

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1984

du 11 avril 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Comme chaque année, nous vous rendons compte du contrôle courant de l'administration que nous faisons séparément de l'examen des rapports de gestion. Ce faisant, nous retenons les examens présentant un intérêt particulier pour la collectivité ou qui nous paraissent devoir être publiés pour assurer la continuité de l'information. Dans le présent rapport, nous nous sommes spécialement étendus sur l'*introduction des câbles en fibres optiques* par les PTT, qui ressortit au champ d'activité de la Commission de gestion du Conseil des Etats. La Commission de gestion du Conseil national rend compte de son examen de certains *systèmes de contingentement*. Ses rapports sur les résultats des projets de développement au Népal ainsi que sur l'aide aux hautes écoles ont déjà été publiés. Enfin, les deux commissions présentent un rapport commun sur les *commissions extraparlimentaires*.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

11 avril 1985

Au nom des Commissions de gestion:

Les Présidents,

A. Hänsenberger, conseiller aux Etats

A. Rüttimann, conseiller national

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

1 Vue d'ensemble

Notre commission a transmis au Conseil fédéral un rapport rédigé en commun avec la Commission de gestion du Conseil national concernant le renouvellement des commissions extraparlémentaires. Il en est question dans la deuxième partie du présent rapport.

Par ailleurs, notre commission a effectué une série de visites d'inspection que nous nous contentons de relater brièvement ici.

La visite du *Département des affaires étrangères* a porté sur son mode d'obtention et de dépouillement des informations politiques du monde entier ainsi que sur la coordination de la défense des intérêts suisses à l'étranger. La section chargée de la visite a constaté que le département doit résoudre une multitude de problèmes interdisciplinaires, posés par la politique générale de notre pays. Le réseau de renseignements qui a été mis sur pied est jugé adéquat par les représentants du département, qui collabore étroitement avec l'Office des affaires économiques extérieures et le Département militaire. Cette concertation vise avant tout à assurer l'unité et la cohérence de l'action extérieure de la Suisse. Contrairement aux offices spécialisés, le Département des affaires étrangères doit rechercher constamment un équilibre entre deux points de vue, à savoir entre l'optique nationale et la perspective internationale.

La visite de l'*Office des forêts* par la section Département de l'intérieur était concentrée sur la protection de la nature et du paysage. Une division spéciale de l'office est affectée à cette tâche. Dans la plupart des affaires, la division et l'office ont des vues identiques ou semblables. Dans certains cas toutefois, la division a des tâches délicates à accomplir, qui peuvent entrer en conflit avec celles de l'économie forestière. Ainsi l'entretien efficace des forêts (routes, ouvrages de protection) et l'exploitation de la forêt (rentabilisation des dépenses, écoulement du bois), qui relèvent de l'office, peuvent avoir des effets contraires aux impératifs de la protection de la nature. De telles contradictions surgissent cependant dans la plupart des offices. Il incombe aux divers échelons de direction d'intégrer les différents points de vue dans la politique générale de l'office. La commission ne voit pas de raison de s'écarter de la règle dans cet office.

La visite de l'*Office de la police* par la section Département de justice et police portait sur l'extradition et l'entraide judiciaire internationale. La section de l'extradition joue le rôle d'un tribunal. Elle émet en effet des mandats d'arrêt et rend des décisions de première instance en matière d'extradition, contre lesquelles il est possible de déposer un recours administratif à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Cette activité judiciaire de la section est très utile pour l'office car elle lui permet une pratique constante. Par ailleurs, le rôle d'instance supérieure du Tribunal fédéral fournit une

garantie suffisante d'équité. Selon l'office, ce système est compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à la question, toujours très controversée, de l'entraide judiciaire en cas de fraude fiscale, l'office est d'avis que l'actuelle loi sur l'entraide judiciaire internationale ne laisse pas de place à la libre interprétation mais au contraire rend cette entraide obligatoire dès que les conditions sont réunies. L'office estime que la notion de fraude fiscale est suffisamment bien définie et que les critères déterminant s'il y a ou non infraction ne découlent jamais du droit étranger mais bien de l'état des faits et de son appréciation conformément au droit suisse. L'appréciation des faits par l'autorité demanderesse n'est donc jamais décisive. La commission continuera à approfondir cette question.

La visite de l'*escadre de surveillance* par la section Département militaire a été motivée par la constatation, faite dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, que les pilotes incorporés dans l'escadre sont de plus en plus sollicités pour l'instruction dans les écoles et les cours ainsi que pour ses missions de vol ordinaires, ce qui leur laisse de moins en moins de temps pour l'entraînement au combat proprement dit. Afin de maîtriser ses obligations croissantes, l'escadre doit adapter son organisation, améliorer l'instruction et accroître son effectif dans les limites imposées au DMF par le plafonnement. La section a constaté que les responsables sont conscients du problème et qu'ils sont à la recherche de solutions appropriées. La commission escompte que la remarque concernant l'insuffisance de l'entraînement au combat pourra être radiée du rapport de gestion dans un proche avenir et que l'on pourra assurer un haut degré de préparation à l'engagement et au combat.

La section Département des finances a examiné le rôle de l'*Office du personnel* dans la gestion des emplois. L'office délègue un fonctionnaire auprès du secrétariat général de chaque département avec pour mission d'examiner la nécessité de repourvoir les postes vacants et les possibilités de rationalisation. L'office contrôle aussi l'effectif moyen de l'administration générale par le biais des avis mensuels. Au besoin, il peut recourir au procédé pénible de l'interdiction d'engager et ordonner aux départements de ne repourvoir les postes vacants qu'à une date ultérieure. Ces dix dernières années, l'examen des vacances est devenu un mécanisme quelque peu usé qui fonctionne à coup de formules et a ainsi perdu de son efficacité. La fixation du principe du plafonnement dans la législation a cependant amélioré la situation dans la mesure où les critères prévus par la loi pour les nouveaux engagements sont aussi appliqués au repourvoi des postes vacants (épuisement des possibilités de rationalisation, de réduction des tâches et de mutation). L'Office du personnel ne partage pas l'avis courant selon lequel la charge de travail des agents varie fortement d'un département à l'autre. Dix ans de blocages des effectifs ont épuisé la quasi-totalité des réserves et créé des charges comparables dans tous les départements. La section a voué une attention particulière à la collaboration entre l'Office du personnel et l'Office de l'organisation. Le Département des finances a promis de renforcer la coordination entre ces deux offices.

La section Département de l'économie a visité l'*Office des améliorations*

foncières, qui s'occupe non seulement de l'aménagement du sol mais aussi des bâtiments ruraux. Son activité vise à maintenir voire à augmenter la productivité du sol tout en facilitant l'exploitation. Il cherche aussi à améliorer à long terme les structures de production agricole par l'aménagement de dessertes, le remaniement parcellaire, la construction ou la rénovation de ruraux, et par l'amendement des alpages. L'office examine en outre les projets d'amélioration des cantons quant à leur conformité à la loi, leur opportunité et leur rentabilité, et attribue les subsides fédéraux. Selon l'office, il ne suffirait pas de canaliser les moyens financiers par le biais de la péréquation équitable des crédits, vu la diversité des structures agricoles et des travaux d'amélioration dans les divers cantons. Selon lui, l'orientation des mesures d'amélioration ne serait possible que par le biais des promesses de crédits. Aucun autre procédé ne permettrait d'influer sur l'amélioration des structures de production agricole.

La visite de la section Département des transports auprès de l'*Office des routes* a porté avant tout sur les relations entre l'Etat fédéral et les cantons, et sur la surveillance de la construction routière. Avec ses 60 collaborateurs, l'office constitue essentiellement un état-major administratif qui ne construit rien par lui-même. L'exécution des travaux incombe aux cantons qui disposent globalement de plus d'un millier de fonctionnaires s'occupant de construction routière. L'office fédéral exerce la haute surveillance et tient la comptabilité des routes nationales. Quant à la supervision des travaux de construction de ces routes, elle appartient en règle générale au bureau d'ingénieurs chargé de la planification et de la direction des travaux. Ces bureaux répondent eux-mêmes devant les départements cantonaux des travaux publics et plus particulièrement devant les offices responsables de la construction des routes nationales. Les liens entre l'Etat fédéral et les cantons dans ce domaine peuvent être qualifiés de bons. Nul doute que la Confédération facilite les choses par son substantiel apport financier. Des difficultés surviennent surtout dans l'adjudication des mandats de construction car les gouvernements cantonaux sont souvent soumis à de fortes pressions de la part des entreprises locales, désireuses de voir ces mandats rester dans le canton, alors que l'Etat central estime qu'il faut choisir l'offre la plus avantageuse. Un traitement préférentiel de l'industrie locale n'est toléré que si la marge ne dépasse pas 1,5 à 2 pour cent.

Quant à l'entretien du réseau routier, il a été jusqu'ici à la charge des cantons. Seuls les grands travaux de réfection sont considérés comme suffisamment importants pour que la surveillance s'exerce de la même manière que lors de la construction d'un nouveau tronçon. Dans cette optique, même le défonçage et la reconstruction d'un segment de route nationale sont considérés comme relevant de l'entretien. Cette manière de voir ne devrait d'ailleurs plus susciter de difficultés à l'avenir puisque le défraiement des travaux de réfection sera réglé de la même manière que la construction.

2 Pose de câbles en fibres optiques par les PTT

21 Principe de la fibre optique

Les *avantages* du câble en fibres optiques résident notamment dans son volume et son poids réduits, sa grande souplesse, sa faible influence par effet inductif et ses moindres pertes de transmission. Sa sûreté est garantie en cas d'impulsion électromagnétique nucléaire. La dispersion de la lumière limite la capacité de transmission des fibres multimodales. En effet, selon le nombre de réflexions sur la gaine de la fibre de verre, le rayon parcourt une distance plus ou moins grande, ce qui élargit la durée des impulsions. Techniquement, la tâche la plus délicate consiste donc à obtenir un temps de parcours identique pour tous les cheminements possibles. C'est pourquoi fut créée récemment la fibre monomodale où chaque brin est si fin (10 microns) que la lumière est contrainte de se propager en ligne droite dans le câble. Cette technique rend les raccords entre câbles extrêmement difficiles; elle est cependant parfaitement maîtrisée à l'heure actuelle.

La transmission de signaux par câble optique exige la numérisation (digitalisation) des impulsions analogiques. La voix est transmise du téléphone au câble sous forme d'onde électromagnétique. Celle-ci est soumise à 8000 mesures d'amplitudes par seconde. Chaque mesure est codée sous forme d'une série de huit impulsions. Près de 4 millions d'impulsions doivent donc être transmises par minute. Il suffit pour cela de distinguer entre «oui» et «non» sans valeur intermédiaire. De cette façon, la qualité devient pratiquement indépendante de la longueur. Une qualité optimale peut être obtenue même avec un signal relativement faible.

Dans un câble classique, des champs électromagnétiques surgissent inévitablement entre les diverses lignes (diaphonie). Dans un câble coaxial, ces champs sont bloqués par un blindage en cuivre. Avec les fibres de verre, ce problème disparaît complètement.

22 Etat de la technique du câble optique

Le câble en fibres optiques est au seuil de la rentabilité. Les prix ont chuté depuis 1978 de 12 à 1,5 francs par mètre câblé. Les produits suisses ont suivi cette évolution. Le câble de cuivre reste certes moins cher (15 centimes/mètre), mais cet écart disparaîtra dès que le câble optique sera produit en quantité suffisante. Il n'en reste pas moins que le câble optique servant uniquement aux transmissions téléphoniques locales restera en deça du seuil économique encore un certain temps.

A titre d'exemple, le coût de la liaison Saint-Gall - Wil coûterait 4,1 millions de francs en technique classique, alors que la liaison optique ne reviendra qu'à 1,3 million de francs, particulièrement puisqu'elle supprime la nécessité d'un amplificateur sur un tronçon de cette longueur. Même en Amérique du Nord, avec ses énormes distances, on estime la fibre optique moins chère que la transmission par satellite. Le prochain câble transatlantique sera en fibres optiques. Il aura une plus grande capacité et coûtera moins cher que le câble coaxial.

Les PTT suisses ont déjà conclu avec l'Allemagne et l'Italie des accords pour l'établissement de liaisons en fibre optique. En Suisse, la régie ne pose plus que des câbles optiques pour le réseau à grande distance et le réseau de district. A fin 1984, près de 150 kilomètres de tels câbles avaient été posés. On estime que 200 km seront posés en 1985, 300 en 1986, 400 en 1987. Dès 1988, la longueur annuelle se stabilisera à 400 km environ.

Dans le réseau entre centraux de grandes agglomérations, c'est surtout le gain de place dans les conduites bondées qui est important, tandis que la longueur de transmission ne joue aucun rôle. Une telle liaison est économiquement déjà rentable à partir de 1,5 km. C'est le cas dans toutes les agglomérations (p. ex. Bâle). Le câble optique est essentiel pour l'introduction du système de télécommunications intégré (STI), de même que pour les liaisons à large bande nécessaires par exemple pour la télématique et la vidéoconférence.

Trois entreprises suisses ont fusionné avec la firme Cabloptic et investi jusqu'ici près de 20 millions de francs. Elles assurent à notre pays une indépendance totale de l'étranger. Le développement est cependant si rapide qu'il oblige Cabloptic à renouveler ses installations avant même qu'elles aient commencé à produire à pleine capacité. Les PTT espèrent pouvoir faire honneur à la qualité de l'industrie suisse en lui confiant des mandats.

La longueur des fibres dont les PTT ont besoin pour leur réseau est cependant insuffisante pour qu'une seule chaîne de fabrication de Cabloptic tourne à pleine capacité. Qui plus est, la régie ne peut confier toutes ses commandes à cette seule entreprise, car elle doit avoir un second fournisseur en cas de besoin. La position de l'entreprise suisse sur le marché n'est donc nullement assurée.

23 Rapports entre les PTT et les télédistributeurs

Les techniques des câbles optiques permettront, dans le long terme, de transmettre tous les services de télécommunications sur un seul et même système. C'est la raison pour laquelle la question de la collaboration entre les PTT et les télédistributeurs se pose.

La section PTT de la Commission de gestion a débattu cette question avec des délégués de la régie et des associations d'exploitants des téléreseaux et d'antennes collectives. Les discussions ont fait ressortir les points de vue ci-après.

Les PTT ont affirmé il y a 15 ans qu'ils n'avaient pas l'intention de transmettre les programmes de télévision par câble jusqu'aux récepteurs individuels. A l'époque, ils avaient du retard dans l'installation des raccordements d'abonnés et ne pouvaient donc faire face à la demande. De plus, leurs installations ne se prêtaient pas à ce service. En outre, les PTT ne peuvent intervenir qu'en tant que transmetteur de signaux de toute sorte et non en tant que programmeurs (ceci s'applique notamment à leur rapports avec la Société suisse de radiodiffusion et télévision). Enfin, on aurait exigé des PTT qu'ils fournissent un service identique à tous les destina-

taires. Seule une organisation de droit privé pouvait gérer ces services selon des critères de rentabilité. Avec la transmission de signaux numériques et le câble optique, le réseau téléphonique se situe à mi-chemin d'un système de télécommunication à large bande. Dès 1990 les PTT pourront transmettre des signaux de télévision sur leur réseau. Il y aura dès lors conflit avec les entreprises de télédistribution.

Les PTT ne veulent certes pas intervenir comme fournisseurs du service proprement dit mais se rapprocher autant que possible des abonnés au moyen du câble optique en tant que réseau primaire qu'ils louent aux télé-distributeurs. Il est intenable à long terme de maintenir des réseaux parallèles. Pour les PTT, il s'agit de tirer le meilleur parti possible des capacités de transmission.

Pour toutes ces raisons, le modèle bâlois a été cité en exemple. Les centraux de quartier de la cité rhénane doivent de toute façon être numérisés et reliés par des câbles en fibres optiques. En outre, les PTT examinent la possibilité de liaisons étoilées par câble coaxial jusqu'à des points de transition situés au centre des quartiers, ce qui permettrait d'utiliser leurs propres conduites. A partir de ces points, la transmission sera confiée aux sociétés privées, qui se chargeront également de la diffusion des programmes et du service à l'abonné, les PTT se contentant de louer leur réseau aux entreprises.

Les *représentants des téléreseaux* soulignent l'extension de leurs services dans toute la Suisse. Près de la moitié des concessionnaires d'un poste récepteur de radio-télévision, soit plus d'un million de ménages, sont raccordés à un téléreseau. Les entreprises de télédistribution ont investi un total d'environ un milliard de francs suisses. Elles admettent que la pose et l'exploitation des téléreseaux sont soumises au monopoles des PTT.

Dès le tout début les PTT ont accordé des concessions à des tiers et renoncé à exercer eux-mêmes leur monopole. Cette pratique a d'ailleurs reçu la bénédiction du Conseil fédéral. Les PTT veulent maintenant mettre à la disposition des télé-distributeurs les réseaux urbains intercentraux. Toutefois ce sont les entreprises privées qui restent les fournisseurs du service.

La base légale de cette nouvelle politique des PTT est contestée. On se demande en outre si les PTT n'exercent pas une influence excessive sur la capacité de transmission et sur les tarifs, du simple fait qu'ils transmettent des signaux. Certains craignent que la politique des PTT conduise à une concentration totale des moyens de communication audiovisuelle en Suisse entre les mains d'une régie fédérale jouissant d'une grande autonomie.

Les télé-distributeurs se déclarent prêts à coopérer avec les PTT. Ils demandent toutefois que la régie leur accorde certains droits en contre-partie. En effet, les téléreseaux actuels ont souvent des surcapacités considérables qui pourraient servir à la télématique, domaine où précisément les capacités des PTT ne suffisent pas à la demande. Les PTT pourraient donc louer leurs câbles aux télé-distributeurs tandis qu'ils prendraient en location la capacité excédentaire des téléreseaux existants pour leur propre transmission de signaux.

La *discussion* a permis aux représentants des PTT et des télédistributeurs de se mettre d'accord de poursuivre leur collaboration, d'optimiser l'exploitation de l'infrastructure des réseaux privés, et de coordonner à l'avenir leurs projets à un stade aussi précoce que possible. En raison de leur monopole en matière de réseau, les PTT ne peuvent confier des services de communication à des entreprises tierces. En revanche il est possible de trouver des solutions par la location réciproque.

Les enquêtes précédentes de notre commission ont montré que le recours à de nouvelles techniques pour la fourniture du même service par les PTT ne requiert pas de base légale supplémentaire. Dès lors, l'introduction du câble optique en tant que telle est couverte par le mandat d'entreprise des PTT. En revanche, de nouveaux services ne peuvent être introduits sans base légale propre qu'à titre non définitif. D'où la question: la prise en main des réseaux de télédistribution constitue-telle un nouveau service ou non? Si oui, la régie nécessite une nouvelle base légale. Pour prendre un exemple, lors de l'introduction du VIDEOTEX en 1981, le département et la commission ont tous deux répondu par l'affirmative à cette question.

Notre commission continuera à s'occuper de cette affaire en prenant pour référence le modèle bâlois. Elle a invité les PTT et les associations privées à poursuivre la concentration, notamment dans le but de tirer parti des capacités mutuellement complémentaires.

II

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

1 Vue d'ensemble

Lors de l'examen du rapport de gestion 1983, la commission a présenté à son conseil deux rapports, l'un concernant la *gestion des emplois au Département militaire* (BO N 1984 p. 679 ss) l'autre portant sur le *système de télécommunications intégré* (IFS/STI) des PTT (BO N 1984 p. 644 ss). Par ailleurs la commission a publié dans la Feuille fédérale deux autres rapports, l'un sur le *contrôle de l'efficacité des projets de développement au Népal* (FF 1984 II 1354 ss), l'autre sur l'examen de l'*aide aux hautes écoles* (FF 1985 I, p. 699). La commission a notamment approfondi le réexamen des tâches de l'administration fédérale. Elle attend du Conseil fédéral un projet précis de fusion du *Dépôt fédéral des chevaux de l'armée avec le Haras fédéral à Avenches*. Deux autres études touchent à leur fin. Elles concernent le *manque d'instructeurs* dans l'armée et les *dégâts aux routes nationales*. Nous pensons pouvoir rendre compte de ces deux objets lors du traitement du rapport de gestion 1984. Le présent rapport relate en détail l'analyse de certains *systèmes de contingentement* (ch. 2 ci-après) et du *renouvellement des commissions extraparlimentaires*, soumis à la haute surveillance commune des deux Commissions de gestion (ch. 3).

2 Examen de certains systèmes de contingentement (du 21 janv. 1985)

21 Mandat et procédure

Notre commission a chargé sa section Département de l'économie de procéder, à l'occasion de l'examen du rapport de gestion 1982, à une comparaison de divers régimes de contingentements appliqués dans la politique économique de la Confédération. La section a examiné 17 types de contingentement sous l'angle de la proportionnalité, de l'intérêt général, de l'élimination des cessions illicites de contingents, de la prévention des privilèges, ainsi que des problèmes d'adaptation, de contournement et d'abus. Pour plusieurs systèmes de contingentement, la base légale s'est révélée plutôt mince. La plupart se fondent sur l'article 23 de la loi sur l'agriculture.

La section a fait rapport à la commission plénière lors de la séance des 24 et 25 mai 1983. Elle a reçu mandat d'examiner plus à fond la nécessité d'un certain nombre de contingentements. Ce choix a dû en exclure certains parmi les plus intéressants parce qu'ils font déjà l'objet d'un examen par ailleurs. Tel est notamment le cas de l'importation de vin, sur laquelle se penche une commission d'experts mandatée par le Département de l'économie. Il en va de même pour l'importation d'aliments pour animaux qui a été examinée par les Chambres dans le cadre de la loi concernant la coopérative des céréales et matières fourragères. Enfin, le contingentement des

importations institué par l'ordonnance sur le bétail de boucherie fait l'objet d'une expertise par la commission des cartels.

Quant au contingentement de la main-d'œuvre étrangère, mesure de politique économique d'une portée considérable, il a fait l'objet de l'attention de la section, mais il a été jugé peu approprié à un examen plus approfondi. La section s'est renseignée sur l'évolution et les principes de ce contingentement et a constaté qu'il a donné lieu à un réseau de plus en plus serré pour le contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers. Cet exemple illustre bien l'effet d'une telle intervention sur le jeu des forces du marché. Il montre aussi qu'un contingentement doit, pour être efficace, être aussi complet que possible. En d'autres termes, il doit saisir l'ensemble du marché auquel il se rapporte. Quant à la nécessité et au bien-fondé des divers aspects de la réglementation des travailleurs étrangers, ils sont une question d'appréciation qui dépend largement des vues politiques. L'actuelle réglementation est elle-même le fruit de rigoureuses empoignades verbales. Sa nécessité et ses fondements juridiques ne peuvent être sérieusement mis en doute. Un examen approfondi du contingentement de la main-d'œuvre étrangère aurait exigé énormément de temps et d'effort, notamment quant au contrôle de la gestion, et n'aurait donné que de maigres résultats.

La section s'est donc en fin de compte occupée pendant cinq séances de deux régimes de contingentement pour lesquels la nécessité, les fondements légaux ou la proportionnalité de la mesure peuvent sérieusement être mis en doute: la réglementation des exportations de déchets de métaux non ferreux et de ferraille, d'une part, et la restriction et les importations de fleurs coupées d'autre part. Que ces contingentements se situent plutôt en marge de l'intérêt du public ne signifie nullement qu'ils ne doivent être scrutés par la commission. Bien au contraire, le rôle des Commissions de gestion est justement de faire la lumière sur des domaines peu exposés à la critique de l'opinion publique.

22 Ferraille et déchets non ferreux

221 Généralités

Dans l'exercice de sa politique économique extérieure, la Confédération prend à l'encontre des mesures protectionnistes de ses partenaires commerciaux différentes contre-mesures en guise de rétorsion. Comme le marché européen des matières premières de l'industrie métallurgique est fortement contingenté, la Suisse a pris des mesures similaires dans ce domaine. Si nous renoncions à restreindre le passage de ces matériaux à travers nos frontières, nous nous exposerions à ce que les Etats voisins achètent toutes nos réserves, que nous devrions alors recouvrer au prix fort sur un marché européen artificiellement frappé de pénurie.

La réglementation des exportations de ces deux types de matériaux n'est donc justifiée que comme mesure d'autodéfense économique. Elle devrait être abolie si nos voisins libéralisaient leur politique. Dans les circonstances actuelles, elle sert à assurer l'approvisionnement de la métallurgie suisse en

matières premières. Or une part importante des matériaux de base de cette industrie – 100 pour cent dans le cas des aciéries – consiste en déchets métalliques. La limitation des importations vise donc à assurer l'obtention de ces matériaux par les usines à des prix raisonnables.

222 Déchets non ferreux

L'exportation de déchets métalliques non ferreux (en particulier du cuivre, de l'aluminium, du plomb et du zinc) n'est pas soumise à un contingentement proprement dit, c'est-à-dire à une limite de quantité. On cherche à obtenir le même effet en percevant des taxes à l'exportation sur certains types de déchets. Le Conseil fédéral fixe les tarifs de manière à assurer à l'industrie indigène une priorité d'acquisition. L'Office des affaires économiques extérieures peut autoriser l'exportation libre de certains déchets, soit sans condition, soit en échange de certaines prestations. Il s'agit par exemple d'exiger de l'exportateur qu'il livre aux utilisateurs suisses des quantités déterminées. Les changements de régime s'appuient toujours sur des propositions de la commission paritaire pour l'exportation des déchets non ferreux, qui réunit des représentants de l'industrie de transformation, donc des utilisateurs, et d'autre part des négociants. Les fournisseurs, autrement dit les industriels produisant ces déchets, ne sont pas représentés.

La nécessité des mesures d'autodéfense dans ce domaine n'est guère discutable. En effet, la Communauté européenne n'autorise pour l'ensemble de son territoire, qu'un volume d'exportation global correspondant à peu près à la demande intérieure suisse, alors que la demande nette d'importation de l'Italie à elle seule atteint déjà un niveau voisin. La libération des exportations suisses provoquerait donc un épuisement immédiat du marché intérieur des déchets non ferreux.

La régulation par le biais des taxes à l'exportation est la forme la plus libérale et la plus souple du dirigisme étatique et doit être préférée par principe au contingentement. La différence de prix artificielle qui en résulte profite uniquement à l'Etat et n'a donc qu'un effet neutre sur la concurrence intérieure.

La taxation peut résulter en un prix intérieur légèrement plus bas que le prix pratiqué sur le marché international. Pour être efficace, la différence doit être inférieure au montant de la taxe, sans quoi l'achat en Suisse par des acquéreurs étrangers resterait néanmoins intéressant. La différence de prix n'est en tout cas qu'un corollaire et non le but de la mesure. En fait, elle en diminue même l'efficacité. La définition du but de la taxe à l'exportation, telle qu'elle figure dans le message du Conseil fédéral du 20 mars 1959 sur la révision des tarifs douaniers, la distingue d'ailleurs dans une certaine mesure d'une véritable mesure de rétorsion telle qu'on la conçoit généralement. Selon le texte gouvernemental, il s'agit avant tout d'assurer à l'industrie suisse une priorité dans l'acquisition de matériaux usagés sur le marché intérieur, ce qui se traduit par une certaine pression à la baisse sur les prix.

Quoi qu'il en soit, le prix intérieur est déterminé moins par le taux de taxation que par la difficulté d'accès des acheteurs étrangers aux déchets non ferreux de notre pays, ce qui fait de la Suisse un marché d'acheteurs. Les prix sont régulièrement révisés par les représentants des négociations et des transformateurs représentés dans la Commission paritaire. Ces ententes se font sans aucune intervention de l'Etat. La comparaison entre les prix suisses et étrangers de ces dernières années montre que le jeu des divers facteurs sur les prix aboutit souvent à des écarts sensiblement plus grands que la taxe douanière. Les bas prix sont au détriment des fournisseurs de déchets, qui ne sont pas représentés dans la Commission paritaire. Les revendeurs ne peuvent représenter les intérêts des producteurs que dans une moindre mesure car ils sont en règle générale, contrairement à ce que leur appellation laisse croire, le premier échelon de la transformation des déchets (triage, fragmentation, etc.). Ils sont donc plus proches des transformateurs que des fournisseurs. Ce déséquilibre des forces est jugé négatif par la commission des cartels qui répondait à une question de la Commission de gestion. Si les fournisseurs ne sont pas représentés dans la Commission paritaire c'est, comme l'a appris l'Office des affaires économiques extérieures, en raison de l'extrême diversité des sources de déchets non ferreux. Celles-ci vont en effet du ménage privé à la grande usine en passant par des entreprises de services telles que les PTT. Il convient peut-être d'étudier la représentation des petits commerçants en faisant appel par exemple à l'association des marchands de matières premières ou à la communauté d'intérêt des revendeurs de déchets.

Les écarts de prix constatés – pouvant aller jusqu'à 80 pour cent pour les copeaux d'aluminium – sont une conséquence injustifiée du système de régulation. Elle est due au fait que pour l'essentiel les prix sont fixés de haut en bas et que les fournisseurs ne sont pas représentés dans la Commission paritaire qui domine ce marché.

223 **Ferraille**

La régulation des exportations de ferraille se fait par un contingentement au sens propre. Chaque sorte de ferraille est soit exclue de l'exportation, soit libérée totalement ou en partie seulement, en échange de prestations. Les décisions sont prises par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures sur recommandation de la Commission consultative en matière d'autorisation d'exporter de la ferraille.

Les prix intérieurs sont fixés par entente entre les utilisateurs (surtout les aciéries), les marchands de ferraille, et les fournisseurs. Après la guerre, l'organisation faïtière des marchands et celle des aciéries avaient formé un cartel vertical par le biais d'un contrat d'exclusivité. Ce contrat a été dénoncé en 1960 et il est remplacé aujourd'hui par l'accord sur la ferraille. Alors que les premières conventions établissaient une relation avec le prix de l'acier d'armature, l'accord de 1983 se fonde sur les cotisations de prix de la ferraille dans les pays voisins. Ces prix, qui n'ont qu'une valeur indicative, peuvent être situés selon le cas 10 à 20 pour cent en dessous des

prix internationaux. Ainsi les prix indigènes sont toujours au-dessous des prix étrangers. Une déduction supplémentaire est accordée lorsque le prix dépasse un montant donné. Les aciéries justifient cette pratique en soulignant la régularité de leurs paiements et la fonction de stockage régulateur qu'elles accomplissent à la place du commerce. La comparaison des prix indigènes et étrangers de la ferraille pour ces dernières années montre que les écarts ont diminué. Ils se maintiennent en règle générale dans les limites susmentionnées.

Ce marché fermé favorise ici aussi l'industrie de transformation. Il lui facilite l'acquisition sur le marché intérieur des indispensables matières premières à des prix modérés. L'industrie n'est pourtant ni obligée de renoncer aux livraisons étrangères ni d'acheter davantage sur le marché interne que ce dont elle a besoin. Quant aux revendeurs, ils ne peuvent exporter les qualités de ferraille ne figurant pas sur la liste permanente des produits non contingentés, aussi longtemps que les aciéries sont prêtes à reprendre leur marchandise dans le délai imparti et au prix convenu. Comme les négociants ne sont pour la plupart pas équipés pour garder eux-mêmes des quantités importantes de ferraille en stock, ils ne peuvent jouer qu'un rôle régulateur restreint en cas de fluctuations de l'offre et de la demande. Les variations de celle-ci se répercutent donc directement sur les fournisseurs, c'est-à-dire tout particulièrement dans l'industrie des machines servant à la transformation de l'acier. Comme cette branche doit se débarrasser rapidement de ses déchets, elle est prête à s'en défaire à bas prix. La restriction de l'exportation favorise donc les aciéries au détriment des producteurs de déchets et en particulier de l'industrie mécanique.

La distorsion du jeu de la concurrence n'est pas une conséquence inéluctable du contingentement des exportations. Elle pourrait être atténuée si l'on accordait aux commerçants des possibilités permanentes d'exporter, même limitées. Actuellement la majeure partie de la ferraille indigène ne peut être vendue à l'étranger qu'en cas d'excédent de l'offre ou de baisse de la demande. Cette situation ne permet pas d'établir des relations d'affaires normales avec des clients étrangers. C'est d'ailleurs le point de vue que font valoir les ferrailleurs auprès des aciéries.

Si l'on veut que l'intervention étatique soit neutre, il faut donc renforcer la position des fournisseurs, ce qui n'est possible que si l'on permet aux marchands d'établir des relations commerciales continues avec des acheteurs étrangers. Ce n'est qu'ainsi que l'on accroîtra leur intérêt à reprendre la ferraille auprès des producteurs. Le système de contre-prestations en vigueur dans l'exportation de déchets non ferreux peut être pris comme modèle. Il permet aux commerçants d'exporter en permanence une part de leurs marchandises (25 % pour le cuivre par exemple). Cette «soutape» a largement contribué à la bonne entente entre les parties, bien meilleure dans ce domaine qu'elle ne l'est pour la ferraille.

Si l'on ne veut pas que des prix trop bas profitent injustement aux aciéries à la faveur du contingentement, il faut éviter que l'écart entre prix étrangers et suisses dépasse une certaine marge. Lorsque les prix découlant de l'accord en vigueur sur la ferraille dépassent la marge tolérée, l'Office fédé-

ral des affaires économiques extérieures devrait lever le contingentement des exportations. Une telle dérégulation inciterait les parties à l'accord à adapter les prix à l'évolution du marché.

23 Fleurs coupées

Chaque année, entre le 1^{er} mai et le 25 octobre, l'importation de fleurs coupées, de quelque espèce que ce soit, est soumise à autorisation. Cette mesure a pour but de limiter la quantité importée au volume nécessaire à la couverture du marché intérieur. Seuls sont autorisés à importer les marchands suisses de fleurs coupées qui importent professionnellement à longueur d'année. Les contingents individuels sont révisés tous les trois ans. Le total des importations faites pendant une saison hivernale, donc libres, sert de base au calcul des contingents des nouveaux requérants pour la saison estivale suivante.

Ce contingentement a été institué par le Conseil fédéral en 1933. Dans un premier temps, il était possible d'importer des quantités dépassant le contingent autorisé moyennant paiement d'une surtaxe. Depuis 1950, les limites de contingentement sont strictement observées. La base légale sur laquelle s'est appuyé le gouvernement a été jusqu'en 1957 l'arrêté concernant des mesures économiques à l'égard de l'étranger, depuis lors, la loi sur l'agriculture. Cette réglementation a été très contestée pendant les négociations relatives au GATT. Elle a été définitivement reconnue par nos partenaires européens en 1972. Une franchise douanière a été accordée au Portugal pour les oeillets et les roses par les pays de l'AELE.

En 1982, la Suisse a importé 8,1 millions de kilogrammes de fleurs coupées, dont 5,6 millions pendant la période non contingentée. Environ 40 pour cent des importations ont été effectuées par sept grands distributeurs et magasins, 50 pour cent par des grossistes, tandis que le reste s'est réparti entre quelque 300 fleuristes.

Un processus de concentration est survenu dans les structures de production. Il touche surtout les entreprises mixtes produisant entre autres des fleurs coupées. Dans ce domaine, le nombre des firmes a diminué d'un quart environ entre 1975 et 1980. Le phénomène affecte moins les entreprises spécialisées dans les fleurs coupées.

Les surfaces réservées à cette culture se sont accrues de plus de 50 pour cent pendant la même période, pour atteindre environ 16 000 ares. On recourt de plus en plus aux méthodes les plus modernes de culture industrielle et aux serres, non seulement pour la culture hivernale, mais aussi pour augmenter la stabilité et renforcer le contrôle de la production pendant le semestre d'été, ainsi que pour assurer une production suffisante à certaines périodes de l'année, par exemple pour la fête des mères. Les producteurs visent ainsi à une indépendance aussi grande que possible à l'égard des fluctuations météorologiques. A l'heure actuelle, quasiment la moitié de la production suisse se fait sous verre.

Le contingentement des fleurs coupées a été mis en question par ceux qui estiment que son application actuelle présente des inconvénients. Selon eux, il empêche les nouvelles entreprises d'importation d'accéder au marché, il n'autorise l'adaptation des contingents que tous les trois ans, enfin il confère à l'administration une latitude trop grande dans l'attribution des contingents supplémentaires. Mais le plus grave est que la concurrence de plus en plus vive entre importateurs, dont le nombre va en croissant, et la contrainte que représente le contingentement, donnent lieu à des abus. Ainsi, les importateurs se font faire des factures intermédiaires pour les marchandises indigènes, donnant par là l'impression qu'ils achètent une plus grande part de produits suisses que ce n'est le cas réellement.

Des doutes sont émis par ailleurs concernant la constitutionnalité et les fondements légaux de cette mesure dirigiste qu'est le contingentement des fleurs coupées. Le Conseil fédéral la fonde sur l'article 23 de la loi sur l'agriculture:

Si les importations compromettent le placement de produits agricoles à des prix équitables selon les principes de la présente loi, le Conseil fédéral peut, en tenant compte des autres branches économiques, limiter le volume des importations de produits du même genre (1^{er} al.).

Cette disposition s'appuie à son tour sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b de la constitution.

Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale.

On peut douter que le contingentement des fleurs coupées servira vraiment l'intérêt général, qu'il soit nécessaire à cet égard, et surtout que la production de fleurs coupées ait un rapport quelconque avec l'agriculture. Les représentants des producteurs de l'Office de l'agriculture justifient la référence à la loi sur l'agriculture en arguant que la production de fleurs coupées fait partie des cultures de base de notre pays et que de ce fait elle relève de l'agriculture. Le message de 1951 relatif à la loi sur l'agriculture rangeait l'horticulture parmi les branches agricoles. Il faisait valoir qu'une entreprise non agricole ressortit à la loi sur l'agriculture et que ce n'est pas tant la structure de production – paysanne, artisanale ou industrielle – qui est décisive, mais bien la nature même de la production, en particulier sa dépendance à l'égard du sol. La culture des plantes ornementales est considérée dans toute l'Europe comme partie intégrante de l'agriculture. A cela s'ajoutent des arguments de politique économique: le contingentement stabiliserait le marché et donnerait des chances de survie à un secteur fortement concurrencé par l'étranger. Dans cette optique, le maintien d'entreprises horticoles indépendantes sert l'intérêt de la collectivité. Le message fait valoir aussi que la production de fleurs coupées ne fait pas appel à des subsides publics. En revanche, si les surfaces actuellement consacrées à la culture l'étaient à d'autres formes de culture, il en coûterait certainement davantage à la Confédération.

Les arguments de politique économique ne se justifient, dans notre économie de marché, que si la production de fleurs coupées peut être considérée comme un secteur agricole dans lequel le jeu des forces du marché a été largement remplacé par des mesures étatiques. Or les représentants de la branche admettent eux-mêmes que la culture des fleurs constitue une branche marginale de l'agriculture. Tout comme la culture des légumes, elle se distingue par sa structure le plus souvent artisanale, voire industrielle, et son autonomie considérable par rapport à la météo. Elle est en effet indépendante, du moins pendant le semestre d'hiver, voire toute l'année dans les serres – des facteurs indispensables à la production agricole: sol, eau, chaleur et lumière. Dans le cas de la culture en serre, chaleur et lumière sont générées artificiellement. Même la culture des légumes est considérée, pour la même raison, comme un secteur marginal de l'agriculture. Elle est néanmoins rangée parmi les branches agricoles parce qu'elle sert à produire des denrées alimentaires. Or ce critère ne s'applique évidemment pas à la production des fleurs coupées. Quant à la dépendance à l'égard du sol, elle disparaît complètement dans la production de plantes en pot, laquelle n'est d'ailleurs pas reconnue comme activité agricole.

L'équivalence établie entre production de base – en l'occurrence celle des plantes coupées – et l'agriculture, nous paraît particulièrement discutable. On ne peut en effet considérer toute exploitation des ressources naturelles comme relevant de l'agriculture au sens constitutionnel du terme. La constitution protège la capacité de production de l'agriculture afin d'assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. C'est aussi l'avis exprimé dans un avis de droit du 28 avril 1981 du Département de justice et police concernant la définition légale de l'agriculture. Se fondant sur la doctrine, cet avis affirme que la notion d'agriculture doit être comprise conformément au but de la disposition constitutionnelle, laquelle vise à préserver dans toute la mesure possible la base de l'alimentation du peuple suisse. Selon cette manière de voir, seule la production végétale destinée à l'alimentation humaine et animale est assimilable à l'agriculture. Du fait que la culture des fleurs ne sert pas à l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, elle ne correspond pas à l'esprit de la définition constitutionnelle.

Comme la base légale du contingentement des fleurs coupées disparaît de ce fait, toute autre considération ne peut avoir qu'une valeur accessoire. Ainsi, le processus de concentration dont les petits producteurs de fleurs sont victimes a incité à demander si le contingentement remplit vraiment la fonction qu'on veut lui attribuer, à savoir précisément de lutter contre ce processus. Il convient de demander en outre si cette branche économique a pris les mesures d'autodéfense («d'entraide») exigées par l'article 31^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution. Comme on peut le constater, les principaux avantages de la concurrence étrangère résident dans la plus grande efficacité de leur organisation de vente et dans la meilleure qualité de leurs produits. Il est parfaitement raisonnable de penser que les producteurs suisses seraient en mesure de faire des efforts supplémentaires en cas de suppression du contingentement.

En outre, les producteurs de fleurs coupées ne sont pas, contrairement aux exploitants agricoles, requis de cultiver également des variétés peu productives afin d'assurer l'approvisionnement du pays. Il conviendrait plutôt d'examiner si les producteurs suisses de fleurs pourraient se spécialiser davantage afin de combler certaines lacunes du marché. Une large part de l'économie suisse se voit placée actuellement devant une telle exigence. D'ailleurs la croissance de la production hivernale de fleurs coupées en serre montre que les possibilités d'écoulement des produits suisses sont intéressantes même pendant la basse saison, au cours de laquelle la concurrence étrangère n'est pourtant pas soumise à des restrictions.

Un réexamen du contingentement des fleurs coupées se justifie enfin aussi en raison du fait que la division du travail qui s'est imposée entre producteurs et commerçants est en quelque sorte violée par les importations directes effectuées par les producteurs.

24 Conclusions

241 Généralités concernant la base légale

Les trois systèmes de contingentement examinés représentent une limitation par l'Etat du libre jeu des forces du marché. Ils exigent dès lors une base conforme à la constitution, ils doivent être nécessaires à l'intérêt général, ils doivent enfin respecter le principe de la proportionnalité.

Le contingentement des importations de fleurs coupées n'a pas de fondement dans la loi sur l'agriculture. Pour ce qui est de la régulation des exportations de ferraille et de déchets non ferreux, la base légale réside dans la compétence de l'Etat fédéral en matière de politique économique extérieure, plus précisément dans la loi sur la politique économique extérieure ainsi que dans la loi sur le tarif des douanes. Ces fondements juridiques ne justifient toutefois pas les effets secondaires de ladite régulation, notamment les avantages en matière de prix qui en dérivent pour certaines branches économiques. Aucune autre base légale ne justifie cette situation. Il est vrai que la Confédération est compétente, en vertu de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, par exemple, pour prendre des mesures en faveur des producteurs de fleurs coupées ou de l'industrie métallurgique si elle le classe parmi les branches ou professions importantes et menacées dans leur existence. Ces mesures ne seraient cependant possibles que par voie législative.

Divers milieux ont fait valoir que ces contingentements sont dans l'intérêt de la défense économique ou de l'approvisionnement du pays en cas de pénurie grave. Dans ce cas il faut se demander s'ils peuvent se fonder sur la loi sur l'approvisionnement. Or l'Office de l'approvisionnement répond nettement par la négative dans les trois cas. Certes, en vue de l'approvisionnement du pays, il est en principe souhaitable d'avoir une réserve de ferraille et de déchets non ferreux équivalant approximativement à la demande d'une année. Dans son projet de loi de 1955 sur la préparation de la défense économique, le Conseil fédéral prévoyait des mesures douanières visant à assurer l'approvisionnement national. Les Chambres fédérales ont

cependant biffé cette disposition en se référant à notre ordre politico-économique. Chacun est conscient que notre système de préparation à la défense économique présente ici une lacune voulue car la volonté d'assurer l'approvisionnement du pays en temps de guerre ne doit pas servir de prétexte à des mesures protectionnistes en temps normal.

En matière de ferraille et de déchets non ferreux, la formation de réserves de crise est volontaire et non obligatoire. Il est vrai que les matières premières industrielles sont considérées comme des biens essentiels pour lesquels l'Etat peut prescrire la formation de réserves minimales. En revanche, le moyen habituel servant à imposer de telles obligations, à savoir l'obligation de demander l'autorisation d'importer, ne conviendrait pas dans le cas présent au but visé, puisqu'il s'agit au départ de produits indigènes.

En ce qui concerne les fleurs coupées, on a émis l'opinion que les terres cultivées pourraient être rapidement reconverties pour la culture des légumes et que la culture des fleurs doit donc être jugée utile à l'économie de guerre. Outre que même si l'on admet cet argument il faut alors considérer nombre de branches économiques comme dignes d'être protégées en vue de l'économie de guerre, il faut noter que même dans ce cas la loi sur l'approvisionnement n'autorise pas des mesures protectionnistes. L'avis de droit cité précédemment nie aussi que la culture des fleurs puisse constituer une possibilité supplémentaire de produire des denrées alimentaires en temps de crise. Le document, qui examine surtout la justification des subides dans divers secteurs marginaux de l'agriculture, conclut que le subventionnement de l'horticulture florale serait un moyen inéconomique de maintenir des réserves de sol cultivable en vue de faire face aux crises éventuelles. Une telle argumentation conduirait à arguer par exemple que les places de sport et les terrains de jeu devraient être subventionnés en vertu de l'article précité de la loi sur l'agriculture. Selon le Département de justice et police, la floriculture ne peut donc bénéficier de la même protection que la production agricole car elle ne contribue pas à nourrir la population en temps de crise.

242 Déchets non ferreux

La régulation des exportations de déchets non ferreux se justifie en tant que mesure de politique économique extérieure servant à l'autodéfense. Elle doit cependant se faire de façon à avoir un effet neutre sur le jeu de la concurrence et à ne pas conférer d'avantages en matière de prix à certaines branches de l'industrie suisse. En outre, les prix indigènes ne doivent pas être trop au-dessous des prix internationaux.

Par ailleurs il convient de modifier la composition de la commission paritaire pour l'exportation des déchets non ferreux de manière à assurer la représentation des principaux fournisseurs. La comparaison avec la ferraille montre que, depuis la création en 1975 de l'Association des producteurs de ferraille, les écarts de prix ont notablement diminué. Il faut donc prévoir que la représentation des producteurs aura un effet analogue pour ce qui est des métaux non ferreux.

Si les perspectives d'une libéralisation mondiale du marché des déchets non ferreux sont défavorables, la Suisse devrait au moins s'efforcer de créer un marché libre pour ce type de déchet dans l'aire économique de la CE et de l'AELE.

243 Ferraille

Le contingentement des exportations de ferraille est un facteur économique important pour le fonctionnement des aciéries suisses. Il ne doit pas moins en être jugé à l'aune des principes juridico-politiques de notre système économique. Or la distorsion des facteurs économiques qu'il entraîne n'est pas conforme à ce critère. Le régime actuel doit donc être corrigé de manière à assurer au commerce des possibilités d'exportation permanentes sous un volume raisonnable. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures devra veiller, par une libération différenciée des contingents d'exportation, à maintenir les écarts de prix par rapport à l'étranger dans une marge objectivement tolérable.

244 Fleurs coupées

Le contingentement des importations de fleurs coupées est contestable à plusieurs égards. Si la loi sur l'agriculture est interprétée conformément à la constitution, il manque de base légale. Sa nécessité du point de vue de l'intérêt général ainsi que son bien-fondé sont discutables. Enfin, il est douteux que la branche ait pris toutes les mesures possibles pour défendre ses intérêts.

Il faut examiner la possibilité de lever le contingentement en augmentant progressivement chaque année le contingent de base et en majorant les droits de douane. On pourrait majorer notablement le tarif douanier après la suppression du contingentement pour une grande partie des importations, qui ne sont soumises qu'aux dispositions du GATT. Une préférence douanière ne devrait être maintenue que pour les pays de l'AELE. Suite à la levée des restrictions, une taxe douanière de 10 à 12 pour cent, ce qui après tout est assez modeste, devrait être jugée acceptable par les pays de la CE.

Notre commission incline donc à demander l'abolition du contingentement des importations de fleurs coupées. Elle veut cependant se renseigner davantage sur les conséquences avant de prendre une telle décision.

25 Recommandations

Vu les conclusions qui précèdent, la Commission de gestion du Conseil national fait au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

251

La composition de la Commission paritaire pour l'exportation des déchets non ferreux et de la Commission consultative pour l'autorisation des exportations de ferraille doit être modifiée en sorte que les principaux partenaires économiques y soient représentés.

252

Le Conseil fédéral devrait s'efforcer d'instituer un marché libre des déchets non ferreux dans l'aire économique de la Communauté européenne et de la zone européenne de libre-échange.

253

Le contingentement des exportations de ferraille doit être assoupli de manière à permettre à ce secteur économique d'entretenir des relations commerciales continues avec les acquéreurs étrangers.

254

L'Office des affaires économiques extérieures devrait être chargé d'observer l'évolution du marché étranger et des prix indigènes tant pour la ferraille que pour les déchets non ferreux. L'allègement des taxes douanières devra tenir compte non seulement des impératifs de l'approvisionnement intérieur mais aussi de la nécessité d'éviter des écarts de prix injustifiés.

255

Le Conseil fédéral est prié d'analyser la structure de production des fleurs en Suisse et de déterminer les effets qu'un décontingentement des importations de fleurs coupées auraient sur nos producteurs, ainsi que les possibilités d'amélioration de la productivité par ces derniers.

256

La Commission de gestion a constaté que divers milieux essaient de justifier le contingentement ou des mesures similaires en se fondant sur les impératifs de la défense économique et de l'approvisionnement du pays en biens et services de nécessité vitale en vue de faire face à des cas de pénurie grave. Notre commission prie donc le Gouvernement de dresser un rapport sur les mesures de ce type qui peuvent se justifier en temps normal en dehors de l'agriculture proprement dite.

Le Conseil fédéral est prié de faire rapport à notre commission sur les interventions dirigistes de l'Etat central qui ne relèvent ni de l'agriculture ni de l'approvisionnement du pays, et qui se fondent sur des bases légales ressortissant à la politique économique en vertu par exemple de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre a, de la constitution.

La commission prie le Gouvernement de lui donner une réponse d'ici fin juin 1985. La section compétente a auditionné les personnes suivantes à ce sujet:

Eclaircissements préliminaires

- P. Triponez, chef de la Division de la main-d'œuvre et de l'émigration (OFIAMT)
- N. Nagy, chef de section Politique économique autonome (OFAE)
- H.-D. Weyermann, adjoint, Produits agricoles (OFAE)

Examen approfondi

Ferraille et déchets non ferreux

- H. Sieber, sous-directeur OFAE
- O. Zosso, chef de section Politique économique autonome (OFAE)
- H. Bart, chef Produits industriels (OFAE)
- J.-M. Pasche, Office de l'approvisionnement (OFEP)
- U. Haudenschild, Office de l'approvisionnement (OFEP)
- H.-R. Leuenberger, président de l'Association des retordeurs, de la Commission paritaire et de la Commission consultative
- J. Huber, directeur des usines Refonda, Niederglatt
- R. Wallach, entreprise Schmoll SA, Bâle
- H. W. Frech, directeur général de l'entreprise von Roll, Gerlafingen
- J. Jenny, président de l'Association des grossistes en ferraille, de l'entreprise Kaufmann SA, Thörishaus
- A. Balmelli, de l'entreprise Thévenaz-Leduc SA, Ecublens
- W. Herrmann, fabrique de machines Bobst SA, Lausanne

Fleurs coupées

- R. Horber, Office de l'agriculture
- H. W. Moser, jardinerie, Rüfenach
- A. Mark, entreprise Schlageter + Mark, Clarens
- E. C. Fischer, fleurs en gros, Littau LU

3 Renouveau des commissions extraparlimentaires (Rapport du 28 mai 1984 de la délégation commune des Commissions de gestion, adopté les 23 et 30 août 1984 par les deux commissions)

31 Introduction

Les deux Commissions de gestion ont constitué en 1979 déjà une délégation

commune chargée d'examiner l'état des commissions extraparlémentaires en 1978. Cette délégation a déposé son rapport le 21 avril 1980 (FF 1981 II 215 ss). Ce rapport comprend notamment une série de principes qui s'inspirent des directives du Conseil fédéral du 3 juillet 1974 touchant l'institution et le mode de travail des commissions extraparlémentaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles. Il prévoit en outre de rendre compte aux Commissions de gestion au début et au milieu de chaque période administrative.

La Chancellerie fédérale a procédé en 1983 à un relevé de ces commissions en prenant le 31 décembre 1982 (milieu de la législation) comme jour déterminant. Elle en a communiqué le résultat aux deux commissions, qui ont alors chargé le conseiller national Jung et le député aux Etats Matossi d'examiner le relevé et de présenter des recommandations aux Commissions de gestion en vue du renouvellement des commissions extraparlémentaires. La délégation mixte a pris connaissance de cette documentation lors d'une première séance et demandé des renseignements complémentaires sur certains points. Une seconde séance a permis de tirer les conclusions présentées plus loin. Le manque de temps n'a pas permis à la commission du Conseil national de soumettre le système actuel à une appréciation politique. Le présent rapport se borne en conséquence aux questions d'exécution soumises au contrôle de la gestion.

32 Conclusions d'une expertise concernant les commissions extraparlémentaires

(Raimund Germann, Ausserparlamentarische Kommissionen: die Milizverwaltung des Bundes, Bern 1981)

L'étude approfondie des 200 nouvelles commissions créées de 1970 à 1977 donne une première indication sur l'efficacité des directives de 1974. Quelques chiffres suffisent à montrer l'importance de la question: une estimation fondée sur quelque 350 commissions extraparlémentaires révèle que plus de 3000 personnes extérieures à l'administration ont été mises à contribution comme experts. Le nombre est proche du total des cadres de l'administration générale (3600 fonctionnaires des classes de traitement 3 ou supérieures).

Depuis la publication des directives de 1974, le nombre de nouvelles commissions ayant plus de 15 membres (donc pondérées selon l'importance des partis) a diminué de moitié par rapport aux années précédentes. Contrairement à une vue largement répandue, la part des groupements d'intérêts pouvant lancer un référendum ne représente qu'un cinquième des sièges disponibles. Par contre, trois quarts des sièges vont à des fonctionnaires fédéraux, cantonaux et communaux, ainsi qu'à des spécialistes et des représentants d'entreprises. En moyenne, les syndicats ne disposent que de la moitié des sièges revenant aux associations d'employeurs. Si à ces derniers on ajoute les représentants des professions libérales et des entreprises, le rapport tombe même à 1 contre 6. Encore faut-il noter que des différences notables surgissent selon le mandat de la commission ou selon le départe-

ment responsable. Ainsi, la proportion est de 1 à 6 au Département de justice et police, alors qu'elle est de 1 à 2 pour le Département de l'Intérieur, voire de 1 à 1 au Département de l'économie, où s'examinent les questions essentielles des relations entre partenaires sociaux (voir Germann, p. 88 ss).

La répartition linguistique des sièges équivaut à peu près à la distribution de la population suisse. En revanche, la Suisse allemande est surreprésentée pour ce qui est des présidents et des experts ayant plusieurs mandats. Quant à la participation des femmes, elle a presque doublé depuis 1974 en passant de 3,3 à 6 pour cent, et ce notamment à compter de la création de la Commission pour les questions féminines. Les femmes sont néanmoins encore fortement sous-représentées pour ce qui est des présidences et des experts à plusieurs mandats.

33 Appréciation de la réglementation actuelle

Les règles fixées notamment dans les directives du Conseil fédéral de 1974 continuent à mériter l'appui des Commissions de gestion. Ces directives posent en effet les principes régissant une utilisation optimale de notre régime dit de milice et de l'insertion judicieuse des commissions dans le processus politique. Rappelons quelques-uns de ces principes.

Des commissions consultatives sont mises à contribution lorsque l'administration fédérale ne dispose pas des experts nécessaires à l'exécution de tâches déterminées ou lorsque ces tâches sont de par leur nature même complexes, interdisciplinaires et supradépartementales, de sorte qu'elles ne peuvent être confiées à un des services de l'administration. Ce principe de spécialisation des commissions extraparlimentaires ne subit d'exception que lorsque le Conseil fédéral ou l'administration veulent par ce biais faire appel aux représentants des divers milieux et groupements d'intérêts. Dans ce dernier cas, les commissions peuvent en principe comprendre jusqu'à 25 membres, alors que dans les autres cas le maximum est fixé à 15 membres. Le recours à des députés fédéraux n'est pas interdit mais il doit rester l'exception et être dûment motivé.

La durée totale d'un mandat est limitée à 16 ans. Une exception peut être consentie dans des cas justifiés pour les présidents de commission et pour les spécialistes des associations. Enfin, la limite d'âge est fixée à 70 ans (ordonnance du 2 mars 1977) réglant les fonctions des commissions extraparlimentaires, d'autorité et de délégation de la Confédération.

L'indemnisation des membres des commissions extraparlimentaires reste modeste: 70 à 120 francs par jour selon l'importance de la commission. Seules les commissions des autorités exerçant une fonction judiciaire bénéficient d'une indemnité journalière pouvant aller jusqu'à 300 francs. Quant au remboursement des frais de séjour, il se monte actuellement à 50 francs par nuitée.

Les fonctionnaires fédéraux ne reçoivent aucune indemnité pour leur participation à des commissions extraparlimentaires lorsque cette collaboration

fait partie de leur cahier des charges. Ils sont cependant défrayés conformément aux tarifs usuels. D'une manière générale, le recours judiciaire à des commissions extraparlémentaires représente pour la Confédération un «système de milice» financièrement avantageux.

34 Remarques concernant certaines commissions

Notre délégation a constaté que les instructions du 11 mai 1984 de la Chancellerie fédérale aux secrétaires généraux pour le renouvellement des commissions permanentes sont conformes aux exigences fondamentales formulées en 1980 par les deux Commissions de gestion. Il faut en particulier examiner si le maintien d'une commission déterminée se justifie ou si son mandat peut être confié au département responsable. Il faut aussi étudier la possibilité de fusionner des commissions ayant des mandats similaires. Il est aussi opportun de rappeler que le nombre de sièges d'une commission est soumis à un maximum et que les commissions de gestion ont recommandé que le nombre de membres soit réduit à un minimum. Il y a lieu de rappeler l'exigence formulée dans les directives, ainsi que par les Commissions de gestion, quant à la composition, qui doit refléter adéquatement la répartition linguistique et régionale et assurer une représentation équitable des femmes et de la jeunesse. Enfin, la mise à contribution de députés aux Chambres fédérales doit être motivée. Pour illustrer les recommandations formulées à l'intention du Conseil fédéral, nous traiterons ci-après de quelles questions concernant certaines commissions, tout en laissant de côté des requêtes présentées dans le rapport au Conseil fédéral et qui ne sont pas contestées.

Département des affaires étrangères (DFAE)

La *Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger* doit, de par son mandat et sa composition, représenter notre pays dans sa totalité et dans sa diversité. Pourtant, elle ne comprend actuellement qu'un membre provenant de la Suisse centrale, et l'économie privée ne semble pas être représentée du tout. Par contre, la *Commission consultative pour la coopération au développement* comprend trop de députés à l'Assemblée fédérale (6 sur 17). Quant à la *Commission suisse à l'UNESCO*, elle devrait être examinée quant à son mode de travail et la coordination de son activité avec les offices spécialisés. Le département a donné l'assurance qu'il reverrait la composition de la commission de coordination et de la commission pour l'UNESCO.

Département de l'intérieur (DFI)

La *Commission de météorologie* est prévue par la loi comme organe de direction scientifique et technique et de surveillance de l'Institut suisse de météorologie. On admet qu'elle a donné satisfaction. Des doutes règnent en revanche quant aux relations administratives entre l'Institut et le Département de l'intérieur responsable, et en particulier quant à la manière dont celui-ci exerce sa compétence de donner des directives à l'Institut. La *Com-*

mission des toxiques a pour mission de permettre aux nombreux milieux intéressés de se faire entendre. Elle est formée de 40 membres bien que selon le département chaque groupement intéressé n'est représenté en principe que par une seule personne. Malgré tout, notre délégation estime que cette commission doit être ramenée à 25 membres. La *Commission des vins* compte 30 membres, pour la plupart négociants en vins. Elle a pour mandat de surveiller les pratiques du commerce des vins. Le département est d'avis que ses décisions sont dans l'ensemble équitables et conformes à l'intérêt général. Notre délégation estime par contre que la commission n'est guère à même de prendre des décisions équitables étant donné que sa composition n'est pas équilibrée. En effet, tant les producteurs que les consommateurs y sont sous-représentés. Dans sa forme actuelle, elle fait plutôt l'effet d'une émanation de l'association professionnelle. Si elle doit être maintenue en tant que commission fédérale, sa composition devra être modifiée de manière à lui permettre de remplir sa mission propre. La *Commission d'experts chargée du problème des déchets* compte 26 membres, celle de *l'examen des réservoirs* 22. Pour des commissions à caractère technique, les chiffres sont excessifs. Enfin la *Commission pour l'écoulement des poissons indigènes* joue purement et simplement le rôle d'organe de défense des intérêts de cette branche. En outre, la demande est excédentaire pour les deux principales sortes de poisson, la perche et la fêra. Les tâches de la commission relèvent du champ d'activité d'une organisation économique.

Département de justice et police (DFJP)

La *Commission permanente du trafic routier* compte encore 50 membres. La demande de réduction de cette commission, formulée par les Commissions de gestion, reste valable. Elle doit être réexaminée lors de la réélection de ses membres.

Département militaire (DMF)

Le Département militaire continue à rejeter tout examen de l'état et des mandats des commissions consultatives pour les affaires militaires. Selon le département, une fusion de ces commissions ne serait pas appropriée car les questions à étudier sont différentes pour chaque catégorie de troupe. La *Commission pour le Service alpin* constituerait une exception. Elle sera probablement supprimée à la suite d'une inspection de la Commission de gestion du Conseil des Etats. Nous estimons que le Département doit, malgré ses objections, revoir à fond la question pour les autres formations. Nos commissions entendent donc reprendre l'affaire en main dans cette optique lors de prochaines inspections.

Département des finances (DFF)

La *Commission des spécialistes de l'alcool* semble dépendre étroitement de la Régie des alcools. Elle a avant tout une fonction de représentation. Il appartiendra à la Délégation des alcools des Chambres fédérales de revoir de plus près le rôle de cette commission à l'occasion du réexamen de cette administration.

Département de l'économie publique (DFEP)

La *Commission du contrôle des prix* n'a plus tenu séance depuis cinq ans. Le département souhaite cependant le maintien de cette commission afin de pouvoir lui présenter à tout moment des décisions de principe importantes. De plus elle lui permet de renoncer à faire appel à des experts étrangers à la commission. En tant que commission «en réserve» elle devrait néanmoins, conformément aux principes formulés il y a quatre ans, être supprimée. La *Commission de la formation professionnelle* n'est pas tenue pour indispensable par le département, vu que son rôle d'interlocuteur du département pourrait être remplacé par les procédures de consultation usuelles. Cette commission est néanmoins prévue par la loi sur la formation professionnelle. Notre délégation propose en conséquence de limiter à l'avenir les consultations à l'audition de cette commission. La *Commission de surveillance de l'Office suisse d'expansion commerciale* comprend 29 membres dont certains ont dépassé la durée réglementaire de leur mandat. Il conviendra d'apporter les corrections nécessaires lors de la réélection. La *Commission de contrôle de l'exportation des vins indigènes* a déjà été critiquée il y a quatre ans. Ainsi, en 1983, elle a dû tenir 40 séances pour examiner des exportations atteignant un volume de 6000 hectolitres. Un tel effort paraît disproportionné. On n'a encore jamais entrepris jusqu'ici d'examen véritable de la nécessité de cette commission. Sa tâche devrait être répartie entre les organisations professionnelles et les stations fédérales de recherche agricole. La *Commission chargée de déterminer les coûts de production de la vendange et du vin* continue à sembler inutile à notre délégation. Nous estimons que les associations professionnelles et les stations d'essai devraient ici aussi se partager la tâche. Les *Commissions consultatives d'estimation des verrats et des taureaux* ont déjà fait l'objet de critiques il y a quatre ans. Depuis lors, une nouvelle commission analogue a été créée pour les boucs reproducteurs. La délégation maintient sa demande de suppression de ces commissions. Elle estime que la qualité des animaux d'élevage incombe en premier lieu aux exploitants et aux associations professionnelles. Le maintien de telles commissions doit être considéré comme un des effets négatifs du dirigisme dans notre agriculture. La *Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture* compte trop de députés (six membres à part entière). En outre il est surprenant que le parti démocrate-chrétien ne soit pas représenté. Il faut soit baisser le nombre des députés soit assurer une proportionnalité minimale.

Département des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE)

La *Commission pour la loi sur la durée du travail* n'a plus siégé depuis 1979. L'Office des transports souligne que la commission a été formée en vertu d'une disposition légale. Elle serait d'ailleurs sur le point d'être confrontée à toute une série de problèmes. Cette réponse n'est pas satisfaisante en raison de son caractère trop général. Il est manifeste qu'il s'agit encore d'une commission «en réserve» et qu'elle devrait être dissoute à la prochaine révision de la loi.

35 Recommandations

Les deux Commissions de gestion ont soumis au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

351

Le Conseil fédéral est prié d'observer scrupuleusement ses propres directives lors du prochain renouvellement des commissions extraparlémentaires. Les secrétaires généraux de tous les départements doivent en particulier être priés de respecter les directives de la Chancellerie fédérale du 11 mai 1984.

352

Les cas particuliers cités au chiffre 34 du présent rapport ont valeur d'exemple. Les organes compétents dans chaque cas doivent être rendus attentifs à ces exemples. Les secrétariats généraux devraient en outre ré-examiner dans le même esprit les autres commissions.

353

La Chancellerie fédérale sera priée de présenter aux Commissions de gestion en mars 1985 un bref compte-rendu des suites données au présent rapport. Il devra préciser les commissions nouvellement formées ou dissoutes depuis fin 1982. Il devra aussi indiquer les cas dans lesquels un président de commission a été exempté de la règle concernant la limitation de la durée du mandat, ceux où le maximum de 25 membres a été dépassé, ainsi que ceux où l'on a recouru à des députés à l'Assemblée fédérale (voir les paragraphes 3, 8 et 9 du rapport des Commissions de gestion du 21 avril 1980).

4 Rapport du Conseil fédéral du 27 février 1985 concernant la réélection des commissions extraparlémentaires

Pour l'essentiel, le Conseil fédéral répond au rapport de la Commission de gestion comme il suit¹⁾:

41 Généralités

Se fondant sur l'ordonnance du 2 mars 1977 réglant les fonctions de commissions extraparlémentaires, d'autorités et de délégations de la Confédé-

¹⁾ Le texte intégral du «Rapport sur le renouvellement des commissions extraparlémentaires» du 27 février 1985 peut être demandé à l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (EDMZ), 3000 Berne.

ration (RS 172.31) ainsi que sur les directives du 3 juillet 1974 concernant les commissions, le Conseil fédéral a renouvelé à la fin de 1984 toutes les commissions permanentes pour la période administrative 1985 à 1988. A cette occasion, il s'est notamment demandé si ces commissions étaient encore nécessaires, s'il serait possible de supprimer ou de faire fusionner certaines d'entre elles et si de nouvelles tâches ne pourraient pas être confiées à des commissions existantes. Il a en outre examiné s'il serait possible de réduire le nombre des membres et s'il conviendrait de définir à nouveau les tâches. Il a voué une grande attention au problème de la composition équilibrée de chaque commission. C'est ainsi qu'il a en particulier veillé à ce que les minorités linguistiques, les jeunes et les femmes soient mieux représentés au sein des commissions. Le but n'a pas toujours pu être atteint, puisqu'il fallait réduire et non pas augmenter le nombre des membres des diverses commissions. Cependant, si des vacances devaient survenir au cours de la présente période administrative, on veillera à prendre en considération ces groupes dans toute la mesure du possible.

42 Modifications des effectifs des commissions extra-parlementaires

421 Commissions nommées par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a nommé six nouvelles commissions (Commission fédérale de recours en matière de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (Commission LPP), Commission fédérale de recours pour la fondation Pro Helvetia, Commission fédérale de recours en matière d'encouragement de la recherche, Commission fédérale pour la protection atomique et chimique (CENAL), Commission de recours en matière d'assurance-accidents, Commission administrative du Fonds pour la désaffectation d'installations nucléaires). Il en a dissout quatre (Commission fédérale de contrôle des émissions, Commission fédérale de contrôle pour les concessions de pipelines, Commission fédérale pour les prétentions de transport par pipelines, Commission administrative du Fonds pour dommages atomiques différés).

Dans 16 commissions, il a procédé à une diminution des effectifs allant de une à onze personnes.

Le Conseil fédéral a nommé cinq membres des Chambres fédérales dans des commissions extraparlamentaires; il s'agit uniquement du remplacement de parlementaires sortants.

Des exceptions ont été faites pour 30 membres de commissions quant à l'âge-limite.

La limite d'âge de 70 ans n'a jamais été dépassée.

422 Commissions nommées par les départements

Les départements ont nommé trois nouvelles commissions (Commission pour la statistique pénitentiaire suisse, Commission des statistiques de

l'assurance-accident, Commission du SSP [Commission du service sanitaire porcin]. Ils en ont éliminé dix (Comité préparatoire et consultatif des questions orthographiques, Commission consultative de l'Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches, Commission technique chargée de l'examen des mesures de prévention des accidents, Commission fédérale pour l'examen des réservoirs, Commission d'étude «Les nomades en Suisse», Groupe de travail sécurité du trafic, Commission de surveillance pour l'exécution du service consultatif et sanitaire porcin, Commission fédérale pour les moyens d'enseignement et les constructions, Commission fédérale pour le rationnement du courant, Comité consultatif pour la conception globale suisse des transports).

Les départements ont nommé deux membres supplémentaires des Chambres fédérales dans leurs commissions.

Ils ont fait exception à l'âge-limite dans quinze cas.

La limite d'âge de 70 ans n'a jamais été dépassée.

43 Commissions comptant plus de 25 membres

431 Commissions nommées par le Conseil fédéral

DFAE

Commission nationale suisse pour l'UNESCO (61 membres): La structure et l'importance numérique de cette commission font actuellement l'objet d'un réexamen.

DFI

Commission fédérale de l'alimentation, de la législation et du contrôle des denrées alimentaires (CFA): (39 membres; un membre en moins): Une réduction plus forte du nombre des membres n'est pas possible si l'on veut que tous ces organismes spécialisés, qui sont nécessaires à l'accomplissement de la tâche, soient représentés.

Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets (27 membres; deux membres en moins): Ce nombre se justifie par le fait que les problèmes posés par les déchets sont à la fois hautement scientifiques, politiques et d'ordre pratique (dioxine, bouteilles pour la bière, compost). Il est prévu de réduire le nombre des membres à 23 d'ici à 1988.

Commission fédérale des toxiques: (41 membres): En réduisant maintenant à 25 le nombre des membres, on compromettrait les travaux ayant pour objet l'exécution de la loi sur les toxiques. A l'avenir, cependant, on renoncera dans la mesure du possible à remplacer les membres qui démissionnent (réduction successive).

Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (44 membres; six membres en moins): Cette commission assume une tâche très importante. Elle est l'organe consultatif principal du Conseil fédéral dans le domaine de l'AVS et de l'AI. Si l'on veut que tous les organismes spéciali-

sés, partenaires sociaux et cantons soient convenablement représentés, il n'est pas possible de réduire ce nombre davantage encore.

Commission fédérale des médicaments (28 membres: augmentation de deux membres): Il a été nécessaire de dépasser le nombre maximum de 25 membres, afin de pouvoir faire entrer dans la commission des représentants des assurances-accidents.

Commission fédérale de la protection des eaux (30 membres): Vu les problèmes importants qui sont en suspens dans le domaine de la protection des eaux, il n'est actuellement pas possible de réduire le nombre des membres.

DFJP

Commission permanente de la circulation routière (45 membres; cinq membres en moins): Il est actuellement impossible de réduire ce nombre davantage encore, car les organismes spécialisés qui doivent être représentés ne le seraient plus tous.

Commission fédérale pour les problèmes des étrangers (27 membres): Lors de la réélection pour la période administrative 1981 à 1984, le nombre des membres de cette commission a été réduit de 40 à 27. En cas de réduction plus importante, les milieux concernés ne pourraient plus être représentés équitablement.

Chambre de recours de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (35 membres; diminution de onze membres): Une réduction plus importante n'est actuellement pas possible.

DFEP

Commission consultative pour la politique économique extérieure (36 membres); *Commission fédérale du travail* (29 membres); *Commission de recours en matière de classement et de taxation des fromages* (29 membres): Le nombre des membres de ces trois commissions ne peut pas être réduit, car les milieux concernés ne pourraient plus être représentés équitablement.

432 Commissions nommées par les départements

DFAE

Aucune.

DFI

Commission fédérale du commerce des vins (30 membres): Il n'est actuellement pas possible de réduire le nombre des membres. Il est cependant prévu de diminuer progressivement le nombre des membres provenant des milieux surreprésentés.

DFJP

Commission arbitrale fédérale en matière de perception de droits d'auteur (48 membres; 34 membres en moins): Une réduction plus forte n'est

actuellement pas possible. De nombreuses catégories d'utilisateurs d'œuvres (SSR, radios locales, fabricants de supports de son, cinémas, etc.) doivent être représentés par deux experts chacune.

DMF

Aucune.

DFF

Aucune.

DFEP

Conseil d'administration de la BUTYRA (35 membres): Ce chiffre élevé s'explique par le fait que de nombreux membres de la BUTYRA (organisations et entreprises) doivent être représentés conformément à leur importance (cf. art. 17, 1^{er} al., de l'arrêté sur le statut du lait). Selon ledit arrêté, la Commission des spécialistes du lait, l'industrie des graisses, les consommateurs et les services fédéraux intéressés doivent également être représentés dans le conseil d'administration. En vertu des statuts, approuvés par le Conseil fédéral, d'autres milieux encore ont le droit d'être représentés (Union suisse des acheteurs de lait, Union suisse du commerce de lait, beurre et fromage, Union des fabriques suisses de fromages en boîtes, Vorort, Union suisse du commerce de fromage SA). Pratiquement, le conseil d'administration de la BUTYRA fait office d'assemblée générale. En règle générale, il ne siège qu'une fois par an. Les problèmes courants importants sont discutés au sein du comité directeur, qui est composé de 14 membres et se réunit plusieurs fois par an.

DFTCE

Aucune.

44 Réponses aux diverses recommandations des Commissions de gestion

441 Commissions nommées par le Conseil fédéral

DFAE

Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO)

Recommandation: Nommer dans la commission des représentants de la Suisse centrale et de l'économie privée.

Réponse: La collaboration avec l'économie privée est désormais assurée par un membre du Vorort. En revanche, les organisations membres, qui soumettent des propositions pour la COCO, n'ont pas été à même de trouver un représentant de la Suisse centrale.

Commission consultative pour la coopération internationale au développement

Recommandation: Réduire le nombre des membres de l'Assemblée fédérale.

Réponse: Les Chambres fédérales n'ayant pas de commission propre pour le domaine de la coopération au développement, il est important tant pour le Conseil fédéral que pour l'administration que les principaux groupes parlementaires soient représentés au sein de cette commission. Cette représentation est d'ailleurs souhaitée par les groupes en question.

Commission nationale suisse pour l'UNESCO

Recommandation: Revoir les méthodes de travail et la coordination avec les offices spécialisés.

Réponse: Un groupe de travail de la commission a réexaminé la structure et les méthodes de travail de la commission. Elle est arrivée à la conclusion que des modifications fondamentales ne sont actuellement pas nécessaires. La commission est du même avis. Cependant le Département des affaires étrangères a l'intention de reconsidérer, au cours de la période administrative 1985 à 1988, la question de la restructuration, en collaboration avec le Département de l'intérieur.

DFI

Commission fédérale de météorologie

Recommandation: Clarifier les relations administratives entre le Département de l'intérieur et l'Institut suisse de météorologie (ISM) et revoir la question du pouvoir du département de donner des directives à l'ISM.

Réponse: Jusqu'ici, les relations administratives entre le département et l'ISM n'ont jamais donné lieu à des problèmes. Le pouvoir qu'a le département de donner des directives s'exerce aussi bien à l'égard de l'ISM que des autres offices subordonnés au département.

Commission fédérale des toxiques

Recommandation: Réduire le nombre des membres à 25.

Réponse: Il n'est actuellement pas possible de réduire le nombre des membres. (motif, cf. chiffre 431).

Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets

Recommandation: Le nombre des membres est trop élevé pour une commission essentiellement technique; il convient de le réduire.

Réponse: Il est prévu de réduire le nombre des membres à 23 d'ici à 1988.

DFJP

Commission permanente du trafic routier

Recommandation: Réduire le nombre des membres.

Réponse: Une réduction de cinq membres a déjà eu lieu. Une réduction plus importante n'est actuellement pas possible.

DMF

Aucune.

DFE

Aucune.

DFEP

Commission fédérale du contrôle des prix

Recommandation: Dissoudre cette commission, qui n'a plus tenu de séances au cours de ces dernières années.

Réponse: A l'article 6 de la loi fédérale sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, le législateur a expressément demandé qu'il y ait une commission consultative. Au cours des dernières années, il n'a pas été nécessaire de la convoquer; du seul fait qu'une telle commission existe, la surveillance des prix et les tâches de contrôle assumées par le Contrôle fédéral des prix s'en trouvent facilités dans la pratique.

Commission fédérale de la formation professionnelle

Recommandation: Dans le domaine de la formation professionnelle, les procédures de consultation doivent, dans la mesure du possible, se limiter à l'audition de cette commission.

Réponse: L'article 66, 2^e alinéa, de la loi sur la formation professionnelle est impératif: avant d'édicter des dispositions d'exécution, il faut entendre les cantons et les associations professionnelles. L'article 66, 3^e alinéa, de la dite loi ne confère nullement à la commission le pouvoir de se substituer aux cantons et associations professionnelles. Mais il y a aussi des raisons d'ordre pratique qui empêchent la commission d'assurer cette tâche. Telle qu'elle est composée, elle ne représente pas tous les milieux professionnels. En outre, elle ne peut siéger qu'une ou deux fois par an, ce qui retarderait la publication de dispositions relatives à l'exécution et à la formation.

Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture

Recommandation: Il convient de réduire le nombre des parlementaires faisant partie de cette commission ou rétablir une représentation proportionnelle minimale des partis politiques.

Réponse: Le nombre des parlementaires dans cette commission ainsi que leur appartenance à un parti politique résultent du fait que ces membres-là sont le plus souvent les représentants d'associations faîtières et d'organisations qui ont un siège permanent au sein de la commission. En cas de démissions au cours de la prochaine période administrative, on tiendra compte le mieux possible des recommandations faites par les commissions de gestion.

DFTCE

Commission fédérale pour la loi sur la durée du travail

Recommandation: Il faut dissoudre cette commission, qui n'a plus tenu de séance au cours des dernières années.

Réponse: Cette commission ne peut pas être dissoute, car il est à prévoir qu'en raison de la réduction de la durée du travail, elle devra de nouveau se réunir au cours de la prochaine période administrative, afin d'examiner les conséquences de cette mesure sur la durée du travail dans les entreprises (concessionnaires) de transports publics.

442 Commissions nommées par les départements

DFAE

Aucune.

DFI

Commission fédérale du commerce des vins

Recommandation: Les divers milieux doivent être mieux représentés au sein de la commission; les producteurs et les consommateurs sont sous-représentés.

Réponse: Il n'est pas possible, à court terme, de modifier la composition de la commission, comme le proposent les Commissions de gestion. La question sera examinée lors des prochaines séances du comité directeur et de la commission. Les membres de la commission et les associations professionnelles intéressées seront consultés à ce sujet. Il faut cependant relever que, pour travailler utilement dans cette commission, il est nécessaire de disposer de connaissances spécifiques, ce qui est généralement le cas des personnes qui bénéficient du permis les autorisant à pratiquer le commerce des vins et de celles qui sont diplômées de l'Ecole de viticulture.

Commission fédérale pour l'examen des réservoirs

Recommandation: Pour une commission technique, il y a trop de membres; il convient d'en réduire le nombre.

Réponse: Cette commission a été dissoute à la fin de l'année 1984. Actuellement, l'Office fédéral de la protection de l'environnement a suffisamment de connaissances techniques et d'expérience pour pouvoir également apprécier par lui-même les nouveautés techniques dans le domaine des réservoirs.

Commission s'occupant des questions en rapport avec l'écoulement des poissons indigènes

Recommandation: L'activité de cette commission est du ressort d'une association professionnelle; la commission doit donc être supprimée.

Réponse: La commission a été dissoute.

DFJP

Aucune.

DMF

Commission consultative pour les affaires militaires

Recommandation: Revoir la question de l'effectif et les tâches de ces commissions (en particulier de la Commission pour le service alpin).

Réponse: Les commissions consultatives extraparlimentaires du Département militaire fédéral, qui s'occupent des questions techniques en rapport avec l'armement, découlent du système de milice propre à notre armée et ne peuvent donc être comparées avec d'autres commissions consultatives. Ce qui caractérise notamment le système de milice, c'est l'importance qu'il y a à tirer profit des expériences faites par la troupe et les cadres de milice, soit qu'on puisse s'en inspirer, soit qu'elles soient utiles pour les projets du

département dans le domaine du matériel et de l'organisation, où l'on ne peut se passer de l'avis de la troupe.

La même remarque s'applique à la Commission pour le Service alpin, qui assure la liaison entre l'administration et la troupe, en particulier pour le CA mont 3. Le système pratiqué jusqu'ici permet de recueillir des expériences et des idées d'une façon extrêmement avantageuse. Preuve en est que la Commission pour le Service alpin coûte en tout et pour tout environ 500 francs par an. Il est certainement utile de fixer dans un cahier des charges les tâches d'ordre général et spécifiques de cette commission. Le département a confié au chef d'arme de l'infanterie le soin de préparer un tel cahier des charges. Il faut en outre relever que les directeurs militaires des cantons de montagne se sont regroupés dans un organisme, afin de recueillir des suggestions concernant l'engagement de l'armée en montagne. Là aussi, la Commission pour le service alpin peut jouer un rôle utile en assurant la liaison entre la troupe et l'administration.

DFF

Aucune.

DFEP

Commission de surveillance de l'Office suisse d'expansion commerciale

Recommandation: Les directives du Conseil fédéral concernant le nombre des membres et la durée des fonctions doivent être respectées.

Réponse: Conformément aux statuts de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), le Conseil fédéral ne désigne que 8 des 23 à 29 membres que compte cette commission (plus le directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures). Les autres membres sont nommés par le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans ainsi que par l'assemblée générale de l'OSEC, qui ont chacun droit à un certain nombre de sièges. Aucun des membres nommés par le Conseil fédéral n'est entré en fonction avant 1978.

Commission de contrôle des vins à l'exportation

Recommandation: Examiner si cette commission est nécessaire.

Réponse: Il est indispensable de contrôler les vins destinés à l'exportation. Une réorganisation est à l'étude, pour réduire les frais.

Commission fédérale du prix de revient des raisons et du vin

Recommandation: Supprimer cette commission.

Réponse: Il est prévu d'examiner la possibilité d'une collaboration avec la station de recherches de Tänikon; on verra alors si la commission peut être dissoute.

Commissions d'estimation des verrats, des taureaux et des boucs reproducteurs

Recommandation: Supprimer ces commissions.

Réponse: Avant d'être utilisés pour la reproduction, les animaux d'élevage mâles doivent être appréciés par des commissions désignées par la Confédération. Souvent, les sociétés d'élevage ne s'intéressent qu'au rendement des

animaux. La Confédération, elle, se soucie surtout de la qualité de la production animale et de la santé des animaux. Seules des commissions fédérales neutres sont à même de tenir compte équitablement de ces critères, ce qui est dans l'intérêt général.

DFTCE

Aucune.

III

Liste des recours examinés en 1984

Les Commissions de gestion reçoivent chaque année de nombreuses communications dont elles tirent parti dans l'exécution de leur mandat de haute surveillance. On trouvera ci-après quelques recours traités comme objets indépendants. Les requêtes émanant de fonctionnaires fédéraux ne sont pas citées.

Comme chaque année, il n'a pas été possible de donner une suite formelle à toutes les déclarations. Malgré cela on en a généralement tenu compte dans l'exercice de la haute surveillance.

1 Conseil des Etats

1.1 *H.A. Keller, Riehen, recours contre les explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 4 décembre 1983*

Les explications de vote du Conseil fédéral ne constituent pas une décision pouvant faire l'objet d'un recours en droit selon l'article 5 de la loi sur la procédure administrative. Dès lors, comme le reste de l'activité du Gouvernement et de l'administration, elles ne sont soumises qu'à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale. Le recourant ne précise pas en quoi les explications concernant la modification de la disposition constitutionnelle relative au droit de cité contiendraient des irrégularités qui auraient pu influencer de manière décisive sur le résultat du scrutin. De ce fait la Commission de gestion se rallie à l'avis du Conseil fédéral en la matière. Les explications ne dissimulent pas, en particulier, que la revision entraîne un certain transfert de compétence des cantons à la Confédération et qu'elle modifie l'ordre juridique actuel de manière indirecte, par le biais de la revision prévue de la loi sur la citoyenneté.

1.2 *H.A. Keller, Riehen, concernant l'activité accessoire de juges fédéraux*

La commission a décidé de traiter la question des activités d'arbitrage de deux juges fédéraux, non pas comme cas isolé, mais à l'occasion d'un examen approfondi de l'activité parallèle des juges fédéraux.

1.3 *J.-J. Meyer, Lausanne, contre la votation populaire du 4 décembre 1983*

La formulation des questions dans les deux votations fédérales du 4 décembre 1983 a jeté le doute dans l'esprit du recourant sur les objets respectifs du vote. Selon la pratique constante du Conseil fédéral, les questions figurant sur le bulletin de vote reprennent mot pour mot le titre de l'arrêté fédéral correspondant, afin d'assurer au mieux l'objectivité de la question. Dans les explications, les titres et les objets ont été clairement mis en parallèle. Le Conseil fédéral n'a pas à se prononcer sur le caractère explicite ou

non du titre des arrêtés, étant donné que le Parlement a dissocié les deux projets (arrêté sur la revision du droit de nationalité dans la constitution et arrêté tendant à faciliter certaines naturalisations).

1.4 *Th. Ruckstuhl, Herisau, contre les explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 20 mai 1984*

Contrairement à ce qu'affirme le recourant, les explications du Gouvernement concernant l'initiative populaire contre le bradage du sol national ne peuvent nullement être jugées fallacieuses. Ainsi, lorsque le Gouvernement affirme avoir contribué par le contingentement partiel introduit en 1980 à un recul des ventes de biens-fonds à des étrangers, il n'exclut pas que cette baisse soit due aussi en partie à la récession. En tout cas, la formulation des explications laisse la porte ouverte à cette interprétation. Sur ce point comme sur d'autres, la marge de manœuvre qui doit être accordée au Conseil fédéral dans la rédaction des explications ne peut être considérée comme dépassée. Selon l'article 11 de la loi sur les droits politiques, les explications de vote doivent être brèves et objectives et tenir compte des vues des minorités importantes. En l'occurrence, l'avis des initiateurs a été présenté. La Commission de gestion estime que les explications contestées par le recourant étaient objectives et formulées avec circonspection en l'absence de données quantitatives indiscutables.

1.5 *H.R. Wehrli, Hinterkappelen, contre la Régie des alcools*

Comme la haute surveillance de la Régie des alcools ressortit à la Délégation de l'alcool des Chambres fédérales, les deux Commissions de gestion ne se sont occupées que des questions qui n'ont pas été ou qui n'ont été que partiellement examinées par la délégation. Elles ont constaté que les remarques du recourant concernant les possibilités d'amélioration et de réorganisation de la régie et de la politique agricole en général méritaient en partie d'être étudiées. Elles sont soit déjà traduites dans la pratique soit encore à l'examen. Par contre, l'administration n'a pas lésé le droit du requérant d'être entendu. Enfin, la critique formulée à l'égard de l'autonomie de la régie n'est plus fondée.

2 Conseil national

2.1 *Armin a. Ayren, Höchenschwand, et consorts, contre le Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral n'était pas entré en matière sur un recours contre la décision d'ouvrir une procédure qu'avait prise le Département des transports à l'encontre d'un adversaire de l'autorisation de mise en service de la centrale nucléaire de Leibstadt, décision par laquelle le département lui refusait l'accès à une partie du dossier. Les frais de procédure avaient été mis à la charge du recourant. La Commission de gestion estime que le refus de donner accès au dossier représente une décision incidente susceptible séparément de recours et pouvant causer un tort irréparable au sens de l'article 45 de la loi sur la procédure administrative. C'est pourquoi la

commission avait recommandé au Conseil fédéral de reconsidérer la requête quant au fond et partant de prendre une nouvelle décision quant au règlement des frais. Vu qu'entre-temps le requérant a retiré son objection à l'autorisation en tant que telle, il n'y a plus aucun intérêt à poursuivre la procédure. La commission maintient cependant sa position pour des raisons de principes en vue des procédures à venir.

2.2 *A. Baudy, Lausanne, contre le Tribunal fédéral*

Le Tribunal fédéral ne lèse aucun principe élémentaire de procédure en ne faisant pas procéder à des négociations entre les parties et en n'entretenant aucune correspondance dans les affaires de poursuite pour dettes et de faillite.

2.3 *N. Birrer, Winikon, contre le Tribunal fédéral des assurances*

La lettre ne permet pas de juger quels principes élémentaires de procédure auraient été violés par le Tribunal fédéral des assurances. La décision relative aux frais fait partie du prononcé du jugement et n'est pas soumise à la haute surveillance parlementaire.

2.4 *H. U. Burkhard, Thörishaus, contre le Conseil fédéral*

La requête concernant la procédure devant la commission de recours chargée de statuer sur l'autorisation d'effectuer un service non armé a incité la Commission de gestion à présenter au Conseil fédéral des recommandations en vue du traitement de telles requêtes. Ainsi, de simples notes prises à la main par les divers juges concernant l'interrogatoire du recourant ne suffisent pas pour décider avec certitude, au vu du résultat des preuves, quant à la poursuite de la procédure. Il convient donc de formuler des exigences minimales concernant le procès-verbal de la procédure de recours relatif à l'autorisation de faire du service non armé. Par ailleurs, les «questions-pièges» violent le droit du recourant de se faire entendre car elles l'induisent à donner des réponses qui ne correspondent pas à sa volonté propre.

2.5 *Desta Tedu, Genève, contre le Conseil fédéral*

Le requérant déplore au premier chef que le Ministère public n'a pas donné suite à sa plainte de janvier 1976. Ce dernier a estimé que les délits présumés étaient prescrits. Etant donné que la prescription absolue est survenue depuis, il ne semble guère utile de poursuivre l'affaire.

2.6 *S. Dolder, Wallisellen, contre le Département militaire*

Le Département s'est excusé auprès de requérant d'avoir commis une erreur dans la planification du personnel, laquelle a donné lieu à une incorporation erronée du requérant. Reste à savoir si un militaire peut demander une réparation pour tort moral au Département militaire lorsqu'il s'estime lésé dans sa situation personnelle. Cette question fait l'objet d'une autre procédure devant le Tribunal fédéral. Quant à la pratique actuelle voulant que l'on n'applique pas la loi sur la procédure judiciaire aux mutations dans l'incorporation militaire, elle fait l'objet d'une expertise juridique dans l'administration.

2.7 *H. Gerber, Rüfenacht, contre les PTT*

La Commission de gestion ne peut se pencher sur un cas particulier de résiliation de rapports de service établis à titre d'essai par l'Entreprise des PTT. Quant à la procuration de marchandises par des collaborateurs des PTT, que le requérant a critiquée, elle a été interdite par la direction générale de la régie.

2.8 *O. Gutweniger, Zurich, contre le Tribunal fédéral*

Les Commissions de gestion continuent à recevoir des lettres de ce requérant, qu'elles classent après un examen sommaire, car elles concernent toujours la question de la recevabilité aux fins de procédure d'une affaire, toujours la même, déjà maintes fois jugée.

2.9 *B.M. Kallivroussis-Pospisil, Corfou, contre le Tribunal fédéral des assurances*

Le recourant s'élève contre un jugement renvoyant l'affaire à l'instance inférieure. Cette décision ne constitue pas un jugement de dernière instance. De plus, la critique porte sur le prononcé du jugement par le tribunal, lequel est soustrait à la surveillance du Parlement.

2.10 *B. Krähenbühl, Münchenstein, contre les PTT*

Le requérant exige l'extension de l'article 38 de la Constitution fédérale aux tarifs des entreprises de télédistribution par câble. Or la concession octroyée par les PTT ne peut imposer que des exigences techniques et des obligations quant au maintien de l'ordre public. Avant l'acceptation de l'article constitutionnel sur la radio et la télévision, la Confédération n'avait pas de fondement suffisant pour émettre des dispositions plus précises en matière de politique des médias. Les bases législatives font encore défaut. Il appartient aux communes d'imposer les obligations qu'elles jugeront appropriées en matière de tarifs ou de raccordement, lors de l'octroi de la concession d'utilisation du territoire public pour l'installation de câbles. Dans la plupart des cas le monopole dont jouissent les télédistributeurs ne leur a pas été accordée par les PTT mais par les communes. C'est donc à elles qu'il appartient de fixer éventuellement des principes régissant les tarifs ou de prévenir les abus.

2.11 *P. Moser – de Torrente, Sion, contre l'Office fédéral du logement*

Le requérant critique le fait que la moitié du crédit visant à encourager la construction de logements soit affectée aux immeubles locatifs, tandis que l'autre moitié est allouée aux maisons individuelles. Comme le crédit de programme actuel est de toute façon épuisé, la commission s'est bornée à prier le Conseil fédéral de mettre cette proportion en discussion lors du prochain débat parlementaire concernant cette enveloppe financière.

2.12 *D. Siegrist, Zurich, contre le Tribunal fédéral*

Après examen, la commission parvient à la même conclusion que l'année précédente. Il est laissé à la discrétion du tribunal de décider quels éléments

du dossier sont suffisamment importants pour être mentionnés dans les considérants, et de ce fait dans le prononcé du jugement. La haute surveillance du Parlement ne s'exerce pas en la matière.

2.13 *Th. Stettler, Binningen, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant alléguant que le droit d'être entendu lui a été formellement refusé par le Tribunal fédéral, la commission est entrée en matière, contre l'avis du tribunal. On ne peut pas dire qu'il y ait déni formel de justice lorsque le Tribunal fédéral ne juge pas arbitraire le fait pour une instance inférieure de renoncer à recevoir les moyens de preuve proposés (témoignage oculaire et interrogation de témoins).

2.14 *H. Zimmermann, Mühlethurnen, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant recourt contre une procédure de poursuite qui s'appuie sur un jugement entré en force en 1978. Le Tribunal fédéral examine le recours malgré des vices de forme. Aucune lésion des principes fondamentaux de la procédure par le tribunal n'est à constater.

29899

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1984 du 11 avril 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.05.1985
Date	
Data	
Seite	1313-1353
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 369

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.