rapport » sont intégrées dans le rapport explicatif destiné à la consultation et présentées au chiffre 3.4 du message (conséquences sur l'égalité entre hommes et femmes).

« Guide »
Le « guide » explique et illustre, à l'aide de nombreux exemples, les questions posées dans le rapport. Il contient des liens vers des sources d'information complémentaires.

Étapes de travail
L'analyse d'impact comprend cinq étapes de travail, qui se recoupent en partie avec celles prévues par le Guide de législation de l'OFJ :

1. Exposé de la situation générale de départ et identification des groupes de personnes concernées par le projet
2. Exposé de la situation de fait des groupes de personnes concernées dans le domaine à réglementer
3. Examen de la situation décrite lors de l'étape 2 au regard des obligations que le respect du principe d'égalité entre hommes et femmes impose au législateur
4. Évaluation et appréciation des effets de la réglementation projetée sur l'égalité des sexes (analyse d'impact)
5. Éventuellement : développement de variantes qui réalisent mieux l'égalité.

Les étapes 1 à 3 se réfèrent à la situation actuelle. Les étapes 4 et 5 s'intéressent à la réglementation projetée.

Annexe 8*a* Analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD)

Compétence

L'unité administrative en charge du dossier doit s'assurer que les résultats de l'AIPD soient joints au dossier de la consultation des offices. L'Office fédéral de la justice met à disposition deux instruments de travail internes à l'administration fédérale[81]. L'unité administrative consulte le conseiller à la protection des données lors de la réalisation de l'examen préalable des risques et de l'AIPD.

Instruments d'accompagnement de l'OFJ

Instrument d'examen préalable des risques

L'instrument d'examen préalable des risques aide l'unité de l'administration fédérale à évaluer s'il existe un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées. Les indications fournies doivent être vérifiées et, si nécessaire, adaptées en cas de modification des risques ou d'apparition de nouveaux risques. Si la méthode de gestion de projet HERMES est utilisée, l'examen préalable des risques peut également être effectué dans le cadre de l'analyse des besoins de protection.

L'instrument d'examen préalable des risques énonce les questions à examiner pour déterminer s'il existe un risque élevé. Il explique et illustre, à l'aide d'exemples, les questions à examiner. Il doit être joint, dûment rempli, au dossier de la consultation des offices relative à un projet d'acte normatif (avec le projet d'acte normatif et le rapport explicatif), sauf si une AIPD est nécessaire. En cas d'utilisation de la méthode de gestion de projet HERMES, un extrait de l'analyse des besoins de protection peut également être joint. Si les informations contenues dans l'instrument d'examen préalable des risques ou dans l'extrait de l'analyse des besoins de protection doivent être adaptées après la réalisation de la consultation des offices, la version actualisée doit être jointe au dossier de la consultation des offices suivante ou de la procédure de co-rapport, sauf si une AIPD est nécessaire. Dans le cas où une AIPD est nécessaire, seuls les résultats de l'AIPD doivent être joints.

Les résultats de l'examen préalable des risques doivent être expliqués dans le message, conformément au ch. 7.8 (« Protection des données »).

Guide AIPD

Le guide AIPD précise le contenu et la méthode applicable à l'AIPD.

Les résultats de l'AIPD ainsi que, en cas de risque résiduel élevé au sens de l'art. 23 LPD[82], la prise de position du PFPDT doivent être jointes au dossier de la consultation des offices relative à un projet d'acte normatif (avec le projet d'acte normatif et le rapport explicatif). Les résultats comprennent notamment les risques identifiés, les mesures prévues ainsi que les risques résiduels. En cas d'utilisation de la méthode de gestion de projet HERMES, un extrait des instruments mis en place en cas de besoin de protection accru peut également être joint. S'il est nécessaire de réaliser une AIPD ou de l'adapter après la consultation des offices, une version actualisée des résultats de l'AIPD ou de l'extrait des instruments et, le cas échéant, la prise de position du PFPDT doivent être joints aux documents relatifs à la consultation des offices suivante ou à la procédure de co-rapport.

---

[81] www.ofj.admin ch > État & Citoyen > Protection des données > Informations destinées aux organes fédéraux

[82] RS **235.1**

Les résultats de l'AIPD et, le cas échéant, la prise de position du PFPDT, doivent être expliqués dans le message, conformément au ch. 7.8 (« Protection des données »).

Annexe 9 Subsidiarité, fédéralisme d'exécution et équivalence fiscale

Critères applicables à l'attribution des tâches à la Confédération ou aux cantons ainsi qu'à la détermination de la compétence en matière de financement

- **Subsidiarité** *(art. 5a et 43a, al. 1, Cst.)*

Critères en faveur d'une **compétence unique des cantons** :
- Des tâches apparentées relèvent déjà largement de la compétence des cantons.
- Le bénéfice de la tâche revient aux cantons.
- Une solution décentralisée peut entraîner une concurrence entre les fournisseurs de prestations et, de ce fait, faire baisser les coûts et promouvoir l'innovation.
- Les cantons sont particulièrement concernés par la tâche et sont en mesure de la remplir de manière autonome.
- La bonne connaissance des personnes et du territoire est un atout.
- Il est souhaitable que les personnes concernées sur place assument leur part de responsabilité.
- La fourniture décentralisée des prestations est plus efficace et répond mieux aux besoins, car elle est plus proche des citoyens.
- Des prestations sur mesure permettent de mieux tenir compte des besoins spécifiques des différentes régions.
- La collaboration intercantonale peut remplacer une compétence de la Confédération.

Critères en faveur d'une **attribution des tâches à la Confédération** :
- Il faut créer un bénéfice équivalent sur l'ensemble du territoire.
- Seule une solution uniforme permet de ne pas porter gravement préjudice à l'égalité des chances.
- Il s'agit de renforcer la cohésion fédérale.
- Il convient de supprimer les écarts dans la répartition de la prospérité.
- Des raisons techniques commandent d'opter pour des règles et normes uniformes sur le plan national (par ex. pour l'exploitation d'infrastructures de réseau).
- Une solution décentralisée serait inefficace parce qu'elle entraînerait des doublons coûteux, occasionnerait des charges de coordination importantes ou empêcherait de réaliser des économies d'échelle.

S'agissant de l'attribution des tâches à la Confédération ou aux cantons, il y a également lieu d'examiner si la Confédération respecte les **intérêts et les compétences des cantons** et garantit leur **autonomie d'organisation et de financement** (art. 47, al. 2, Cst.).

- **Fédéralisme d'exécution** *(art. 46, al 1, Cst.)*

Critères en faveur de la **mise en œuvre du droit fédéral par les cantons dans le cadre du fédéralisme d'exécution** :
- Il s'agit purement d'une tâche d'exécution administrative par les cantons, que ces derniers peuvent maîtriser en grande partie au moyen de leur infrastructure (effets de synergie, pas d'administrations parallèles).
- La Confédération peut se limiter à une fonction législative ou coordinatrice.
- Les cantons doivent disposer de marges de manœuvre pour la mise en œuvre du droit fédéral.
- La mise en œuvre de prescriptions matérielles de la Confédération n'entraîne aucune charge financière extraordinaire pour les cantons.
- La tâche d'exécution ne pèse pas de manière disproportionnée sur certains cantons.

La **mise en œuvre du droit fédéral par les cantons** dans le cadre du fédéralisme d'exécution **est la règle**.

- **Équivalence fiscale** *(art. 43a, al. 2 et 3, Cst.)*

Questions générales pour vérifier si le **principe de l'équivalence fiscale est respecté**:

- À quel échelon de l'État se situe la collectivité qui bénéficie des biens ou services concernés par l'acte législatif ? Si c'est au niveau national, le financement des prestations incombe à la Confédération. Si le bénéfice se limite uniquement à certains cantons, le financement est l'affaire des cantons.
- La répartition des coûts des prestations entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est établie dans l'acte législatif correspond-elle à la répartition des compétences décisionnelles liées à ces prestations ?

Annexe 10 Comment présenter les interventions que le Conseil fédéral propose de classer

La présentation de ces interventions obéit à une forme rigoureuse et comporte obligatoirement les éléments suivants :

- à gauche
  . l'année au cours de laquelle l'intervention a été adoptée par le conseil (par le second conseil lorsqu'il s'agit d'une motion) ;
  . une abréviation indiquant la catégorie de l'intervention (« P » pour « postulat », « M » pour « motion ») ;
  . le numéro de l'intervention.
- à droite
  . le titre de l'intervention ;
  . pour les postulats : la date de l'adoption par le conseil (« N » pour « Conseil national », « E » pour « Conseil des États »), ainsi que le nom, et éventuellement le prénom, de l'auteur ;
  . pour les motions (en règle générale) : la date de l'adoption par le premier conseil, l'auteur, et la date de l'adoption par le second conseil ;
  . pour les motions modifiées par le second conseil : la date de l'adoption par le premier conseil, l'auteur, la date de l'adoption par le second conseil de la motion modifiée, et la date de l'approbation par le premier conseil de la motion modifiée par le second conseil.

Exemples :

2015 P 14.4077	Lunettes numériques. Risques pour la circulation routière (E 9.9.15, Hefti)
2015 M 15.3210	Réduction des coûts administratifs inutiles. Mise en œuvre immédiate (E 17.6.15, Fournier ; N 14.12.15)
2012 M 08.3512	Halte aux excès bureaucratiques dans le secteur de la restauration (N 22.9.10, Amstutz ; E 15.3.12 ; N 24.9.12)

Voir : « Rapport du Conseil fédéral : Motions et postulats des conseils législatifs »

Annexe 11 Exemple de lettre d'accompagnement ordinaire

Message

relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes

du …

Mesdames les Présidentes,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, en vous proposant de l'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes :

2001 P 00.3400	Améliorer la participation des jeunes à la vie politique (N 26.11.01, Wyss)
2009 M 07.3033	Loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse (N 19.12.07, Amherd ; E 18.12.08 ; N 11.06.09)

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

… Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Annexe 12 Message ordinaire : exemple de condensé

Condensé

Le projet de loi qui fait l'objet du présent message vise à améliorer l'administration de la justice en matière de brevets. Pour ce faire, il est prévu de créer à l'échelon fédéral un tribunal des brevets de première instance ayant compétence exclusive pour connaître des questions de violation et de validité juridique des brevets. La concentration des procédures en matière de brevets auprès d'un tribunal national spécial permet de garantir au niveau national une jurisprudence de qualité concernant les litiges civils en matière de brevets.

Contexte

Les litiges relatifs aux brevets sont complexes, car ils se trouvent à la croisée de la technique et du droit. Les juges appelés à statuer sur ces litiges doivent donc posséder des connaissances très pointues. L'émergence de nouvelles technologies (p. ex. les biotechnologies et les nanotechnologies) les place d'ailleurs sans cesse devant de nouveaux défis.

En raison du faible nombre de procès en matière de brevets, les tribunaux cantonaux compétents en la matière ne sont pas tous en mesure de développer des connaissances spécialisées. Ils ne disposent par conséquent pas tous d'une expérience pratique suffisante en droit des brevets. Il en résulte une discontinuité de la jurisprudence et un manque de sécurité juridique. En raison de leur manque d'expérience, ces tribunaux rendent souvent des jugements insatisfaisants, mais qui ont des incidences économiques considérables en raison de la valeur litigieuse souvent élevée. Par ailleurs, les procès relatifs aux brevets accaparent trop fortement leur personnel.

Contenu du projet

Le projet de loi prévoit de créer un tribunal national spécial de première instance qui aura compétence exclusive pour juger les questions de violation et de validité juridique des brevets dans le but de protéger les justiciables dans les litiges de brevets. Le Tribunal fédéral restera compétent en seconde instance. Le tribunal se composera de juges ayant une formation juridique et de juges ayant une formation technique. Il s'agira de juges suppléants, à l'exception du président et d'un autre membre du tribunal, afin de tenir compte du volume de travail attendu du tribunal.

La mise à disposition de l'infrastructure du Tribunal administratif fédéral favorisera la réalisation de synergies judicieuses et contribuera à contenir les coûts. Lorsqu'un litige le requerra, le tribunal pourra cependant aussi siéger ailleurs, ce qui permettra de garantir la flexibilité nécessaire.

Le financement du tribunal spécial sera assuré par le biais des émoluments judiciaires et, subsidiairement, par celui des taxes sur les brevets. Le droit de procédure suit pour l'essentiel le code de procédure civile suisse. Des dérogations à ces prescriptions permettent de tenir compte des particularités procédurales propres au droit des brevets.

Annexe 13 Message relatif à une initiative populaire : exemple de condensé

Condensé

L'initiative populaire fédérale «jeunesse + musique» se propose de renforcer la formation musicale dans les domaines scolaire et extrascolaire. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance sociale de la formation musicale. Il s'oppose toutefois à l'initiative parce que celle-ci met en question la souveraineté cantonale en matière de formation et qu'elle se heurte à plusieurs projets intercantonaux d'harmonisation.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «jeunesse + musique» a été déposée le 18 décembre 2008, munie de 153 626 signatures valables. Elle se propose d'améliorer la place de la musique dans la formation en obligeant la Confédération et les cantons à encourager la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes. A cette fin, la Confédération aurait à fixer les principes applicables à l'enseignement de la musique à l'école, à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux.

Avantages et inconvénients de l'initiative

La formation musicale des enfants et des jeunes représente sans aucun doute un enjeu majeur pour notre société, et l'initiative fait bien de rappeler l'importance de la musique dans la formation scolaire et extrascolaire. Néanmoins, la voie privilégiée par l'initiative n'est pas bonne.

D'abord, en effet, donner à la Confédération la compétence de légiférer sur l'enseignement de la musique à l'école, comme le demande l'initiative, constituerait une grave ingérence dans la souveraineté cantonale en matière de formation. Or, le Conseil fédéral ne souhaite pas élargir les compétences de la Confédération au détriment des cantons, surtout si cet empiétement doit concerner le seul domaine musical. Ensuite, les cantons s'apprêtent à harmoniser à l'échelle nationale certains éléments essentiels de l'instruction publique (Concordat HarmoS, plans d'études pour les régions linguistiques). Accepter l'initiative reviendrait à saper les efforts en cours. Enfin, le nouvel art. 67a, al. 1, Cst., que l'initiative propose d'adopter est inutile, puisque les art. 67, al. 2, et 69, al. 2, Cst., donnent déjà à la Confédération la compétence de prendre des mesures d'encouragement dans le domaine de la formation musicale extrascolaire.

Proposition du Conseil fédéral

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire fédérale «jeunesse + musique».

Annexe 14 Message relatif à un objet financier : exemple de condensé

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de prolonger le crédit-cadre pour l'aide monétaire internationale, en vertu de la loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO). La période de validité de ce crédit-cadre est prévue pour s'étendre du 1er octobre 2009 au 25 décembre 2013.

Contexte

L'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire (AAM) définit le plafond du crédit-cadre relatif aux prestations financières visées à l'art. 8, al. 1, LAMO. Cet arrêté alloue un montant de 2,5 milliards de francs pour l'octroi de prêts, la prise en charge d'engagements de garantie et la fourniture de contributions à fonds perdu. Le Conseil fédéral présente chaque année un rapport sur l'utilisation des fonds. L'AAM arrivant à échéance le 30 septembre 2009, il est proposé de le prolonger.

Contenu du projet

Traditionnellement ouverte aux marchés extérieurs, l'économie suisse détient des avoirs considérables en dehors de ses frontières. De ce fait, et en raison des relations étroites qui lient sa place financière à l'étranger, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Ainsi que l'ont démontré les récents événements ayant mis à mal les marchés financiers, ce système recèle pourtant des risques de crise soudaine. Une action rapide et coordonnée à l'échelle internationale peut alors se révéler indispensable pour le stabiliser. De même, accorder à certains pays une aide monétaire ciblée lors de déséquilibres ponctuels peut empêcher une déstabilisation des marchés qui leur sont liés. Ces mesures, que la Suisse peut prendre sur une base multilatérale ou bilatérale, se fondent sur la LAMO. L'aide monétaire allouée par la Suisse au cours des cinq dernières années est restée très faible et il n'y a actuellement aucune créance ouverte au titre de l'AAM. Au vu de la crise actuelle, toutefois, il n'est pas exclu que cette aide monétaire doive être activée. Le Conseil fédéral estime que l'AAM offre un cadre financier adéquat pour la mise en œuvre de l'aide monétaire de la Confédération.

Annexe 15 Message relatif à un accord de droit international public : exemple de condensé

Condensé

Le projet vise en premier lieu la ratification de deux traités de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). La transposition dans le droit suisse du standard de protection prescrit par le Traité de l'OMPI du 20 décembre 1996 sur le droit d'auteur (WCT pour « WIPO Copyright Treaty ») et le Traité de l'OMPI du 20 décembre 1996 sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT pour « WIPO Performances and Phonograms Treaty ») permet d'adapter le droit d'auteur aux avancées technologiques. Les autres modifications de la loi sur le droit d'auteur, qui étendent les restrictions du droit d'auteur, visent le même but.

Contexte

Le WCT et le WPPT ont été adoptés en décembre 1996 sous l'égide de l'OMPI. Ils définissent la protection des auteurs, des artistes interprètes ou exécutants et des producteurs de phonogrammes relativement aux technologies de la communication transfrontalière comme Internet. Qualifiés de ce fait de traités Internet, le WCT et le WPPT sont entrés en vigueur respectivement le 6 mars et le 20 mai 2002 ; depuis, le nombre des 30 ratifications ou adhésions nécessaires à leur entrée en vigueur a été largement dépassé.

Après signature des deux traités, toutes les grandes nations industrielles préparent actuellement leur ratification. Le Japon et les États-Unis les ont déjà ratifiés, ces derniers en adoptant en 1998 le « Digital Millennium Copyright Act », qui va même plus loin que les normes de protection prescrites par le WCT et le WPPT. La Communauté européenne (CE) a l'intention de ratifier les deux traités de l'OMPI en même temps que ses États membres. A cette fin, elle a arrêté la Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, qui prévoit également un niveau de protection plus élevé que celui prescrit par les traités Internet. Par souci de maintenir un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, la directive contient également des recommandations à l'attention des États membres de la CE afin qu'ils préservent les intérêts des utilisateurs et des consommateurs.

Contenu du projet

Le projet met l'accent sur trois aspects de la transposition des traités de l'OMPI dans le droit suisse. Premièrement, la reconnaissance du droit de mettre à disposition des œuvres et d'autres objets protégés sur Internet par une modification matérielle de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (LDA) permettant d'adapter le niveau de protection à celui prévu par les deux traités. Deuxièmement, l'inscription, dans la loi, d'une interdiction de contourner les mesures techniques telles que les dispositifs électroniques de contrôle d'accès et les protections anticopies. Troisièmement, l'insertion d'une protection des informations électroniques permettant d'identifier les œuvres, d'autres objets de protection et les conditions auxquelles elles peuvent être utilisées.

Les autres amendements de la LDA visent avant tout à tenir compte des besoins des utilisateurs et des consommateurs. Ainsi, le projet prévoit d'étendre l'exception au droit d'auteur dont bénéficient déjà les bibliothèques et les archives afin qu'elles puissent conserver les documents dont elles sont les gardiennes. Il propose également de restreindre le droit d'auteur pour prendre en considération les besoins des organismes de diffusion. Il prévoit en outre d'inscrire dans la loi une exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées et de limiter le droit de reproduction pour que les fournisseurs d'accès à Internet puissent se défendre contre des prétentions exagérées découlant d'actions en responsabilité. Enfin, les reproductions d'œuvres accessibles « à la demande » au moyen de services électroniques payants sont exemptées de la rémunération perçue pour la reproduction à usage privé. Cette dernière mesure vise à éviter une surtaxation des consommateurs.

Annexe 16 Exemple de glossaire trilingue (français – allemand – italien)

Glossaire

Albuminurie (ou protéinurie) d = Albuminurie (Proteinurie) i = albuminuria (proteinuria)	Excrétion augmentée (plus de 2 g/l) de protéines à faibles poids moléculaire dans les urines. Une excrétion augmentée de protéines dans les urines peut être le signe d'une atteinte rénale.
Anticorps d = Antikörper i = anticorpo	Les anticorps forment une partie du système immunitaire et servent à la reconnaissance spécifique de substances étrangères à l'organisme ainsi qu'à les rendre inoffensives.
Antigène d = Antigen i = antigene	Substance qui peut avoir pour effet la production par l'organisme d'anticorps faisant partie du système immunitaire. Les anticorps ainsi produits présentent une structure exactement complémentaire à l'antigène, c'est-à-dire que ces anticorps peuvent réagir tout à fait spécifiquement avec des antigènes et rendre ainsi ces derniers inoffensifs pour l'organisme.
Blastocyste d = Blastozyste i = blastocisti	Vésicule germinale ; stade embryonnaire très précoce chez les mammifères et les humains. Se différencie du stade précédent, la morula, par la formation d'une cavité interne liquidienne.
Diabète mellitus d = Diabetes Mellitus i = diabete mellito	Maladie du métabolisme caractérisée par le fait que les cellules des îlots de Langerhans du pancréas ne produisent plus du tout ou pas suffisamment d'insuline, l'insuline étant une hormone qui régule le taux de glycémie.
Dialyse d = Dialyse i = dialisi	Filtration du sang en cas de réduction ou de défaillance des fonctions rénales.
Etc.	Etc.

Annexe 17 Établissement et publication d'un message du Conseil fédéral : les différentes étapes une fois achevée la consultation externe

Le tableau ci-après a été établi par le Centre des publications officielles (CPO) de la ChF ; état juillet 2020.

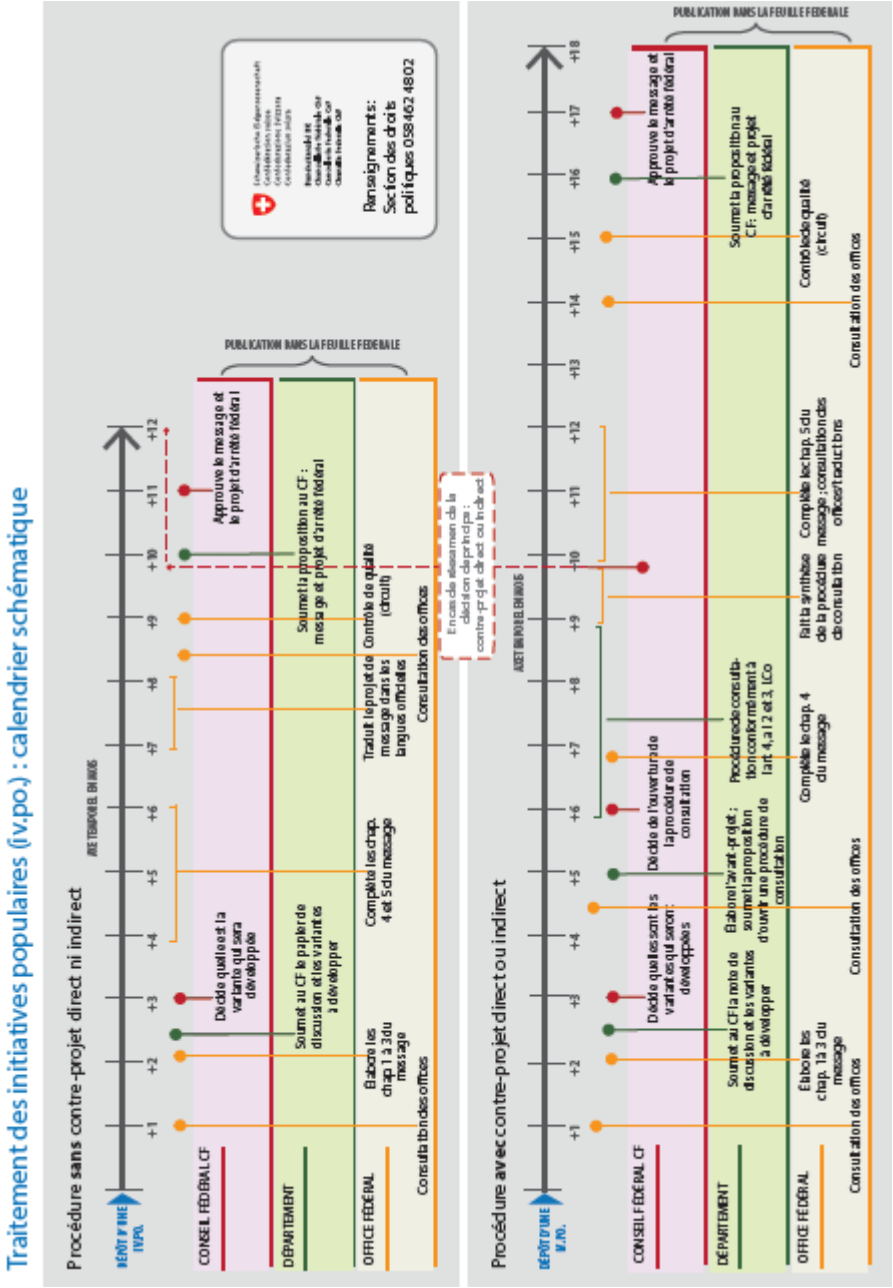
*Durée**	*Étape*	*Travaux rédactionnels ou préparatoires, arbitrages et définition du calendrier des étapes suivantes*
1 à plusieurs mois	Rédaction du projet de proposition au Conseil fédéral et établissement du ou des projets d'acte normatif et du message, y compris traduction	1. rédaction par l'office du projet de proposition 2. rédaction du projet de dispositif de la décision 3. rédaction du ou des projets d'acte normatif et du message 4. prise de contact avec le Centre des publications officielles (CPO) trois semaines au moins avant la 2e consult. des offices, en vue de la planification des travaux et de clarifier les points suivants : ○ langue originale des textes à publier ○ volume des textes 5. définition du calendrier des étapes suivantes 6. planification des travaux de traduction
3 semaines	2e consultation des offices**	7. rédaction de la lettre d'accompagnement 8. consultation des offices intéressés, de la Chancellerie fédérale (ChF) et de la Commission interne de rédaction (CIR) 9. traduction : le texte de l'acte normatif doit être prêt en deux langues
1 à 3 semaines	Analyse des résultats de la consultation des offices	10. vérification matérielle par l'office compétent 11. traductions
20 jours ouvrés au moins	Mise au net de la proposition au Conseil fédéral et contrôle de la qualité des textes	12. le jour où commence le circuit et avant 10 h, envoi par courriel aux responsables dossier CPO des textes en deux langues au moins, avec les modifications résultant de la consultation des offices 13. mise au net juridique et linguistique par la ChF (via le système CPO, « Circuit »)
1 à 3 semaines	Signature du chef du département et remise de la proposition à la ChF	14. établissement de l'« aperçu bleu » 15. établissement du texte définitif de la proposition 16. établissement du texte définitif du projet de dispositif de la décision 17. établissement de la « feuille d'accompagnement verte » 18. impression du nombre d'exemplaires requis
3 semaines	Ouverture de la procédure de co-rapport	19. définition du calendrier des dernières étapes 20. établissement de la fiche d'accompagnement 21. avis au responsable dossier CPO pour l'informer de l'ouverture de la procédure de co-rapport

	Déroulement de la procédure de co-rapport	22. établissement des co-rapports 23. avis du département compétent 24. répliques des autres départements
	Décision du Conseil fédéral	25. traduction : tous les textes doivent être prêts dans les trois langues 26. établissement du procès-verbal et envoi de l'extrait pertinent aux départements concernés
3 à 4 semaines	Publication dans la FF	27. envoi par courriel au responsable dossier CPO des textes tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil fédéral

* Ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative. On portera une attention particulière aux travaux de traduction, qui, selon la complexité et le volume de l'affaire, peuvent influer sensiblement sur le calendrier.

** La 1re consultation des offices et la consultation externe ont déjà eu lieu : comme il est dit dans le titre du tableau, nous en sommes ici à l'étape du message.

Annexe 18 Calendrier applicable au traitement des initiatives populaires



Annexe 19 Textes à joindre à un message (dans l'ordre de publication dans la Feuille fédérale)

Type de message	Textes (avec ordre de priorité)
Message relatif à une modification constitutionnelle, à une loi ou à une ordonnance de l'Assemblée fédérale	Projet de modification constitutionnelle, ou projet de loi, ou projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale
Message relatif à une initiative populaire (sans contre-projet, ni direct, ni indirect)	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire
Message relatif à une initiative populaire avec contre-projet direct	1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire 2. Arrêté fédéral relatif au contre-projet direct
Message relatif à une initiative populaire avec contre-projet indirect	1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire 2. Projet de loi
Message relatif à un objet financier	Arrêté fédéral (arrêté financier)
Message relatif à un accord de droit international public sans acte de mise en œuvre	1. Arrêté fédéral portant approbation de l'accord 2. Accord
Message relatif à un accord de droit international public avec acte de mise en œuvre	1. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'accord, avec, en annexe, acte de mise en œuvre 2. Accord
Message additionnel visant à modifier ou à compléter l'acte initial	Propositions visant à modifier ou à compléter l'acte initial
Message additionnel visant à remplacer l'acte initial par un acte nouveau	Nouveau projet d'acte
Message relatif à un acte modificateur unique	Acte modificateur unique
Message relatif à plusieurs actes	Tous les actes concernés, dans l'ordre où ils sont cités dans la lettre d'accompagnement. Ces actes sont à numéroter en chiffres arabes (et non en lettres majuscules).