

**Message
relatif au second train de mesures
pour une nouvelle répartition des tâches
entre la Confédération et les cantons**

du 25 mai 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un second train de mesures concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en vous proposant de l'adopter.

Ce message porte sur des projets relatifs à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération et à la nouvelle répartition des tâches dans sept domaines d'activité publique.

Nous vous proposons par la même occasion de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|------------------|--|
| 1973 M 11 122 | Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes (N 3. 10. 72, Binder; E 20. 3. 73) |
| 1985 P ad 85.001 | Procédure concernant l'aide aux universités. Simplification (N 12. 6. 85, Commission de gestion du Conseil national) |
| 1985 P 85.448 | Aide aux universités. Procédure de subventionnement (N 21. 6. 85, Segmüller) |
| 1986 P 86.366 | Personnel sanitaire. Gratuité de la formation (N 20. 6. 86, Bircher) |
| 1986 M 86.533 | Formation professionnelle des pêcheurs (N 20. 6. 86, Frey; E 9. 10. 86) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

25 mai 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

C'est au début des années septante que remontent les premières démarches visant à un réexamen, voire à une réforme du fédéralisme. Certains milieux avaient en effet pris conscience du fait qu'il subsistait des problèmes en dépit du développement de l'Etat fédéral et estimaient que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons ne s'effectuait pas selon des principes clairs.

Après diverses études portant sur les principes mêmes d'une nouvelle répartition des tâches, la réforme est entrée dans sa phase opérationnelle en 1978. On a institué un Groupe de contact des cantons et une Commission d'étude pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Au cours d'un dialogue régulier avec les cantons, on a examiné l'adéquation des propositions visant à améliorer l'état actuel. Ces travaux ont débouché sur un premier train de mesures en 1981. Le Parlement et, dans la mesure où il s'agissait de révisions constitutionnelles, le peuple et les cantons ont accepté la plupart des changements proposés. Les modifications entrées en vigueur depuis lors ont trait à l'exécution des peines et des mesures, la protection civile, les subventions à l'école obligatoire, la gymnastique et le sport, la santé publique, la participation des cantons à l'AVS et les maisons de retraite, les prestations complémentaires à l'AVS/AI, l'aide aux réfugiés et la péréquation financière.

Le second train de mesures complète le premier. Il constitue un nouveau pas en direction des objectifs visés, à savoir: améliorer l'efficacité de l'Etat fédéral, promouvoir une exécution rationnelle des tâches publiques, grâce à une répartition claire des responsabilités et tout en évitant les enchevêtrements coûteux, qu'ils soient d'ordre administratif ou financier. Les mesures concernent l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération et les sept domaines suivants:

- Aide aux universités,*
- Carte murale de la Suisse,*
- Assurance-invalidité,*
- Aménagement des cours d'eau,*
- Pêche,*
- Circulation routière,*
- Défense militaire.*

Des propositions de nouvelle répartition des tâches vont par ailleurs être réalisées dans une série d'autres domaines, sur lesquels toutefois ce message ne porte pas.

Les changements proposés tendent à renforcer la responsabilité des cantons. Cependant, dans certains domaines particuliers, les cantons devraient être libérés de simples tâches d'exécution dépourvues de tout caractère décisionnel. Le but du présent exercice n'est pas de décharger financièrement la Confédération. En prenant en considération l'actuelle répartition des tâches et des dépenses, un montant de 8 millions de francs au maximum pourrait passer à la charge des cantons si toutes les mesures venaient à être réalisées.

En soumettant ce second train de propositions au Parlement, le Conseil fédéral estime avoir rempli le mandat qu'il lui a confié de présenter des mesures concrètes de répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes. En dépit de nombreux changements qui, en ce qui concerne le premier train de mesures, ont déjà donné de bons résultats, le but envisagé au départ de mettre sur pied un nouveau modèle de fédéralisme n'a pu être que partiellement atteint. Dans un pays aussi petit que la Suisse, qui a une structure très complexe et est composé de cantons dont la taille et la capacité économique varient, le transfert de tâches de l'Etat central aux Etats fédérés se heurte à d'étroites limites, si on entend tenir compte de manière équitable des conditions spécifiques de chaque Etat-membre. Le Conseil fédéral estime de son devoir de poursuivre le dialogue entamé avec les cantons au sein du Groupe de contact et de donner à la répartition des tâches, comme à la collaboration entre la Confédération et les cantons, un caractère durable.

Message

1 Généralités

11 Point de départ

111 Le mandat d'examiner la répartition des tâches

La question d'une judicieuse répartition des tâches entre la Confédération et les cantons constitue l'un des thèmes des Grandes lignes de la politique gouvernementale depuis 1968. C'est la motion Binder, acceptée en 1973, qui a amorcé cette réforme en demandant un rapport sur l'état actuel et l'élaboration de propositions en vue d'une nouvelle répartition, accompagnées des projets de révisions constitutionnelles ou législatives nécessaires.

Dans les années qui ont suivi, différents travaux préparatoires ont été entrepris. En 1977/78, on a soumis aux cantons un premier document intitulé «Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons».

Le 17 avril 1978, le Département fédéral de justice et police a institué une commission d'étude chargée de donner suite à la motion Binder. Cette commission était composée de représentants de la Confédération et des cantons ainsi que d'experts. En juin 1978, nous avons invité les cantons à constituer un Groupe de contact permanent (cf. FF 1981 III 712 ss).

112 Les premières mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

En 1978/79, la commission d'étude a élaboré, avec l'appui du Groupe de contact des cantons, les premières propositions concrètes de nouvelle répartition des tâches. Le 20 février 1980, nous avons autorisé le Département de justice et police à ouvrir une procédure de consultation sur le rapport de la commission d'étude du 31 juillet 1979. Les gouvernements cantonaux, les partis politiques et les organisations intéressées ont reconnu à une grande majorité la nécessité d'une nouvelle répartition des tâches et se sont déclarés favorables aux propositions.

Le 28 septembre 1981, nous vous avons soumis le message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 1981 III 705). Il contenait 19 projets de révision, du niveau constitutionnel ou législatif, portant sur les domaines suivants: exécution des peines et des mesures, protection civile, école obligatoire, subsides de formation (boursas d'étude), gymnastique et sport, santé publique, assurance-vieillesse et survivants/maisons de retraite, prestations complémentaires à l'AVS/AI, aide aux réfugiés, encouragement à la construction de logements, péréquation financière, parts cantonales au bénéfice net de la Régie fédérale des alcools et au produit des droits de timbre.

Le 5 octobre 1984, vous avez accepté pour l'essentiel toutes les nouvelles mesures proposées, à l'exception de celles prévues dans le secteur de l'encouragement à la

construction de logements. Les révisions constitutionnelles ont été soumises au vote du peuple et des cantons le 10 mars 1985. Les changements préconisés en matière de santé publique et d'école obligatoire ont été acceptés, alors que le projet concernant les bourses d'étude était rejeté.

La question de la participation des cantons au coût de l'assurance-maladie faisait également partie du premier train de mesures. Elle vous a cependant été soumise séparément, dans le cadre du message sur la révision partielle de l'assurance-maladie (FF 1981 II 1069). Ce projet n'a été adopté par le Parlement qu'en 1987. C'est pourquoi nous vous avons soumis, le 13 août 1985, un message sur la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (FF 1985 II 705), que vous avez approuvé. Dans ce message, nous tenions compte des nouvelles données dans l'allègement de la charge des cantons en matière d'AVS. La révision de l'assurance-maladie a été rejetée lors de la votation populaire du 6 décembre 1987, organisée à la suite de la demande de référendum. La réglementation prévue dans l'arrêté fédéral fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.100) demeure ainsi en vigueur pour l'instant.

Pour répondre à l'attente des cantons, nous avons mis en vigueur les premières mesures de manière échelonnée:

1986

- Protection civile,
- Ecole obligatoire/santé publique,
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- Loi sur l'AVS/maisons de retraite,
- Péréquation financière.

1987

- Exécution des peines et des mesures,
- Enseignement ménager,
- Aide aux réfugiés.

1988

- Gymnastique et sport.

La suppression de la part des cantons au produit des droits de timbre et la nouvelle répartition des recettes nettes de la Régie fédérale des alcools, traitées en rapport avec la nouvelle répartition des tâches, ont été acceptées à une nette majorité, le 9 juin 1985, par le peuple et les cantons.

12 Résultats de la procédure préliminaire relative au second train de mesures

121 Commission d'étude

Le 20 février 1980, la commission d'étude chargée de donner suite à la motion Binder a reçu mandat d'élaborer une seconde série de propositions concernant la

nouvelle répartition des tâches. Elle a déposé en janvier 1984 son rapport contenant des propositions pour le second train de mesures. La commission d'étude regroupait alors les représentants de la Confédération et des cantons et les experts suivants (avec leur fonction au moment de l'élaboration de ce message):

- M. Joseph Voyame, professeur, directeur de l'Office fédéral de la justice (président),
- M. Jean-François Aubert, professeur à l'Université de Neuchâtel,
- M. Stephan Bieri, directeur des Entreprises électriques du canton d'Argovie,
- M. Ernst Buschor, professeur, directeur de l'Administration des finances du canton de Zurich,
- M. Emilio Catenazzi, avocat,
- M. Max Galliker, directeur de la Succursale lucernoise de la Banque nationale,
- M. Dominique Haenni, ancien chancelier d'Etat du canton de Genève,
- M. Arnold Kaech, ancien directeur de l'Administration militaire fédérale,
- M. Volker Kind, directeur suppléant de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail,
- M. François Landgraf, secrétaire général du Département fédéral des finances,
- M. Werner Moser, adjoint scientifique à l'Office fédéral de la justice,
- M. Sebastian Schnyder, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales,
- M. Hans Stadler, ancien chancelier d'Etat du canton de Saint-Gall.

122 **Groupe de contact des cantons**

Le Groupe de contact est composé de membres des gouvernements cantonaux. Il a tout d'abord été dirigé par le conseiller fédéral Kurt Furgler, ensuite par le conseiller fédéral Rudolf Friedrich. Les débats sont actuellement menés par le chef du Département de justice et police, M^{me} Elisabeth Kopp. Le Groupe de contact a eu l'occasion d'examiner régulièrement les projets de la commission d'étude et de les apprécier à la fois sous l'angle de la politique générale et sous celui de leur adéquation; à maints égards, les solutions proposées ont pu être améliorées. Les propositions ont également été analysées dans l'optique de leur réalisation dans les cantons.

Les propositions de la commission d'étude ont été présentées au cours de cinq séances. Le rapport a ensuite fait l'objet de trois autres séances.

Le Groupe de contact est apparu comme un instrument important de la collaboration confédérale, utile tant au niveau de la conception des mesures proposées qu'à celui de leur mise en œuvre. Il a également été appelé à se prononcer, en 1983 et en 1987, sur les objets prévus pour les législatures suivantes, qui ont une incidence sur les relations entre la Confédération et les cantons. L'avis du Groupe de contact a ainsi été pris en considération lors du choix des affaires ressortissant aux Grandes lignes de la politique gouvernementale.

123 Travaux préliminaires concernant l'approbation d'actes législatifs des cantons

La question de l'approbation d'actes législatifs cantonaux par la Confédération est étroitement liée à celle de l'exécution du droit fédéral. L'enquête menée en 1974 par la Chancellerie fédérale auprès des cantons et de l'administration centrale, au sujet des difficultés que présente pour les cantons l'exécution du droit fédéral, devait ainsi marquer le point de départ des travaux. Se fondant sur les résultats de cette enquête, la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat a émis en 1976 une série de recommandations relatives à la législation fédérale, proposant notamment d'examiner la possibilité de limiter le nombre des cas d'approbation et celle d'accélérer ou de remanier la procédure.

Après divers travaux préparatoires au sein de l'administration, nous avons abordé cette question comme il suit dans le rapport sur les «Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987»: «La procédure d'approbation d'actes législatifs des cantons devra être réaménagée dans un sens beaucoup plus libéral qu'elle ne l'est actuellement. Nous vous soumettrons à cette fin un projet de loi dans le cadre du second train de mesures de la répartition des tâches, qui lèvera certaines réserves mises à l'approbation d'actes législatifs des cantons, précisera le contenu d'autres réserves ou les remplacera par des mesures de contrôle d'une autre nature» (FF 1984 I 189).

Pour réaliser ce double objectif, on a établi une liste des cas où l'approbation de la Confédération est exigée par le droit fédéral. On a ensuite examiné chaque cas à la lumière de critères précis afin de décider s'il y avait lieu de maintenir ou de supprimer l'approbation ou encore de la remplacer par un autre moyen permettant à la Confédération d'exercer sa surveillance.

Le second aspect du réexamen a porté sur la procédure d'approbation elle-même. De nouvelles règles ont été élaborées visant d'une part à décharger le Conseil fédéral des cas où l'approbation n'est pas contestée et d'autre part à garantir aux cantons qu'une décision serait prise dans un délai raisonnable. Ces nouvelles règles régissant la procédure d'approbation ne devraient pas s'appliquer seulement aux actes législatifs cantonaux mais également, par analogie, aux accords relevant du droit intercantonal.

Ces divers travaux ont été effectués en étroite collaboration avec M. Hans Stadler, ancien chancelier d'Etat du canton de Saint-Gall et membre de la Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le 22 octobre 1985, nous avons autorisé le Département de justice et police à ouvrir une procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux. Ceux-ci ont été invités à se prononcer jusqu'au 31 janvier 1986 sur les documents suivants:

- le rapport du Département de justice et police du 31 août 1985 sur le réexamen de l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération,
- la liste des réserves d'approbation et les propositions s'y rapportant de juillet 1985.

Les résultats de cette consultation, à laquelle tous les cantons ont participé, peuvent être résumés de la manière suivante:

La proposition de confier à l'avenir aux départements la compétence d'approuver les actes législatifs cantonaux et les accords relevant du droit intercantonal dans les cas non contestés a rencontré l'assentiment de 25 cantons. Le délai de trois mois pour le traitement a, par contre, été jugé trop long: pour les accords intercantonaux par quinze cantons, pour les actes législatifs cantonaux par 18 cantons. Ceux-ci demandent que ce délai soit ramené à deux mois. Le moment du dépôt des lois en vue d'une approbation a fait également l'objet de controverses. Douze cantons ont accepté le principe de ne soumettre à la Confédération un acte cantonal qu'à l'issue de la procédure législative cantonale. Treize cantons soutiendraient, cependant, qu'un tel acte puisse être déposé auprès des services fédéraux dès qu'il a été adopté par l'organe cantonal compétent. 22 cantons ont approuvé l'idée selon laquelle l'approbation deviendrait constitutive dans tous les cas. Le principe d'une base légale limitée à l'essentiel pour les nouvelles règles de procédure, base qui serait intégrée dans la loi sur l'organisation de l'administration, a été approuvé par 25 cantons. Enfin, 25 cantons sont partisans de l'idée de limiter la réserve d'approbation aux seuls accords intercantonaux contenant des règles de droit, comme aussi de publier dans la Feuille fédérale un aperçu annuel des accords approuvés. La liste, qui portait sur 118 réserves d'approbation recensées dans la législation fédérale, ainsi que les propositions relatives à chaque cas ont également reçu un accueil favorable de la part des cantons. Dans 54 cas, on proposait de supprimer l'approbation, dans 47 de la maintenir et, dans 17, de la remplacer par une simple obligation de communiquer. Les cantons ont accepté à l'unanimité les propositions dans 75 pour cent des cas. Dans 25 pour cent des cas, des objections ont été soulevées mais sans qu'une majorité rejetante ne soit jamais atteinte (maximum huit cantons).

124 Procédure de consultation relative au second train de mesures

124.1 Introduction

Le 17 octobre 1984, nous avons autorisé le Département de justice et police à ouvrir une procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations intéressées au sujet du second train de propositions. Cette consultation avait pour objet le rapport de la commission d'étude de janvier 1984. Les milieux consultés disposaient en outre d'un rapport annexe sur certains domaines. Il s'agissait de l'aide aux universités, de la culture, de l'économie forestière, de la protection des eaux, de la pêche et de la carte murale de la Suisse.

Les résultats de la consultation en matière d'économie forestière et de protection des eaux ont été évalués séparément du fait que ces objets devraient être traités à part. Ceux relatifs aux autres domaines ont fait l'objet d'une récapitulation, publiée en 1986 par l'Office fédéral de la justice (Second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Résultats de la procédure de consultation 1985). Les plus importants sont repris

ci-dessous dans la mesure où ils concernent des domaines pour lesquels ce message propose ou annonce des mesures concrètes. Pour les autres secteurs (écoles moyennes, culture/protection de la nature, politique structurelle, aide à la vieillesse), nous nous permettons de vous renvoyer aux Résultats de la procédure de consultation précédemment mentionnés.

124.2 Considérations d'ordre général

Le second train de mesures a rencontré un accueil favorable auprès de 13 cantons (UR OW NW GL BS AR AI SG TG VS NE GE JU), 4 partis (PRD PDC UDC PL) et 8 organisations; 4 cantons (BE ZG AG GE) et 5 organisations assortissent leur approbation de réserves. 5 cantons (SZ SO BL VD TI), 1 parti (AdI) et 6 organisations manifestent un certain scepticisme. 1 canton (LU), 1 parti (PS) et 3 organisations préconisent de renoncer à un second train de mesures.

Les réserves portent surtout sur l'ordre d'importance des objectifs de politique générale et de ceux d'ordre financier: 36 organes consultés demandent que les objectifs de politique générale aient la priorité.

La proposition selon laquelle la nouvelle répartition des tâches porterait sur un montant total de 180 millions de francs rencontre l'assentiment de 9 cantons (ZH GL BS SH AR AI SG GR TG) et 1 organisation. 3 cantons (UR OW ZG) et 3 organisations souhaitent un objectif financier plus modeste pour ce second train, ou une «opération blanche».

5 cantons (UR OW ZG GE JU), 2 partis (PRD PL) et 6 organisations exigent davantage de compétences pour les cantons ou considèrent que les propositions sont insuffisantes à cet égard. A l'inverse, 1 parti (PS) et 11 organisations expriment leurs préoccupations quant aux conséquences sur le plan social d'éventuelles cantonalisations.

124.3 Résultats selon les domaines

Formation professionnelle

L'abaissement de la densité normative des programmes d'enseignement des écoles professionnelles a rencontré l'assentiment de 14 cantons, 3 partis et 10 organisations; 3 cantons (BE SZ ZH) et 2 partis (PS UDC) ont rejeté cette proposition.

Le passage à un système de subventions forfaitaires pour les écoles professionnelles est soutenu par 11 cantons, 5 partis et 7 organisations, à la condition toutefois que la Confédération ne diminue pas le montant de ses contributions. 6 cantons (OW BS BL SH TG JU) et 2 organisations s'opposent à ce changement.

Une réglementation par la Confédération de la formation d'assistance médicale est approuvée par 14 cantons, 4 partis et 7 organisations, et rejetée par 2 organisations.

Une réduction du nombre des professions reconnues par l'OFLAMT serait souhaitable pour 8 cantons, 1 parti et 7 organisations; 2 cantons (BE SO) et 1 organisation s'y opposent.

Le transfert aux cantons des frais des conférences des offices cantonaux de la formation professionnelle et de leurs secrétariats est agréé par 10 cantons, 1 parti et 2 organisations et refusé par 3 cantons (UR BS SH) et 1 organisation.

La suppression des subventions fédérales pour les examens de fin d'apprentissage est acceptée par 9 cantons, 1 parti et 1 organisation; 12 cantons (LU UR SZ OW GL SO BS SH SG TI VS GE) et 2 organisations s'y opposent.

Ecoles de service social

La compétence des cantons pour la réglementation et le financement des écoles de service social ainsi que des écoles d'éducateurs spécialisés est soutenue par 11 cantons, 4 partis et 3 organisations. 10 cantons (LU UR SZ FR BS BL SH TI VS GE), 2 partis (PS AdI) et 13 organisations rejettent cette proposition.

Aide aux universités

Des modifications relatives à la clé de répartition des subventions d'exploitation actuellement en vigueur (subventions de base) sont approuvées par 3 cantons (BE AG GE), 1 parti (PDC) et 1 organisation; 3 cantons (NW FR SG), 1 parti (PS) et 5 organisations s'opposent à ces changements.

En ce qui concerne les *subventions d'investissement*, 4 variantes étaient proposées:

- *simplifications administratives, soit une simplification de la procédure et une répartition plus claire des tâches entre les organes de coordination*: cette variante a eu la préférence auprès de 10 cantons, 6 partis et 5 organisations,
- *intégration des subventions pour les investissements dans les subventions de base*: seuls 2 cantons et 1 organisation ont soutenu cette proposition,
- *subventions forfaitaires pour les investissements*: 1 canton et 1 parti seulement ont donné la préférence à cette variante,
- *répartition des subventions pour les investissements par un organe commun*: 2 cantons et 2 organisations seulement se sont ralliés à cette idée.

Carte murale de la Suisse

La proposition tendant à *délier la Confédération de son obligation d'éduiter et de distribuer gratuitement aux écoles une carte murale de la Suisse* a été approuvée par tous les milieux qui se sont prononcés à ce sujet.

Assurance-invalidité:

Organisation de l'assurance-invalidité:

La proposition englobait les points suivants:

Regroupement des commissions AI, des secrétariats AI et des offices régionaux AI en offices exécutifs décentralisés relevant de la Confédération, avec un champ d'activité couvrant un ou plusieurs cantons; nouvelle réglementation de la collaboration avec les caisses de compensation. 3 cantons, 3 partis et 10 organisations approuvent l'ensemble des propositions dans ce secteur. Parmi les autres milieux consultés, 5 soumettent leur accord à certaines conditions. 11 cantons (UR SZ OW GL SO AI GR TG NE GE JU) approuvent la formation de services chargés de l'exécution de l'AI, mais uniquement au sein des caisses cantonales de compensation. 7 organisations de l'aide aux invalides considèrent qu'une révision générale de la

loi sur l'assurance-invalidité est souhaitable; elles préconisent néanmoins d'examiner encore d'autres variantes d'organisation. 3 cantons (NW AR TI) et 4 organisations rejettent les propositions de la commission d'étude.

Encouragement de l'aide aux invalides:

La suppression des subventions mineures pour l'orientation professionnelle et en vue du placement d'invalides réadaptés est approuvée par 5 cantons, 2 partis et 8 organisations. Cette proposition est refusée par 6 cantons (LU FR SO TI VS GE), 2 partis (PRD AdI) et 5 organisations.

La suppression des subventions à la construction d'écoles spéciales rencontre l'assentiment de 4 cantons, 2 partis et 3 organisations; 11 cantons (ZH LU OW FR SO BL GR TI VD VS GE), 4 partis (PRD PS UDC AdI) et 19 organisations s'y opposent.

La proposition visant à *octroyer aux écoles spéciales des subsides individuels forfaitaires, en lieu et place des subventions d'exploitation*, est approuvée par 7 cantons (ZH UR OW NW ZG SG GR), 1 parti (PL) et 6 organisations; elle est rejetée par 9 cantons, 4 partis et 15 organisations.

La suppression des subventions destinées à la construction d'établissements hospitaliers et de cure rencontre un accueil favorable auprès de 7 cantons, 2 partis et 9 organisations. 6 cantons (OW FR TI VD VS GE), 3 partis (PRD PS AdI) et 4 organisations s'y opposent. *La suppression des subventions d'exploitation* est acceptée par 14 organes consultés (dont 1 avec des réserves) et contestée par 15 d'entre eux.

Le remplacement des subventions pour l'exploitation des centres de réadaptation professionnelle par des prestations individuelles (fixées dans des conventions tarifaires) n'a été soutenu que par 6 cantons (UR OW NW BS SG GR), 1 parti (PL) et 3 organisations (dont 3 avec des réserves), alors que 32 organes consultés s'élevaient contre cette proposition.

En matière de *homes*, 4 cantons (UR NW SG, GR, ce dernier avec des réserves), 1 parti (PL) et 3 organisations sont favorables à *la suppression des subventions d'exploitation après une période transitoire appropriée*, alors que 34 organes s'y opposent.

La cantonalisation de la formation professionnelle du personnel suscite 31 avis défavorables et 7 avis favorables dont 4 cantons (UR NW BS GR, ces 2 derniers avec des réserves), 1 parti (PL) et 2 organisations. *La cantonalisation du perfectionnement* est rejetée par 30 avis contre 6.

La concentration des subventions sur les tâches d'importance nationale et les organisations qui déploient une activité dans l'ensemble de la Suisse trouve l'appui de 4 cantons (SZ OW NW et GR, ce dernier avec des réserves) et 2 organisations; 25 organes consultés s'y opposent.

Agriculture

Le passage à des subventions forfaitaires dans le secteur de la formation professionnelle agricole est soutenu par 15 cantons, 3 partis et 4 organisations, avec des

réserves d'ordre financier de la part de l'un ou l'autre de ces milieux. Seuls LU et le PS rejettent cette proposition.

La reprise des centrales de vulgarisation de Lausanne et Lindau-Eschikon par la Confédération rencontre l'approbation de 13 cantons, 3 partis et 6 organisations; 2 organes consultés (BS SAB) y sont opposés.

La suppression des subventions fédérales en faveur des services cantonaux de vulgarisation trouve l'appui de 3 cantons, 2 partis et 2 organisations. 5 cantons (LU BL SH TI NE) et 2 organisations sont favorables à une réduction de ces subventions qui correspondrait aux frais que la Confédération devrait supporter pour la reprise des centrales. 6 cantons (OW SO BS AG VS GE), 1 parti (PRD) et 1 organisation n'acceptent pas la proposition.

Crédits d'investissements:

10 cantons, 3 partis et 5 organisations considèrent les *crédits d'investissements comme un instrument prioritaire* pour l'amélioration des bases de production; 4 cantons (SO TI VS NE) et 1 parti (PRD) ne partagent pas cette opinion.

Un réexamen de la répartition des moyens que la Confédération met à la disposition des cantons est approuvé par 5 cantons, 3 partis et 3 organisations; 6 cantons (BE AG SO TI VS NE), 1 parti (PRD) et 2 organisations s'expriment négativement à ce sujet.

La suppression de la contribution fédérale aux frais d'administration et aux pertes consécutives à des prêts trouve l'agrément de 6 cantons, 3 partis et 3 organisations; 4 cantons (SO TI VS NE) et 1 parti (PRD) y sont opposés.

L'augmentation du fonds de roulement avec la participation des cantons est soutenue par 6 cantons, 3 partis et 3 organisations, dont 2 avec des réserves. Cette proposition est refusée par 13 cantons (LU UR OW GL ZG SO FR BL AI AG TI VS NE), 1 parti (PRD) et 2 organisations.

Le réexamen de la surveillance fédérale rencontre l'assentiment de 11 cantons, 3 partis et 3 organisations. 5 cantons (ZG SO TI VS NE) et 1 parti (PRD) expriment des avis négatifs.

Contributions aux améliorations agricoles:

La suppression des contributions en faveur des bâtiments ruraux dans les régions de plaine est approuvée par 9 cantons, 3 partis et 3 organisations. 8 cantons (BE SZ GL ZG FR BL AG JU), 1 parti (PRD) et 2 organisations émettent des réserves. 3 cantons (GL TI VS) et 1 organisation rejettent les propositions.

12 cantons, 3 partis et 3 organisations approuvent la *suppression des doubles emplois et le renforcement de la responsabilité des cantons*.

La proposition de donner aux cantons une compétence exclusive en matière d'aide aux exploitations paysannes est soutenue par 7 cantons, 4 partis et 4 organisations. Elle est rejetée par 9 cantons (LU OW FR SO BL AI TI VS NE) et 1 organisation.

La suppression de la participation des cantons au service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière rencontre l'appui de 8 cantons et 3 partis. 5 cantons (GL BL TI NE JU), 2 partis (PRD AdI) et 4 organisations s'y opposent.

Un désenchevêtrement des tâches de la Confédération, des cantons et des organisations en ce qui concerne l'élevage du bétail est soutenu par 10 cantons, 3 partis et 1 organisation. Cette proposition est refusée par 7 cantons (FR BS BL AI TG TI NE), 1 parti (PRD) et 1 organisation.

La proposition visant à libérer les cantons de leur participation financière aux campagnes d'élimination ainsi que des tâches d'exécution en rapport avec la vente du bétail est appuyée par 11 cantons, 4 partis et 5 organisations, dont 6 organes consultés avec des réserves. 6 cantons (SO BL AI TG NE JU) rejettent cette proposition.

La suppression des contributions aux reconstitutions de vignes est acceptée par 7 cantons, 4 partis et 1 organisation. 5 cantons (LU BL TI VS NE), 1 parti (PS) et 6 organisations s'y opposent.

La cantonalisation des allocations familiales dans l'agriculture est acceptée par 4 cantons, 1 parti et 5 organisations. Elle est rejetée par 16 cantons (LU UR SZ OW GL FR SO BL SH AI GR TG TI VS NE JU), 4 partis (PRD PDC PS UDC) et 2 organisations.

Correction des cours d'eau

La limitation des subventions fédérales aux régions qui connaissent des problèmes particuliers en matière de correction des cours d'eau est soutenue par 11 cantons, 3 partis et 7 organisations, dont 3 de ces organes avec des réserves. Elle est contestée par 7 cantons (LU FR BL SH AG TG GE) et 3 organisations.

Les améliorations de la procédure de subventionnement rencontrent l'assentiment de 7 cantons, 1 parti et 4 organisations. Elles sont rejetées par 5 cantons (OW FR BL SH TI) et 3 organisations.

La limitation de la haute surveillance de la Confédération aux ouvrages qu'elle cofinance ou à ceux dont les effets concernent plusieurs cantons ou des Etats étrangers trouve l'appui de 4 cantons, 3 partis et 5 organisations, alors que 2 cantons (LU TI) et 5 organisations souhaitent que l'on s'en tienne au système actuel.

Pêche

La proposition selon laquelle l'empoisonnement est une tâche cantonale trouve appui auprès de 14 cantons, 3 partis et 6 organisations. 4 cantons (UR OW FR TI) et 2 organisations s'y opposent.

L'allègement des normes relatives aux mesures de protection et le renoncement aux subventions rencontrent l'approbation de 14 cantons, 3 partis et 6 organisations. 2 cantons (FR TI) et 2 organisations émettent des réserves.

L'édiction de prescriptions fédérales plus sévères en ce qui concerne l'importation d'espèces étrangères est soutenue par 17 cantons, 3 partis et 7 organisations. 1 canton (FR), 1 parti (PL) et 1 organisation ne sont pas favorables à cette proposition.

11 cantons, 3 partis et 7 organisations acceptent que le perfectionnement des agents chargés de la surveillance de la pêche relève exclusivement des cantons. 5 cantons (BE FR AG GR NE) et 1 organisation ne sont pas de cet avis.

La suppression des subventions pour la formation des pêcheurs professionnels est approuvée par 11 cantons, 3 partis et 6 organisations. 3 cantons (AG FR NE) et 2 organisations ne souscrivent pas à cette proposition.

Une suppression des subventions pour la pêche sportive et professionnelle rencontre l'assentiment de 15 cantons, 3 partis et 6 organisations. S'y opposent 1 canton (FR) et 2 organisations.

Circulation routière

L'abaissement de la densité normative du droit fédéral sur la circulation routière est approuvé par 20 cantons, 5 partis et 11 organisations sans opposition.

Une clarification des compétences en matière de signalisation routière rencontre l'avis favorable de 12 cantons, 5 partis et 6 organisations. 6 cantons (BL SH GR VD GE JU) et 1 organisation souhaitent une cantonalisation plus étendue, notamment en ce qui concerne les autoroutes cantonales.

L'allègement du devoir de communication des cantons est soutenu par 13 cantons, 5 partis et 5 organisations, et rejeté par 2 organisations.

La simplification de l'interdiction de circuler les jours fériés pour les véhicules automobiles lourds est acceptée par 17 cantons, 4 partis et 6 organisations.

La limitation de certaines voies de recours aux juridictions cantonales dans le but de décharger les instances fédérales est approuvée par 16 cantons, 4 partis et 5 organisations. 1 parti (AdI) et 2 organisations y sont opposés.

La cantonalisation du monopole des transports de personnes par les entreprises régionales et locales est approuvée par 11 cantons, dont 3 avec des réserves, 5 partis et 3 organisations. Elle est contestée par 3 cantons (BL AG GE) et 4 organisations.

Défense militaire

6 cantons et 1 parti approuvent l'idée d'une *participation accrue des cantons à l'entretien de l'équipement personnel*. 10 cantons (BE UR SZ OW SO BL SG AG VS JU), 2 partis (PDC PL) et 2 organisations ne s'y rallient pas.

Le développement d'un mode de subventionnement forfaitaire en particulier pour le matériel de corps des troupes cantonales est soutenu par 11 cantons, dont 1 avec réserve, et 3 partis. 2 cantons (AG GE) ne sont pas favorables à cette forfaitisation.

La suppression de subventions mineures pour les amortissements et intérêts liés aux arsenaux cantonaux est soutenue par 8 cantons et 2 partis.

La suppression de subventions mineures pour le recrutement trouve appui auprès de 8 cantons et 1 parti; 2 cantons n'approuvent cette proposition que si l'on étend les compétences cantonales. 6 cantons (LU SZ BS AG TG GE) et 1 parti (PL) n'y adhèrent pas.

La suppression des subventions mineures touchant à l'exécution des peines militaires est acceptée par 9 cantons et 1 parti, alors que 2 cantons (GE JU) la rejettent.

2 Conception du second train de mesures

21 Du point de vue de la politique générale

Un constat de crise au sein de l'Etat providence, affectant à la fois l'exécution et la coordination, est à l'origine des travaux en vue d'une nouvelle répartition des tâches. Cela ressort du rapport du groupe de travail de 1975 et surtout du document «Eléments» de 1977. Le «Modèle pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» publié en 1977 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances insiste pour sa part sur la «perte de substance» des cantons. Le maintien de la structure fédérative, élément d'équilibre entre la Confédération et les cantons lors de l'attribution des tâches et dans leur accomplissement, devient alors un des buts premiers de la réforme. L'idée fondamentale est de parvenir, grâce à un désenchevêtrement opéré de part et d'autre, à renforcer la position de la Confédération et des cantons, et à créer ainsi une base de coordination à prédominance politique pour les tâches futures qui incomberont aux deux niveaux. Le message relatif au premier train de mesures (FF 1981 III 705) reflète cette tendance. Quels sont les buts qui ont pu être atteints?

Au départ, la nouvelle répartition des tâches était liée à l'espoir que les cahiers des charges de la Confédération et des cantons pourraient être établis sur une autre base et qu'il serait loisible d'adapter l'acquis selon de nouvelles lignes directrices. Ces espérances n'ont été que partiellement réalisées. Répartition des tâches, financement et supports eux-mêmes – la Confédération et les cantons – sont étroitement imbriqués les uns dans les autres.

Les travaux en cours ne visent pas à une réforme territoriale, qui tendrait à la formation d'un plus petit nombre d'unités étatiques, mais de taille supérieure. Une telle modification n'a du reste jamais été envisagée dans le contexte de la nouvelle répartition des tâches et ne semble pas devoir l'être sérieusement. Elle conduirait plutôt à un affaiblissement du fédéralisme dans ses composantes politiques et aurait vraisemblablement pour autre conséquence de développer le côté déjà fortement administratif des relations entre la Confédération et les cantons. Le respect des structures fédéralistes existantes, avec 26 Etats-membres, limite certes les possibilités de renforcer les compétences cantonales. Le poids historique de l'acquis, dont le fédéralisme fait partie, est devenu particulièrement sensible dans la nouvelle répartition des tâches. Par ailleurs, la réforme a rencontré de vives oppositions dans les milieux touchés par le désenchevêtrement des tâches administratives entre la Confédération et les cantons et chez les bénéficiaires de prestations étatiques, qui craignaient un affaiblissement de leur influence ou le retrait de l'Etat de certaines tâches publiques.

Il a été possible avant tout de clarifier le secteur des contributions. Les cantons ont été partiellement libérés de leur participation à l'AVS; en contrepartie, on leur a confié davantage de responsabilités pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les maisons de retraite. Les subventions mineures versées pour l'école obligatoire et la santé publique ont été supprimées. En revanche, les Chambres fédérales ou le souverain se sont opposés à des désenchevêtrements de plus grande envergure dans les secteurs de l'exécution des peines et des mesures (subventions d'exploitation), des subsides de formation et de l'encouragement à la

construction de logements. Ces projets n'ont du reste pas toujours bénéficié de l'appui des cantons eux-mêmes. La tentative d'attribuer aux cantons des compétences plus vastes, avec pour corollaire une forte diminution de la densité normative du droit fédéral, est ainsi demeurée vaine. Les efforts entrepris pour obtenir une répartition des tâches équitable se sont heurtés à des préoccupations d'ordre politique, social et écologique, qui ont pesé lourd dans la balance. On ne peut s'empêcher de penser que les cantons, malgré leur incontestable maîtrise des tâches, ne jouissent pas d'une confiance illimitée auprès de la population. Une diminution de la densité normative du droit fédéral est de ce fait souvent freinée par de sérieuses craintes d'ordre politique.

Le bilan du premier train de mesures peut néanmoins être qualifié dans son ensemble de positif. Outre les désenchevêtrements à caractère financier auxquels nous avons fait allusion précédemment, il a été possible d'opérer quelques corrections, faisant ainsi légèrement pencher la balance du côté des cantons pour l'accomplissement des tâches. On peut citer des exemples comme la mise en place d'un système plus souple d'aide en matière d'exécution des peines et des mesures (projets pilotes), des simplifications dans la protection civile, des désenchevêtrements dans la gymnastique et le sport, l'harmonisation de la compétence d'assistance pour les étrangers établis et les réfugiés, l'amélioration de la péréquation financière et l'affectation de la subvention globale provenant du produit net de la Régie fédérale des alcools, destinée aux cantons, à d'autres fins que la seule lutte contre l'alcoolisme.

Le second train de mesures complète le premier. A l'instar de celui-ci, il vise à maintenir l'ordre fédératif, à assurer un accomplissement plus rationnel des tâches et à garantir la capacité d'action de l'Etat fédéral. Ces buts gardent toute leur valeur, comme demeure valable l'appréciation de la situation exposée dans le premier train de mesures (FF 1981 III 705). Les nouvelles découvertes technologiques et leurs répercussions au niveau de l'économie et de la société ne rendent pas le fédéralisme inutile, mais au contraire conduisent à sa revalorisation. Les grandes idées et leur concrétisation, souvent beaucoup plus modeste, ne doivent pas se contredire mais plutôt se compléter. L'existence de trois niveaux de collectivités – Confédération, cantons et communes – à la fois juxtaposés et imbriqués, permet d'effectuer des expériences à plusieurs échelons et dans différents domaines. Les nouvelles exigences – par exemple dans les domaines de la protection de l'environnement, de la circulation, de la technologie ou de la formation – sont autant de défis posés au fédéralisme. Depuis quelques années déjà, on en tient davantage compte. A ce propos, il faut non seulement mentionner la nouvelle répartition des tâches mais également d'autres projets importants, dans des domaines comme la formation, la recherche, les transports ou l'énergie, qui ont conforté la position de la Confédération et des cantons. L'avenir du fédéralisme ne dépend pas uniquement des efforts en vue d'une répartition des tâches équilibrée dans l'Etat fédéral, mais aussi de l'attitude des cantons.

Le second train de mesures constitue un nouveau progrès en vue du renforcement de l'ordre fédéraliste. Le but que constitue un accomplissement plus rationnel des tâches a encore gagné en importance. Plusieurs propositions vont dans ce sens (p. ex. aide aux universités, assurance-invalidité). Cela suppose des cahiers des charges clairs, assurant une répartition équilibrée des tâches entre la Confédéra-

tion et les cantons et, le cas échéant, les organisations para-étatiques. L'objectif consistant à garantir la capacité d'action de l'Etat, dans le cas où il doit intervenir, demeure tout aussi valable, bien que nous soyons conscients qu'il a plutôt pour conséquence un transfert de tâches des cantons vers la Confédération que l'inverse.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons contribue aussi à simplifier et rationaliser le processus législatif, tout en respectant les exigences inhérentes au système fédératif et à la démocratie. L'application d'une procédure législative en une seule phase (uniphase) tant pour la constitution que pour les lois, dans le cadre du premier train de mesures, en est un exemple (FF 1981 III 731). Le présent message satisfait au principe de la «rationalisation» de la procédure législative dans ses propositions concrètes sur l'approbation d'actes législatifs des cantons.

Pour épargner du temps au Parlement, nous avons renoncé – à quelques exceptions près – à présenter le second train de mesures sous forme de projets isolés. Les expériences tirées de la première étape ont montré qu'un ensemble de projets législatifs soumis en bloc peut être traité de manière plus efficace et plus rapide par le Parlement que ce n'est le cas lorsque les mesures sont proposées séparément (p. ex. révision partielle de l'assurance-maladie).

Un autre principe admis dans la nouvelle répartition des tâches consiste à faire passer la coopération politique entre la Confédération et les cantons avant la collaboration administrative. Le Groupe de contact des cantons, qui a influencé de façon déterminante l'ensemble du projet, en a été l'exemple et le demeure. Cette forme de dialogue entre la Confédération et les cantons a donné satisfaction. Même si, avec les deux trains de mesures, on n'est pas encore parvenu à faire triompher complètement les principes clairs de la répartition des tâches dans les relations étatiques, on peut toutefois relever déjà un certain nombre de progrès encourageants. Tout le monde admet aujourd'hui que le respect du fédéralisme constitue à la fois la condition première et le but de la législation. Le maintien de l'équilibre fédératif et son adaptation à l'évolution constituent une tâche permanente.

22 Du point de vue de la politique financière

L'instauration d'un régime financier durable de la Confédération ayant été rejetée une deuxième fois en 1979, nous avons fixé comme objectif financier pour la nouvelle répartition des tâches (premier et second train de mesures) un allègement des finances de la Confédération de l'ordre de 180 millions de francs. Le Groupe de contact des cantons s'est déclaré par la suite d'accord avec ce projet. Nous pensions alors que le premier train de mesures contribuerait à l'assainissement des finances fédérales à raison de 110 millions de francs environ et le second de 70 millions de francs.

Or, après les délibérations sur le premier train de mesures au sein du Parlement, le refus en votation populaire du projet relatif aux subsides de formation, le 10 mars 1985, et compte tenu enfin du retard affectant la révision partielle de l'assurance-maladie (participation des cantons au coût), il a fallu envisager un accroissement

des charges de la Confédération. C'est la raison pour laquelle nous vous avons proposé dans le message du 3 juillet 1985 (FF 1985 II 705) de recourir à la clause dite de sûreté et, partant, d'alléger moins que prévu les charges des cantons au titre de l'AVS jusqu'à la mise en vigueur de leur participation pour moitié à la contribution des pouvoirs publics à l'assurance-maladie. Nous avons renoncé pour des raisons politiques (respect de la décision populaire, maintien de la bonne collaboration entre la Confédération et les cantons) à demander compensation pour la Confédération à la suite de l'échec du projet relatif aux subsides de formation. Vous avez soutenu cette solution, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Dans le message précédemment mentionné, on escomptait que le premier train de mesures produirait un allègement des charges fédérales d'environ 150 millions de francs en 1986/87, 160 millions en 1988 et que les transferts de charges financières entre Confédération et cantons seraient probablement équilibrés après réalisation de toutes les mesures du premier train à partir de 1990 (FF 1985 II 708). Le projet de loi portant sur la révision de l'assurance-maladie a été rejeté par le peuple le 6 décembre 1987. Il s'ensuit que la participation des cantons au financement de l'AVS ne pourra pas être supprimée comme prévu. Selon les plus récentes estimations, la Confédération devrait bénéficier d'une décharge d'environ 68 millions de francs dès 1990, suite à la réalisation du premier train de mesures de la nouvelle répartition des tâches. La suppression de la part des cantons au produit des droits de timbre et la nouvelle répartition des recettes nettes de la Régie fédérale des alcools – limitées tout d'abord à 1985, puis réalisées à titre durable – entraînent en outre un allègement des charges financières de la Confédération de l'ordre de 400 millions de francs.

Indépendamment de cela, nous avons décidé, lors de la séance du Groupe de contact des cantons du 29 août 1986, de renoncer à fixer un objectif financier comme tel pour le second train de mesures. Cette décision a été déterminée avant tout par la priorité accordée, dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, aux buts relevant de la politique générale et par les résultats de la procédure de consultation. La révision totale de la loi sur la protection des eaux, détachée du second train de mesures, va néanmoins entraîner un allègement des charges financières pour la Confédération d'environ 50 millions de francs.

Nous vous renvoyons au chiffre 5 du message pour les conséquences financières relatives aux différents domaines du second train de mesures.

23 Résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation (cf. ch. 124) ont été pris en considération pour fixer le contenu du présent message. Dans les différents domaines traités par la commission d'étude, ce sont avant tout les propositions tendant à une amélioration d'ordre organisationnel ou administratif qui furent le mieux accueillies. L'idée de vastes désenchevêtrements ou de transferts de tâches importants en direction des cantons n'a guère suscité d'enthousiasme auprès de la majorité des cantons, partis et organisations. Si la plupart des propositions ont certes rencontré un accueil favorable, ce sont avant tout celles qui proposaient des changements de moindre portée qui ont été retenues.

C'est afin que ce projet soit réalisable au niveau politique, en raison aussi des expériences faites avec la première série de propositions, que nous avons limité ce second train de mesures à de modestes retouches apportées à l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Nous donnons au chiffre 24 la liste des domaines traités dans ce message. Au chiffre 26, nous faisons état des mesures qui doivent être réalisées en dehors de la présente répartition. Dans les cas où nous avons dû renoncer à une proposition, nous en donnons si nécessaire l'explication en traitant le domaine concerné.

24 Contenu et degré normatif

Le message traite, d'une part, de l'approbation du droit cantonal et intercantonal par la Confédération (ch. 3) et, d'autre part, des sept domaines d'activité publique suivants (ch. 4):

- Aide aux universités (ch. 41),
- Carte murale scolaire (ch. 42),
- Assurance-invalidité (ch. 43),
- Aménagement des cours d'eau (ch. 44),
- Pêche (ch. 45),
- Circulation routière (ch. 46),
- Défense militaire (ch. 47).

La révision totale de la loi sur la protection des eaux, liée au départ à la nouvelle répartition des tâches, vous a été soumise séparément, comme contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» (ch. 264). Les propositions de la nouvelle répartition des tâches dans ce domaine ont été prises en considération à l'occasion de cette révision.

Il en va de même en ce qui concerne le projet de loi sur les forêts, qui doit remplacer l'actuelle loi sur la police des forêts datant de 1902 (ch. 265).

Quant au degré normatif des actes concernés, le second train de mesures, contrairement au premier, ne contient pas de propositions de révisions constitutionnelles. Les propositions touchent des lois et un arrêté fédéral. Il s'agit des sept actes législatifs suivants:

- Loi fédérale sur l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération (révisions partielles),
- Loi fédérale sur l'aide aux universités (révision totale),
- Arrêté fédéral concernant la distribution gratuite, aux écoles, d'une carte murale de la Suisse (abrogation),
- Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (révision partielle),
- Loi fédérale sur la police des eaux (révision totale),
- Loi fédérale sur la pêche (révision totale),
- Loi fédérale sur la circulation routière (révision partielle),
- Loi fédérale concernant des modifications de la législation militaire (révisions partielles).

Le message propose ainsi trois révisions totales et quatre révisions partielles de lois, ainsi que l'abrogation d'un arrêté fédéral.

Nous avons adopté le message relatif au premier train de mesures le 28 septembre 1981. Son examen par le Parlement a duré jusqu'au 5 octobre 1984, soit environ trois ans. Une durée d'examen analogue doit être prévue pour le présent message, même si les propositions sont moins nombreuses.

On peut donc prévoir que la phase du traitement par le Parlement s'achèvera vers le milieu de 1991, ce qui permet de situer en principe l'entrée en vigueur des mesures à partir de 1993, une fois les délais référendaires écoulés et les adaptations nécessaires de certaines ordonnances effectuées.

Il y a un an, nous pensions que la loi révisée sur l'aide aux universités pourrait être mise en vigueur le 1^{er} janvier 1990, afin que les améliorations qu'elle apporte deviennent effectives le plus rapidement possible (FF 1987 II 402).

Le réexamen de l'approbation d'actes législatifs des cantons constitue un cas particulier. Les travaux préliminaires s'y rapportant ont débuté déjà dans les années septante (ch. 123). Lors de la procédure de consultation, un nombre important de cantons a demandé que cette question soit traitée séparément et plus rapidement. Pour des raisons pratiques et, en particulier, afin d'éviter de soumettre un message de plus au Parlement, nous n'avons pu suivre l'avis des cantons. Par contre, nous partageons leur souci de voir se terminer l'examen de l'approbation dans des délais aussi brefs que possible. C'est pourquoi nous vous proposons d'examiner cette matière selon la procédure ordinaire, mais en priorité, soit avant les autres mesures. Nous partons de l'idée que ce projet pourrait être adopté avant la fin de l'année 1989 et mis en vigueur en 1991. Une façon analogue de procéder a permis à la loi fédérale du 24 juin 1983 sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues (RS 441.3), qui relevait du précédent train de mesures, d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1984 déjà. Dans cette perspective, nous traitons de l'approbation au chiffre 3, alors que les autres domaines sont exposés au chiffre 4 du message.

26 Mesures faisant l'objet d'un projet distinct

261 Formation professionnelle

En matière de formation professionnelle, la répartition existante des tâches entre la Confédération, les cantons et l'économie a donné satisfaction. Aussi la commission d'étude s'est-elle essentiellement limitée dans ce domaine à préconiser une réduction de la densité normative du droit fédéral et à proposer certaines retouches à l'état actuel.

Les mesures retenues n'exigent pas de révision de loi, à l'exception de l'assujettissement de la formation professionnelle des pêcheurs à la loi fédérale sur la formation professionnelle (motion Frey-Neuchâtel du 20 juin/9 octobre 1986). Actuellement, la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10) exclut de son champ d'application la formation dans les professions relevant de la pêche (art. 1^{er}, 3^e al.). Cette restriction doit être supprimée dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur la pêche (cf. ch. 45). Toutes les autres mesures mentionnées

ci-dessous peuvent être réalisées au niveau des ordonnances ou règlements, indépendamment du présent message.

En plus de la formation dans les professions de la pêche, la formation des assistantes médicales et des assistants médicaux sera, elle aussi, soumise à la loi fédérale sur la formation professionnelle. Il s'agit en effet d'une profession qui s'exerce le plus souvent au service d'employeurs privés et dans laquelle les tâches techniques et administratives prédominent. On peut donc considérer que cette profession assure des services au sens de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur la formation professionnelle. Cette mesure permettra de classer le postulat Bircher du 20 juin 1986. Elle a été très largement approuvée dans la procédure de consultation.

L'assujettissement des professions mentionnées à la loi fédérale sur la formation professionnelle n'est pas incompatible avec une diminution du nombre des professions reconnues par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), que préconisait la commission d'étude. A l'heure actuelle, on compte environ 300 professions reconnues. En se fondant sur une observation prolongée de l'évolution technologique des différentes professions, l'OFIAMT examine constamment la possibilité de regrouper des professions apparentées. De tels regroupements ont déjà été opérés ou sont en cours dans les professions de l'électronique, de l'industrie des machines, de l'imprimerie, des techniques de reproduction, de l'industrie textile, de l'usinage des matières plastiques, de la décoration d'intérieur, de l'industrie horlogère ainsi que de l'extraction et du travail de la pierre. En renonçant à une spécialisation trop poussée au profit d'une formation de base plus étendue, on vise essentiellement à accroître la mobilité professionnelle des personnes concernées. Toutefois, il faut veiller à ne pas supprimer purement et simplement des professions certes peu répandues, mais dont les spécialistes sont indispensables au bon fonctionnement de certaines branches économiques.

Quant à la densité normative, on cherchera surtout à la réduire dans les règlements d'apprentissage. Leur contenu devrait en effet être moins détaillé et formulé de manière plus souple. Cela dispensera la Confédération de devoir adapter trop souvent les programmes d'enseignement aux exigences du moment.

La possibilité d'allouer des subventions forfaitaires aux écoles professionnelles a été longuement examinée, mais elle a été écartée du fait que ce mode de subventionnement n'entraînerait pas de simplification administrative notable et qu'il priverait la Confédération d'un moyen d'influence important. Il n'empêche que des simplifications supplémentaires devront être apportées à la procédure actuelle de subventionnement des dépenses. Un tel réexamen est en cours, en particulier dans le secteur de la formation des experts aux examens de fin d'apprentissage.

262 Conservation des monuments historiques, protection de la nature et du paysage

Ces domaines avaient déjà été traités par la commission d'étude dans le cadre du premier train de mesures. Elle avait alors décidé d'effectuer un examen complet de ces questions à l'occasion des travaux relatifs au second train de mesures, et ce

dans le chapitre général sur la culture. La commission d'étude a défini, dans son rapport sur le second train de mesures, les tâches principales de la Confédération: échanges culturels avec l'étranger; échanges et équilibre à l'échelon national; sauvegarde des cultures et des langues nationales menacées; prise en considération des aspects culturels dans l'accomplissement des autres tâches fédérales; soutien à des organisations actives dans l'ensemble de la Suisse ou au moins à l'échelon intercantonal, lorsqu'elles accomplissent des tâches d'intérêt national; encouragement à titre subsidiaire de la création culturelle. La commission d'étude s'est déclarée favorable à la création d'une base constitutionnelle pour l'activité de la Confédération dans ce domaine, tout en considérant la politique culturelle comme une tâche relevant a priori des cantons. Cette conception s'est retrouvée dans l'article culturel proposé par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, comme contre-projet à l'initiative culturelle (FF 1984 II 521, 1986 I 46).

En matière de sauvegarde de la culture (conservation des monuments historiques, protection de la nature et du paysage), la commission d'étude a proposé de concentrer en principe l'activité de la Confédération sur les projets d'intérêt national. Elle a en outre suggéré de développer l'éventail des mesures fédérales visant à protéger les objets d'importance nationale. En lieu et place des subventions ponctuelles versées actuellement par la Confédération, la commission préconisait que les cantons bénéficient d'une subvention globale pour la sauvegarde des objets d'importance régionale et locale, bien qu'à cet échelon la tâche de protection relève principalement de leur compétence.

Le désenchevêtrement préconisé et l'introduction d'une subvention globale ont été contestés lors de la procédure de consultation. Parmi les organes consultés, seize se sont exprimés en faveur de la subvention globale, quinze étaient d'un avis opposé. Une variante supplémentaire a été présentée dans le rapport annexe du Département de justice et police et du Département de l'intérieur. Elle reposait sur le principe du maintien des subventions ponctuelles versées par la Confédération en faveur des objets dignes d'être protégés, quel que soit leur classement. Les crédits fédéraux devaient par ailleurs être répartis, à l'avenir, selon une planification à moyen terme établie par la Confédération et les cantons. On prévoyait en outre de confier entièrement aux cantons le traitement administratif des dossiers. Cette solution n'a pas non plus trouvé de soutien unanime lors de la procédure de consultation. Elle a été approuvée par neuf organes, dix se déclarant contre. Eu égard à l'initiative culturelle et au contre-projet, la question de savoir si la culture devait faire partie du second train de mesures a volontairement été laissée ouverte dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153). Le deuxième train de propositions, concentré dans ce domaine sur la sauvegarde de la culture, était conçu comme une première démarche pour concrétiser le nouvel article constitutionnel. Le refus de cet article, lors de la votation populaire du 28 septembre 1986, a évidemment modifié la situation.

En outre, rien n'est encore décidé en ce qui concerne le partage des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la conservation des monuments historiques. L'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (RS 445.1) offre, dans l'optique actuelle, une réglementation incomplète et en partie dépassée. Aucune base constitutionnelle n'est mentionnée dans son préambule; l'arrêté ne répond

pas aux conditions que doit remplir un acte législatif. Nous avons chargé le Département de l'intérieur d'entreprendre sa révision. La nouvelle réglementation sur la conservation des monuments historiques, que nous avons l'intention de vous soumettre durant la législature 1987-1991, devrait apporter des améliorations relevant de la technique législative et redéfinir le rôle de la Confédération. De plus, il faut éviter, à l'avenir, que les demandes ne s'accroissent, comme cela s'est produit par le passé. Grâce aux moyens financiers supplémentaires prélevés sur le produit des droits d'entrée sur les carburants (contributions aux mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier), il a été possible de réduire quelque peu le nombre des demandes en attente et de donner ainsi suite au vœu de la commission d'étude de voir l'engagement de la Confédération renforcé dans ce domaine. L'élaboration d'une nouvelle réglementation sur la conservation des monuments historiques est la condition pour que la Suisse puisse signer et ratifier la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe («Convention de Grenade»).

Dans le secteur de la protection de la nature et des biotopes, une révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) a été opposée, comme contre-projet indirect, à l'initiative populaire pour la protection des marais (initiative de Rothenturm; FF 1985 II 1449). Vous avez approuvé la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage, le 19 juin 1987; l'initiative dite de Rothenturm a pour sa part été acceptée par la majorité du peuple et des cantons, le 6 décembre 1987. Une partie des propositions de la nouvelle répartition des tâches est ainsi prise en considération.

En outre, nous avons proposé d'étendre l'éventail des moyens dont dispose la Confédération pour protéger les sites d'importance nationale, en révisant le cas échéant l'article 24^{sexies} de la constitution, qui n'accorde à la Confédération que des compétences restreintes. L'amélioration du droit de recours des associations pour la protection de la nature et du paysage à l'échelon cantonal avait également été mise en discussion. Eu égard aux résultats de la procédure de consultation, nous avons renoncé pour le moment à ces propositions. C'est la raison pour laquelle les motions Binder et Bächtold de 1972, qui demandaient notamment que la Confédération fixe des mesures protectrices et conservatoires lorsque l'intérêt national l'exige, n'ont pas encore été classées.

263 Agriculture

Le rapport de la commission d'étude concernant le second train de mesures contenait seize propositions sur l'agriculture. Il mettait principalement l'accent sur l'amélioration des bases de production: crédits d'investissements, contributions pour les améliorations foncières, aide aux exploitations. Un aperçu des propositions et des résultats de la procédure de consultation figure au chiffre 124.3.

En accord avec le Groupe de contact des cantons, nous avons envisagé initialement d'inclure dans le présent message plusieurs de ces mesures. La situation s'est toutefois modifiée lorsque, pour des raisons d'ordre politique et juridique, nous avons décidé de soumettre le projet de modification de la loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

(RS 914.1) à la procédure de consultation. Celle-ci s'est achevée en janvier 1988. L'évaluation des résultats et les adaptations auraient retardé le présent message. C'est pourquoi cette révision de loi vous sera soumise séparément. Comme les autres modifications prévues dans l'agriculture ont des liens avec les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations, et qu'elles sont d'une importance limitée, nous avons décidé que ces propositions seraient traitées séparément selon la conception suivante:

Crédits d'investissements et aide aux exploitations: Le projet de révision de la loi qui a été soumis à la consultation des cantons, des partis et des organisations prévoit une participation financière des cantons à l'augmentation des fonds pour les crédits d'investissements. Dans une variante, on propose que les cantons assument seuls la responsabilité d'assurer l'augmentation des fonds, la Confédération renonçant à exiger le remboursement des moyens qu'elle a mis à disposition jusqu'à présent.

En matière d'aide aux exploitations, la responsabilité des cantons serait encore renforcée. Les moyens fédéraux mis à leur disposition jusqu'à présent le resteraient, à la condition que les cantons continuent d'affecter à ces mesures des fonds appropriés. A l'avenir, la mise à disposition de nouveaux fonds serait l'affaire exclusive des cantons.

Contributions aux améliorations foncières: Les modifications prévues concernent les subventions en faveur des bâtiments ruraux. A l'avenir, on encouragera principalement les projets situés dans les régions de montagne et dans la zone préalpine des collines, car c'est là qu'existent les besoins les plus importants. Dans les régions de plaine, les mesures de soutien pour les bâtiments ruraux prendraient uniquement la forme de crédits d'investissements. La limitation des subventions pour les bâtiments ruraux exige une modification de la loi sur l'agriculture (RS 910.1).

Vulgarisation: La Confédération reprendra les centrales de vulgarisation de Lausanne et de Lindau-Eschikon. On a déjà créé la base légale nécessaire en introduisant un nouvel article 11a dans la loi sur l'agriculture (modification du 19 déc. 1986). En contrepartie, on prévoit de diminuer dans une mesure correspondante les taux des subventions allouées aux services cantonaux de vulgarisation.

Viticulture: Les subventions allouées par la Confédération pour le contrôle de la vendange et les reconstitutions de vignes devraient être supprimées. Ces modifications vous seront proposées lors de la reconduction de l'arrêté fédéral du 22 mai 1979 instituant des mesures en faveur de la viticulture (RS 916.140.1), qui règle l'octroi de ces subventions.

Elevage du bétail: Les dispositions de la loi et de l'ordonnance devraient être revues quant à leur adéquation, mais aussi dans l'optique de la densité normative et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons.

En plus des mesures susmentionnées, que nous vous soumettrons plus tard, nous avons aussi renoncé à réaliser certaines des propositions de la commission d'étude. Il s'agit des mesures suivantes:

Dans le domaine des *allocations familiales*, la répartition actuelle des tâches devrait être maintenue au vu des résultats de la procédure de consultation. En

revanche, les allocations familiales aux non-agriculteurs resteront de la compétence des cantons, conformément à la décision du Parlement. Le Conseil national, en date du 10 mars 1986, et le Conseil des Etats, le 4 décembre 1986, ont en effet décidé de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Lucerne du 19 octobre 1983. Cette initiative demandait que l'on élabore une loi-cadre instituant un régime fédéral d'allocations familiales pour l'ensemble de la Suisse.

Le désenchevêtrement relatif au *Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière* – qui aurait déchargé les cantons – a été diversement apprécié lors de la procédure de consultation. En revanche, la plupart des organes consultés ont approuvé la proposition visant à libérer les cantons de leur participation aux *campagnes d'élimination*. Quelques cantons souhaitaient néanmoins conserver le droit de donner leur avis, sans obligation financière. En l'absence de désenchevêtrements en sens inverse (surtout en matière d'allocations familiales aux agriculteurs), ces mesures ne sont plus réalisables pour des raisons financières.

264 Protection des eaux

Après l'introduction dans la constitution de l'article sur l'économie hydraulique (art. 24^{bis} cst.), et dans la perspective d'une révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20), plusieurs commissions avaient entamé des travaux préparatoires. Il s'agissait notamment de la Commission d'étude «répartition des tâches» dans le domaine de l'économie des eaux, présidée par le conseiller d'Etat Willi Geiger SG. Elle a achevé son rapport en 1980. La révision proprement dite de la loi sur la protection des eaux a, quant à elle, été préparée par une commission d'experts présidée par le professeur Jean-François Aubert NE. La Commission d'étude pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a traité uniquement de la protection qualitative des eaux. Elle n'a pas abordé du tout les problèmes liés au maintien de débits résiduels. Une autre commission, présidée par le professeur Riccardo Jagmetti ZH, a préparé la révision de la loi fédérale sur l'utilisation des eaux et de la force hydraulique (RS 721.80). Pour l'instant, seule une révision partielle a été effectuée: les nouvelles dispositions concernant la redevance annuelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1987. Les travaux relatifs à la seconde étape de la révision n'ont pas encore été entrepris.

Entre octobre 1984 et septembre 1985, le projet de révision de la loi sur la protection des eaux a fait l'objet d'une procédure de consultation. A l'occasion de la procédure de consultation relative au second train de mesures, la protection des eaux avait en outre été traitée en détail dans le rapport de la commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches ainsi que dans le rapport annexe contenant des thèses en vue d'une révision de la loi sur la protection des eaux, qui visait à coordonner les travaux.

La révision de la loi sur la protection des eaux avait été mentionnée dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 (FF 1984 I 182) comme faisant partie intégrante du second train de mesures. Le dépôt d'une initiative populaire intitulée «pour la sauvegarde de nos eaux», le 9 octobre 1984,

a modifié la situation. C'est pourquoi nous avons décidé, le 27 avril 1986, d'exclure la révision de la loi sur la protection des eaux du second train de mesures et d'en faire un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Les propositions de la nouvelle répartition des tâches sont prises en considération. Il s'agit notamment de la réduction de la densité normative et de l'adaptation progressive aux nouvelles conditions des subventions allouées pour les installations servant à la protection des eaux.

Le 29 avril 1987, nous vous avons soumis le message relatif à cette nouvelle loi (FF 1987 II 1081). Le point fort de la révision est constitué par le maintien de débits résiduels. En sus des mesures préconisées par la nouvelle répartition des tâches, qui ont été signalées plus haut, la nouvelle loi règle la protection des eaux dans le domaine de l'agriculture. La révision de la loi sur la protection des eaux doit alléger le budget de la Confédération d'un montant total de 50 millions de francs.

Le délai prévu pour traiter l'initiative «pour la sauvegarde de nos eaux» échoit le 9 octobre 1988, ou le 9 octobre 1989 s'il est prolongé d'un an. On ne sait pas encore si, d'ici là, le Parlement aura fini d'examiner le projet de révision de la loi sur la protection des eaux. On peut ainsi envisager que la nouvelle loi entrera en vigueur au début des années nonante, soit à peu près en même temps que le second train de mesures de la répartition des tâches.

265 **Loi sur les forêts**

La révision de la loi fédérale sur la police des forêts est en préparation depuis longtemps. La conception globale d'une politique suisse en matière d'économie forestière et du bois, de 1975, contenait déjà une analyse de la situation et une série de propositions. Se fondant sur cette conception globale, la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts a formulé, en 1976, dix thèses en vue d'une révision de la loi sur la police des forêts. Par la suite, le Département de l'intérieur a institué une commission présidée par l'ancien conseiller national Louis Rippstein, qui a examiné ces thèses et a émis des propositions. La commission Rippstein a notamment discuté de l'octroi de subventions de la Confédération et des cantons, destinées à promouvoir les soins aux forêts menacées et à faible rendement ainsi que leur exploitation. La commission d'étude a limité pour sa part ses propositions au contenu de la loi sur la police des forêts en vigueur.

La révision de la loi sur la police des forêts devait faire partie, d'après les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987, du message relatif au second train de mesures (FF 1984 I 182). Or, au cours de la session de février–mars 1985 consacrée au dépérissement des forêts, une motion d'une commission du Conseil national relative à l'économie forestière a été déposée (BO N 1985 106, 134; BO E 1985 40, 44), ainsi qu'un postulat Tschuppert (BO N 1985 717). Ces interventions exigeaient notamment que la révision de la loi sur la police des forêts ne fasse pas partie du second train de mesures de la nouvelle répartition des tâches, mais qu'elle soit soumise séparément au Parlement de manière à pouvoir être traitée plus rapidement. Nous nous sommes ralliés à ce point de vue le 22 mai 1985.

Le projet de nouvelle loi sur les forêts a été mis en consultation de juin à décembre 1986. Ses objectifs visent le maintien de l'aire forestière et des zones

actuelles d'implantation de la forêt, le développement des diverses fonctions de la forêt et l'encouragement de mesures susceptibles de protéger les zones habitées des dangers naturels.

Après la procédure de consultation, nous avons chargé le Département de l'intérieur d'adapter le projet de loi sur certains points et d'élaborer le message.

3 Loi fédérale relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération

31 Généralités

L'approbation d'actes législatifs cantonaux relève du domaine de la surveillance fédérale. Instrument de contrôle préalable, cette approbation permet à la Confédération de vérifier la compatibilité d'un acte cantonal avec le droit fédéral. Introduite en 1848, l'approbation d'actes législatifs des cantons (art. 7, 85, ch. 5 et 102, ch. 7, cst., pour les traités intercantonaux; art. 102, ch. 13, pour les lois et les ordonnances) avait alors une portée restreinte. Or, l'accroissement progressif des tâches de la Confédération et ses corollaires (augmentation de la densité normative du droit fédéral et développement du fédéralisme d'exécution) ont largement contribué à son expansion.

Le principe de l'approbation n'est pas remis en cause. Le présent réexamen vise pour l'essentiel à répondre à des questions d'ordre pratique qui ont trait aux modalités de la procédure d'approbation et à la fréquence de son application. Dans une première phase, il ne porte que sur la procédure d'approbation (déroulement et compétence) des lois et des ordonnances cantonales ainsi que des accords relevant du droit intercantonal. L'approbation des traités que les cantons concluent avec l'étranger, la garantie des constitutions cantonales et la portée de la réserve d'approbation en matière d'accords intercantonaux seront examinées ultérieurement, dans le contexte de la révision totale de la Constitution fédérale.

En restituant aux cantons certaines compétences, la nouvelle répartition des tâches cherche aussi à juguler les effets négatifs d'une trop forte centralisation. A l'instar de cette réforme, la révision du système de l'approbation favorise le renforcement du fédéralisme en offrant aux cantons une plus large autonomie en matière d'exécution. Concrètement, ses objectifs sont les suivants:

- définir clairement la portée et l'effet de l'approbation,
- limiter au strict nécessaire les cas où l'approbation est requise, en veillant également à ce qu'elle soit praticable,
- simplifier et raccourcir la procédure dans l'intérêt des cantons et pour permettre l'exécution du droit fédéral dans les meilleurs délais.

Notre projet de loi fédérale sur l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération établit un nouveau modèle de procédure que nous proposons d'intégrer dans la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), plus précisément dans la section qui concerne les fonctions du Conseil fédéral. Le projet englobe, en outre, la révision de dispositions relatives à l'approbation d'arrêtés cantonaux prévues dans 28 lois fédérales.

La loi sur l'organisation de l'administration est complétée par un article 7a dont les points essentiels sont les suivants:

- les lois et les ordonnances des cantons doivent être approuvées par la Confédération lorsqu'une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le prévoit; l'approbation confère à l'acte sa validité (1^{er} al.);
- les départements accordent l'approbation. En cas de doute, le Conseil fédéral tranche; il accorde également l'approbation sous réserve (2^e al.);
- la compétence de refuser l'approbation appartient au Conseil fédéral pour les lois et les ordonnances et à l'Assemblée fédérale pour les accords relevant du droit intercantonal (3^e al.);
- le Conseil fédéral règle la procédure (4^e al.).

Le fait d'exiger une base légale pour l'approbation de lois ou d'ordonnances cantonales correspond à la pratique actuelle. La distinction entre effet constitutif et déclaratif est, par contre, appelée à disparaître. Le projet consacre le principe de l'approbation de type constitutif. La validité du droit cantonal d'exécution sera ainsi toujours fonction de l'aval fédéral. Cette innovation devrait faciliter l'application des réserves d'approbation et offrir une sécurité juridique accrue au citoyen. Celui-ci n'aura plus à s'embarrasser de distinctions subtiles quant à l'applicabilité de telle ou telle loi cantonale d'exécution, puisque la mention d'approbation fédérale, ou son absence, suffira à le renseigner clairement sur la situation. L'exercice du droit de recours devrait en être amélioré. Les cantons ont majoritairement souscrit à cette solution. Elle doit être appréciée en relation avec celle qui concerne le délai de traitement.

La compétence d'accorder l'approbation appartient aux départements dans les cas non litigieux. Cette délégation est nécessaire si l'on veut rendre la procédure plus rationnelle et décharger le Conseil fédéral. Le pouvoir de surveillance que confère à celui-ci l'article 102, chiffre 13, de la constitution peut être délégué, à l'instar d'autres compétences dont il jouit dans ce domaine. Par ailleurs, le soin de trancher dans les cas incertains demeure du ressort du Conseil fédéral. C'est à lui qu'il appartient également d'assortir une approbation de réserves.

Quant à la compétence de refuser une approbation elle ressortit au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale selon qu'il s'agit d'un acte législatif cantonal ou d'un accord relevant du droit intercantonal. Cette distinction est imposée par la Constitution fédérale, qui réserve expressément à l'article 85, chiffre 5, le droit de l'Assemblée fédérale de se prononcer en dernier ressort sur l'approbation de traités intercantonaux.

En matière de concordats, la situation juridique est assez imprécise. En effet, alors que le constituant et la doctrine dominante (cf. art. 7, 2^e al., cst., et notamment Jean-François *Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967 et Supplément 1982, n^{os} 879 ss, en part. n^o 888; Walther *Burckhardt*, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3^e éd., Berne 1931, p. 76 et Hanspeter *Kehrli*, *Interkantonales Konkordatsrecht*, thèse ZH 1968, p. 47) considèrent que la réserve d'approbation est générale et vise toutes les conventions que les cantons concluent entre eux, quelle que soit leur nature, seul un petit nombre de ces conventions a été soumis à approbation (cf. RO 1984 862, qui mentionne 27

accords approuvés depuis 1848). En réalité, le nombre des accords passés entre les cantons est beaucoup plus élevé (cf. Max Frenkel, Toni Blaser, *Registre des concordats*, Institut de recherches sur le fédéralisme et les structures régionales, cahier n° 4, juillet 1981, qui recense 311 accords intercantonaux).

Cette situation peu satisfaisante nous a conduit à rechercher et à proposer lors de la consultation une solution à la fois pragmatique et aisément applicable. Elle visait à limiter le régime de l'approbation aux accords intercantonaux contenant des règles de droit ou obligeant à en créer. Ce projet, auquel les cantons seraient favorables, impliquerait cependant une révision de la constitution, puisqu'il restreindrait la portée de l'actuelle réserve d'approbation, valable pour tous les concordats. C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à cette solution.

Le Conseil fédéral règlera la procédure. Cette délégation est opportune, car elle permettra, d'une part, de préciser les divers éléments de la nouvelle procédure sans accroître la densité normative de la loi sur l'organisation de l'administration et, d'autre part, d'adapter au besoin plus facilement certaines dispositions aux nouvelles exigences qui se feraient jour. Les points qui devront être développés dans l'ordonnance concernent essentiellement les modalités du dépôt des actes sujets à approbation (délai de traitement, moment du dépôt).

Le projet soumis à la consultation prévoyait un délai de traitement de trois mois. Malgré l'opinion négative d'un certain nombre de cantons, nous maintenons cette proposition, principalement pour les raisons suivantes: un délai de trois mois est nécessaire pour effectuer un examen sérieux. Cet impératif doit être respecté non seulement lorsque le contrôle porte sur un acte législatif cantonal unique, mais aussi lorsque la Confédération est saisie simultanément par plusieurs cantons. Un délai trop court aurait vraisemblablement pour conséquence qu'un nombre de cas supérieur serait transmis au Conseil fédéral, parce que l'administration n'ayant pas eu la possibilité d'examiner soigneusement les points délicats avant de prendre une décision préférerait s'en remettre à lui. La solution retenue est donc aussi dans l'intérêt des cantons.

Nous renonçons par contre à proposer qu'un acte législatif cantonal ne puisse être soumis à approbation qu'à l'issue de la procédure législative cantonale. Nous nous rallions en cela au point de vue de la majorité des cantons, qui estiment qu'un acte législatif cantonal doit pouvoir être déposé en vue de son approbation dès qu'il a été adopté par l'organe cantonal compétent (p. ex. le Grand Conseil), cela même si l'acte est sujet au référendum, facultatif ou obligatoire. Cette solution a comme principal avantage de faire gagner du temps aux cantons; en effet, n'ayant pas à attendre l'expiration du délai référendaire pour introduire la procédure d'approbation, ils pourront mettre en vigueur leur législation d'exécution sans retard. Cette solution est également favorable à la Confédération dans la mesure où elle est de nature à accélérer l'application du droit fédéral. Enfin, elle permettra aux cantons de savoir avec certitude si leur acte est approuvé ou non, cela, souvent, avant même que leur procédure législative soit terminée. A noter cependant un inconvénient pour la Confédération: le risque d'approuver un acte législatif qui n'entrera jamais en vigueur parce qu'il a été rejeté ensuite lors d'un scrutin populaire. Toutefois, on doit pouvoir s'en accommoder d'autant que lorsque la conformité au droit fédéral est mise en doute, le Conseil fédéral a toujours la

possibilité d'attendre le résultat d'un scrutin populaire, puisqu'il n'est lié par aucun délai dans l'exercice de son pouvoir de cognition.

33 Suppression ou modification de réserves d'approbation

En application des critères développés dans le rapport du Département de justice et police du 31 août 1985 (cf. ch. 123) et compte tenu des résultats de la procédure de consultation, nous proposons de renoncer à différentes réserves d'approbation prévues pour les lois ou les ordonnances cantonales dans les textes suivants:

- loi sur le séjour et l'établissement des étrangers,
- loi réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal,
- loi sur la police des eaux,
- loi sur les routes nationales,
- loi sur la navigation aérienne,
- loi sur la protection des eaux,
- loi sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels,
- loi sur les épidémies,
- loi sur la lutte contre la tuberculose,
- loi sur le travail dans les fabriques,
- loi sur le travail,
- loi sur l'assurance-vieillesse et survivants,
- loi sur l'assurance-invalidité,
- loi sur l'assurance-maladie,
- loi sur l'assurance-accidents,
- loi sur l'assurance-militaire,
- loi concernant l'encouragement à la construction de logements,
- loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements,
- loi sur les explosifs,
- loi sur les banques et les caisses d'épargne.

La suppression de la réserve d'approbation relève de notre compétence s'agissant des actes législatifs suivants:

- arrêté du Conseil fédéral concernant les noms des lieux, des communes et des gares,
- ordonnance sur les téléphériques servant au transport des personnes sans concession fédérale et sur les téléskis,
- ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (art. 69).

En ce qui concerne le droit privé, la solution suivante a été retenue: le droit cantonal d'exécution est sujet à approbation lorsqu'il fait suite à l'édition d'une nouvelle réglementation fédérale. Seules les dispositions relatives à des domaines expressément énumérés à l'article 52 du titre final du code civil sont sujettes à approbation de manière durable. Au nombre de celles-ci figurent les prescriptions cantonales concernant les registres, à l'exception toutefois de celles qui peuvent être laissées à la libre appréciation des cantons (nomination, traitement des fonctionnaires et tarifs des émoluments). Parmi les dispositions qui devraient échapper à une approbation de type durable, il faut mentionner celles qui

concernent les asiles de famille. Or, cette institution n'étant jamais entrée dans les mœurs, nous entendons abroger l'ensemble des dispositions y relatives (art. 349 à 359 CC). Toutefois, cette abrogation vous sera proposée ultérieurement, dans le cadre d'une révision plus conséquente du code civil, par exemple lors d'une modification du droit du divorce.

Dans quelques cas, il nous semble juste de remplacer la réserve d'approbation par une communication obligatoire. Ce changement vise les textes suivants:

- loi sur les stupéfiants,
- loi sur les toxiques,
- loi sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (art. 56),
- loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité,
- loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne,
- loi sur l'agriculture,
- loi sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes,
- arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la viticulture,
- arrêté sur l'économie laitière,
- loi sur les épizooties.

Dans le contexte de la révision totale de la loi sur la pêche (ch. 45), la réserve générale d'approbation relative aux dispositions d'exécution cantonales sera remplacée par une réserve d'approbation limitée à quelques points essentiels.

34 Maintien des réserves d'approbation

Les réserves d'approbation sont maintenues dans les textes suivants:

- constitution fédérale (art. 43, 6^e al.),
- loi sur les droits politiques,
- loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger,
- loi sur le maintien de la propriété foncière rurale,
- loi sur le désendettement de domaines agricoles,
- loi sur la poursuite pour dettes et la faillite,
- code pénal suisse,
- loi sur la protection des animaux,
- loi sur l'impôt anticipé,
- loi sur le registre des bateaux,
- loi sur la protection de l'environnement,
- loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 61),
- loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- loi sur l'assurance-maladie (art. 2),
- loi sur l'assurance-chômage,
- loi sur la police des forêts,
- loi sur la chasse.

4 Les mesures de nouvelle répartition des tâches par domaine

41 Aide aux universités

411 Généralités: l'enseignement supérieur, une tâche de la Confédération et des cantons

Mis à part les écoles polytechniques fédérales, l'enseignement supérieur n'a fait que tardivement l'objet d'une politique nationale. Au cours des années soixante, les collectivités financièrement responsables de nos universités, les cantons universitaires, s'essoufflaient et laissaient entendre qu'ils arriveraient bientôt à la limite de leurs capacités. Bref, ils avaient besoin de l'aide de la Confédération. C'est la raison pour laquelle on adopta la loi fédérale sur l'aide aux universités du 28 juin 1968 (LAU; RS 414.20). Cette loi permet d'accorder deux sortes de subventions ordinaires:

- les subventions de base, octroyées une fois par année: par ce biais, la Confédération participe à la couverture des frais d'exploitation de l'année précédente des cantons universitaires et des institutions ayant droit aux subventions. Durant ces dernières années, les taux de subvention se sont élevés en moyenne entre 16 et 18 pour cent des frais d'exploitation des universités cantonales;
- les subventions aux investissements: elles sont affectées à des projets d'investissement particuliers. Depuis le 1^{er} janvier 1986, les taux de subvention se situent, selon la capacité financière des cantons, entre 35 et 60 pour cent.

Même si depuis 1980, les cantons non universitaires participent aussi (à raison de 5% des frais totaux d'exploitation) au financement des universités, en vertu d'un accord intercantonal, l'aide de la Confédération n'en demeure pas moins essentielle pour les cantons universitaires. En allouant des subventions de base, la Confédération participe à la couverture des frais d'exploitation des universités qui vont en s'accroissant; ces subventions représentent également un dédommagement, compte tenu des prestations que fournissent les cantons universitaires dans l'intérêt du pays tout entier. Par le biais des subventions aux investissements, la Confédération, d'entente avec les cantons, stimule le développement des universités, et favorise leur équipement et la modernisation de leur infrastructure technique. Les subventions sont allouées lorsque les projets paraissent judicieux et répondent aux exigences de la collaboration interuniversitaire.

Cependant, le soutien financier apporté aux cantons ayant la charge d'une université ne constitue qu'un volet de la politique universitaire de la Confédération. De tout temps, celle-ci s'est préoccupée de développer et de réaliser, avec la collaboration des cantons, une politique universitaire nationale qui s'applique aussi bien aux universités cantonales qu'aux hautes écoles fédérales (EPF). Cette politique revêt une grande importance parce que les universités, de par leurs activités en matière d'enseignement, de recherche (recherche fondamentale entre autres) et de services, répondent depuis toujours à des besoins nationaux et parfois même internationaux. Cela suppose des infrastructures toujours plus coûteuses qui doivent être harmonisées à l'échelle nationale et partiellement prises en charge par la Confédération au moyen de subventions. La loi sur l'aide aux universités de 1968 constitue la base juridique de la politique universitaire nationale: elle formule d'une part les buts et principes généraux du développe-

ment de l'enseignement supérieur en Suisse et, d'autre part, instaure les structures propres à traiter les problèmes universitaires qui se posent à l'échelle nationale.

La préoccupation essentielle du législateur a été d'engager les autorités fédérales et les cantons universitaires à fixer les principes d'un développement coordonné des universités, d'une collaboration interuniversitaire et d'une harmonisation réciproque des conditions d'étude et de travail. Deux organes ayant des mandats distincts ont été créés pour assumer cette tâche permanente dans l'esprit d'un fédéralisme moderne. Le Conseil suisse de la science est chargé d'élaborer une conception globale de la politique scientifique et universitaire. C'est l'organe consultatif du Conseil fédéral en matière de politique scientifique et il est constitué de 24 membres nommés *ad personam* par le Conseil fédéral. La Conférence universitaire suisse, quant à elle, assume en priorité les tâches concrètes liées à la coordination entre les universités (y compris les hautes écoles fédérales): elle doit, d'une part, édicter des directives et recommandations ayant trait à la planification universitaire et à la collaboration des universités entre elles, plus exactement des collectivités ayant la charge d'une université (cantons et Confédération); d'autre part, elle doit appliquer ces règles aux projets de plans qui lui sont soumis et trouver, d'entente avec ses partenaires, des solutions praticables susceptibles de recueillir un consensus. Elle comprend des représentants des cantons universitaires, de quelques cantons non universitaires, de toutes les hautes écoles, de la Confédération et d'autres organismes intéressés. Les deux organes agissent de concert pour les affaires relevant de la loi sur l'aide aux universités (par exemple reconnaissance des institutions et subventions aux investissements): la Conférence universitaire présente des propositions alors que le Conseil suisse de la science se prononce sur celles-ci à l'intention des autorités fédérales. Pendant longtemps la politique universitaire suisse s'est inspirée d'un principe que l'on retrouve d'ailleurs dans la loi de 1968 sur l'aide aux universités, principe qui se résume ainsi: garantir une offre de places d'études correspondant à la demande pour éviter toutes les restrictions de droit ou de fait concernant l'admission aux universités. Ce but a pu être atteint en dépit d'importants goulets d'étranglement dus à l'accroissement rapide du nombre des étudiants. Ce succès, on le doit principalement aux prestations et à la volonté de coopération des cantons universitaires, dont les efforts ont été résolument soutenus par la Confédération.

Dans l'ensemble, la loi sur l'aide aux universités en vigueur a répondu dans une large mesure aux espoirs placés en elle en 1968. Ses buts, son orientation fédéraliste et le système de subventionnement qu'elle prévoit restent valables dans leurs grandes lignes. Toutefois, il était inévitable qu'en 20 ans d'application la loi révèle certaines faiblesses: quelques détails devenus désuets, d'autres aspects mal appréciés ou qui se sont révélés après coup inappropriés au vu de l'évolution. En ce qui concerne le subventionnement des investissements notamment, on a constaté des insuffisances au niveau de la procédure ou de l'organisation, insuffisances auxquelles il s'agit de remédier par des simplifications.

C'est pourquoi nous avons opté pour une révision totale de la loi. La nouvelle loi sur l'aide aux universités s'inspire de diverses propositions et études préliminaires. Outre les résultats de la procédure de consultation sur le second train de mesures (ch. 124.3), il convient de mentionner le rapport de la Commission de gestion au

Conseil national du 21 janvier 1985 sur l'inspection concernant l'aide aux universités (FF 1985 I 699), les thèses de la Conférence universitaire du 17 novembre 1986, les considérations émises par le Conseil suisse de la science ainsi que les travaux préparatoires communs de l'Office fédéral de la justice et de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Le 30 juin 1987, le chef du Département fédéral de justice et police et le chef du Département fédéral de l'intérieur ont eu un échange de vues avec des représentants des cantons et des universités désignés par la Conférence universitaire, respectivement par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. C'est au cours de cette réunion qu'a été décidée la création d'un groupe de travail paritaire Confédération - cantons. Ce groupe a élaboré un avant-projet de loi qui a reçu l'aval des deux parties. Il constitue la base du projet qui vous est soumis. L'accent y est mis, encore davantage que précédemment, sur la coordination entre les universités.

412 Nouvelle répartition

412.1 Caractéristiques et principes du projet de loi

Le projet de nouvelle loi sur l'aide aux universités reprend la systématique de la loi en vigueur. Quant au fond, il comporte plusieurs nouveautés qui ne modifient pas – ou que de manière négligeable – le poids respectif de la Confédération et des cantons dans l'aide aux universités. S'agissant de la coordination et de la planification notamment, la responsabilité principale continue à reposer sur les collectivités ayant la charge d'une université, y compris sur la Confédération. Pour ce qui est de l'engagement financier, le rapport entre subventions de la Confédération et dépenses consenties par les cantons en faveur des universités doit pour le moins être maintenu, voire augmenté si la situation financière le permet. Toutefois, cet objectif ne peut pas être atteint par la révision de la loi sur l'aide aux universités mais dans le cadre des demandes de crédits présentées pour les futures périodes de subventionnement. Nous n'entendons pas instituer un report des charges sur les cantons à la faveur de la nouvelle loi.

Nous visons à renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons en vue d'instaurer une politique universitaire véritablement nationale, à atténuer les frictions auxquelles a donné lieu jusqu'ici l'aide aux universités et à renforcer, notamment en matière de coordination et de planification, la responsabilité des cantons ayant la charge d'une université. Le projet de loi innove essentiellement sur les points suivants: subventions extraordinaires, subventions aux investissements, procédure d'allocation et de paiement des subventions et organes de la politique universitaire.

412.2 Renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons

Nul ne conteste aujourd'hui la nécessité d'une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons en matière de politique universitaire. Le progrès rapide des sciences multiplie les exigences posées à l'enseignement et à la recherche et exige toujours plus de moyens financiers, si bien que les hautes écoles doivent restreindre leurs domaines d'activité, lorsqu'elles veulent fournir des

prestations de haut rang au niveau international. Il a fallu impérieusement fixer des priorités et, par voie de conséquence, partager les tâches entre recherche et enseignement. C'est pourquoi, à l'avenir, les hautes écoles et universités de notre pays seront contraintes de coordonner encore mieux leurs activités. Cela implique aussi que l'on améliore les conditions présidant aux changements de lieux d'études ou de travail à l'intérieur du pays (mobilité). L'aide de la Confédération doit contribuer à encourager cette collaboration et tout particulièrement garantir que la politique universitaire réponde comme il se doit aux intérêts d'importance nationale. La nouvelle loi apporte des améliorations notables quant à la coordination de la politique universitaire et à l'harmonisation de celle-ci avec les intérêts nationaux. Comme il le fait déjà dans le domaine de la recherche, le Conseil suisse de la science devra définir les grandes orientations que doit prendre le développement coordonné des universités et hautes écoles suisses. La Conférence universitaire devra en tenir compte lorsqu'elle établira les plans pluriannuels qui sont l'une des bases de l'octroi de crédits pluriannuels consentis par la Confédération.

Le projet de loi ajoute à la panoplie des instruments permettant de réaliser une politique universitaire d'ensemble les subventions extraordinaires. La Confédération peut en allouer aux cantons universitaires pour des projets d'intérêt national répondant à un besoin urgent (cf. ch. 412.3).

Grâce à ces deux moyens (définition des grandes orientations et subventions extraordinaires), ainsi qu'à l'importance accrue donnée à la coordination, les instruments au service d'une politique universitaire nationale sont complétés de manière judicieuse. Par le passé, on a déjà recouru, çà et là, aux subventions extraordinaires (mesures spéciales en faveur de l'informatique et des sciences de l'ingénieur) et elles ont atteint leur but.

412.3 Subventions extraordinaires

A l'avenir, et particulièrement en cas de «révolution» technique, il ne sera guère possible de prévoir dans la planification pluriannuelle l'ensemble des besoins des universités et de les couvrir de manière suffisante par des subventions ordinaires. C'est pourquoi le projet de loi prévoit la possibilité d'allouer des subventions extraordinaires. Les taux des subventions extraordinaires seront en règle générale supérieurs à ceux des subventions ordinaires. Les moyens financiers ne seront pas prélevés dans l'enveloppe financière (réservée aux subventions de base) ni sur les crédits d'engagement afférents aux subventions aux investissements. Les conditions préalables à l'octroi de subventions extraordinaires sont expressément mentionnées (il faut que le projet soit d'intérêt national et réponde à un besoin urgent). De plus, les subventions sont allouées pour une durée limitée. Les cantons ont ainsi la garantie que le recours à cet instrument sera exceptionnel. L'octroi de subventions extraordinaires n'aura aucune influence sur le montant des subventions ordinaires. C'est l'Assemblée fédérale qui devra adopter les arrêtés fédéraux de portée générale ad hoc. Il y a un gain de temps puisqu'ils ne sont pas soumis au référendum. Enfin, il est bien évident que la mise en place de cet instrument au titre de l'aide aux universités ne signifie pas que la Confédération renonce à prendre des mesures analogues dans d'autres secteurs de la formation.

412.4 Subventions aux investissements; simplifications

Les subventions aux investissements accordées aux cantons universitaires ne revêtent plus la même importance et leur affectation est nouvelle. Dans les années septante, il a fallu impérativement construire de nouveaux bâtiments pour adapter l'offre des places d'étude à la demande croissante. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de rénover, d'agrandir de cas en cas, d'adapter et de moderniser les bâtiments et installations. Les transformations ont pris le pas sur l'ouverture de nouveaux grands chantiers. Le renouvellement des équipements et appareils prend toujours plus d'importance en raison de la rapidité de l'évolution technologique.

Le problème principal que posent aujourd'hui nombre de subventions aux investissements est celui de la disproportion entre leur importance financière et les frais administratifs qu'elles entraînent pour la Confédération, les cantons et les organes appelés à être consultés.

Des imprécisions et différences quant au montant des subventions ont conduit à une détérioration des relations entre la Confédération et les cantons et au dépôt d'interventions au Conseil national (postulat de la Commission de gestion du Conseil national du 12 juin 1985, postulat Segmüller du 21 juin 1985). Bien que nous ne partagions pas entièrement les avis et les conclusions du rapport de la Commission de gestion au Conseil national sur l'inspection concernant l'aide aux universités (FF 1985 I 699), nous renvoyons le lecteur à ce rapport pour l'exposé des différents problèmes.

Etant donné ces problèmes, fallait-il continuer à allouer des subventions aux investissements ou, au contraire, y renoncer et augmenter en proportion les subventions de base? Les subventions aux investissements allouées par la Confédération contribuent dans une large mesure à stimuler le développement et la modernisation des universités. En cas d'investissements importants, elles facilitent, dans les cantons, l'acceptation des demandes de crédit par le Parlement et le peuple. Ces subventions permettent aussi d'engager les moyens financiers mis à disposition par la Confédération de manière plus sélective. Leur suppression entraînerait de gros désavantages pour la politique universitaire. Différentes améliorations sont donc proposées en vue de maintenir un équilibre approprié entre l'importance financière des subventions aux investissements et les frais administratifs qu'elles entraînent. A des fins de simplification, nous proposons que les subventions aux investissements se limitent à des projets égaux ou supérieurs à 300 000 francs.

Ces dernières années, les investissements inférieurs à 300 000 francs représentaient en moyenne quatre cinquièmes des demandes mais seulement un septième environ de la somme totale des subventions. Le problème des frais administratifs revêt ici une acuité particulière. A l'avenir, les investissements inférieurs à 300 000 francs et les loyers doivent être financés dans le cadre des subventions de base. L'enveloppe financière et les tranches annuelles correspondantes doivent être augmentées en conséquence. Les dépenses liées aux investissements mineurs et aux loyers seront donc reportées dans les plans pluriannuels.

Quant aux investissements plus importants, les subventions se calculent en pour-cent des dépenses subventionnables. Nous avons étudié de manière approfondie différentes variantes, dont celle recommandée par la Commission de

gestion du Conseil national qui prévoit que les subventions soient fixées forfaitairement.

Appliquée à la pratique, la notion de forfait recouvre en fait des réalités très différentes. En cas de forfait au sens propre du terme, les subventions ne sont plus calculées en pourcentage des dépenses effectivement subventionnables mais plutôt sur la base de coûts normalisés, en francs par mètre carré ou par mètre cube, et par type de bâtiment par exemple. Avec le concours de professionnels de la construction, nous avons examiné de manière approfondie si et dans quelle mesure un tel système de subventionnement pourrait à l'avenir être appliqué aux constructions universitaires. Il en est résulté que l'octroi de subventions forfaitaires par mètre carré ou par mètre cube était envisageable, pour des bâtiments neufs tout au moins, mais pas pour les transformations. Pour les immeubles neufs – qui ne devraient représenter à l'avenir qu'un cinquième environ des cas d'investissement dans la construction –, il faudrait encore distinguer selon le type de bâtiment (sciences humaines, sciences naturelles avec équipement sophistiqué ou simple). La mise sur pied et l'adaptation périodique d'un tel système de subventions forfaitaires entraîneraient à coup sûr des frais administratifs considérables. Néanmoins, pour tenir compte des vœux de la Commission de gestion du Conseil national, nous proposons pour l'instant une série de forfaits partiels et de simplifications. Un grand pas dans cette direction consiste à inclure dans les subventions de base les investissements inférieurs à 300 000 francs et les loyers. Les autres innovations sont les suivantes:

Le Conseil fédéral réglemente le calcul des dépenses subventionnables. Par voie d'ordonnance, il peut introduire des forfaits ou des taux maximaux par mètre cube transformé pour les dépenses subventionnables. De telles solutions seront élaborées d'entente avec les cantons et la Conférence universitaire. Les travaux d'aménagement extérieur ou des déductions de frais d'entretien d'immeubles pourraient par exemple faire l'objet de forfaits partiels.

Les subventions aux bâtiments des cliniques universitaires de médecine humaine feront désormais l'objet de forfaits. Selon le droit en vigueur, les dépenses sont subventionnées dans la mesure où elles servent aux besoins de l'enseignement et de la recherche (art. 10, 2^e al., let. b, LAU); l'ordonnance précise que cette participation se calcule d'après les frais supplémentaires nécessités par les besoins de l'enseignement et de la recherche (art. 19, 1^{er} al.). En pratique, on avait fixé pour un immeuble la part dévolue à l'enseignement et à la recherche d'après le degré d'utilisation à des fins universitaires des différents secteurs d'exploitation de l'hôpital. Mais la classification d'immeubles d'après les critères enseignement et recherche a souvent posé des problèmes considérables. La part dévolue à l'enseignement et à la recherche doit à l'avenir s'élever à 30 pour cent des dépenses subventionnables pour les constructions de cliniques de médecine humaine. Ce chiffre correspond à la moyenne des dix dernières années, fournie par le Bureau des constructions universitaires de la Conférence universitaire. Par rapport à la situation présente, et dans chaque cas particulier, les cantons universitaires toucheront plus ou moins de subventions, mais à moyen et long terme ces différences vont s'équilibrer. N'oublions pas que cinq cantons seulement exploitent des cliniques universitaires: le nombre des bénéficiaires de subventions est donc restreint et la vue d'ensemble facile à obtenir. Les frais de contrôle vont s'abaisser.

412.5 Procédure d'allocation et de paiement des subventions; simplifications

La procédure s'articule aujourd'hui en deux temps: la procédure d'allocation d'abord, qui se subdivise en procédure préliminaire et procédure principale, la procédure de paiement ensuite. Elles sont présentées de manière détaillée dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (FF 1985 I 705 à 707) et c'est pourquoi nous nous bornons ici à en mentionner brièvement les différentes étapes:

Procédure d'allocation:

Procédure préliminaire (projets de construction de plus de 5 mio. de fr., acquisitions d'une valeur supérieure à 1 mio. de fr.):

- Conférence universitaire,
- Conseil suisse de la science.

Procédure principale

- Conférence universitaire,
- Conseil suisse de la science,
- Autorités fédérales (Office de l'éducation et de la science, Office des constructions, Administration des finances).

Procédure de paiement:

- Autorités fédérales (Office de l'éducation et de la science, Office des constructions, Contrôle des finances).

La procédure d'allocation des subventions est considérablement simplifiée dans le projet. En voici les grandes lignes:

La procédure préliminaire ne fera plus l'objet d'une réglementation fédérale. Elle sera plutôt l'affaire des cantons ayant à charge une université, et donc de la Conférence universitaire; ils devront veiller à ce que les projets d'investissements soient harmonisés assez tôt entre eux et judicieusement aménagés. La Confédération – en tant qu'organe qui octroie les subventions – n'est pas liée par des décisions préalables.

En ce qui concerne la procédure d'allocation, le Département fédéral de l'intérieur est désormais le seul responsable. Le passage obligatoire par les instances de la Conférence universitaire et du Conseil suisse de la science est supprimé. Le département peut les consulter lorsqu'une demande soulève des problèmes de coordination (Conférence universitaire) ou met en cause les principes de la politique de la science (Conseil suisse de la science). Mais la responsabilité de l'examen matériel de la demande et de la décision d'octroi de la subvention reste exclusivement en mains du département. Cette solution correspond à un autre vœu important exprimé par la Commission de gestion du Conseil national.

La procédure d'allocation est revalorisée. Il s'agit ainsi d'éviter que, pour des constructions, des différences puissent être enregistrées entre les montants des subventions allouées et ceux versés au cours de la procédure de paiement. Durant celle-ci, le contrôle ne doit si possible plus porter sur tous les détails du décompte de construction mais seulement pour l'essentiel sur le volume de la construction et sa conformité avec les plans présentés. Le requérant ne peut plus porter en

compte d'éventuels frais supplémentaires à moins qu'il n'ait présenté une demande complémentaire portant sur des modifications importantes du volume et obtenu une décision d'allocation. La Confédération, pour sa part, renonce dans ce système à déduire le cas échéant de la subvention des diminutions mineures de coûts survenues en cours d'exécution de la construction.

412.6 Organes de la politique universitaire; meilleure répartition des tâches et délimitation plus précise des attributions

Les attributions de la Conférence universitaire et du Conseil suisse de la science sont décrites de manière très détaillée dans la loi sur l'aide aux universités en vigueur (art. 18 et 19). Il existe une hiérarchie entre les deux organes qui oblige le Conseil suisse de la science à se prononcer sur les propositions, recommandations et rapports que lui soumet la Conférence universitaire. Il convient en outre de relever que le cahier des charges de la Conférence universitaire contient des tâches qui n'ont que peu de rapport avec la partie de la loi sur l'aide aux universités qui traite des subventions. Il ressort également de la loi que les deux organes sont interdépendants au niveau de leur composition puisque trois des membres du Conseil suisse de la science sont nommés sur proposition de la Conférence universitaire. Les deux organes se sont toujours efforcés d'éviter des recoupements de leurs activités mais, à cet égard, la loi leur a imposé certaines limites.

La nouvelle loi tend à une répartition plus claire des tâches incombant à la Conférence universitaire et au Conseil suisse de la science et met l'accent sur les activités spécifiques de chacun des deux organes.

La Conférence universitaire est l'organe commun des collectivités publiques ayant charge d'université. La Confédération en fait partie à double titre: elle a la charge des hautes écoles fédérales et elle alloue des subventions. Les attributions de la Conférence universitaire sont de deux natures: certaines tâches lui sont confiées en vertu de la loi sur l'aide aux universités, d'autres statutairement par la Confédération et les cantons en tant que collectivités ayant charge d'université.

Le Conseil suisse de la science est l'organe consultatif du Conseil fédéral. Sa tâche principale est d'établir une conception globale de la politique de la science et de la recherche. Le Conseil suisse de la science doit jouir d'une certaine autonomie quant à ses activités concrètes. Sa composition – un nombre réduit de personnalités indépendantes et reconnues en matière de politique de la science – correspond à son rôle: apporter des idées, inspirer et critiquer. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la recherche, l'objectif prioritaire du Conseil suisse de la science est la politique de la recherche, qui ressortit davantage à la Confédération que la politique universitaire. C'est pourquoi le Conseil suisse de la science doit trouver sa base légale dans la loi sur la recherche (LR; RS 420.1) et non plus dans la loi sur l'aide aux universités. Mais il continue à avoir d'importantes attributions en matière de politique universitaire: définir les grandes orientations, donner son avis sur les plans pluriannuels et sur les demandes de reconnaissance du droit aux subventions; le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'intérieur peuvent en outre lui confier d'autres mandats.

Section 1: Dispositions générales*Article premier* But

Comparativement au droit actuel (art. 1^{er} LAU), l'article premier relatif au but de la loi est plus bref. Il contient néanmoins tous les éléments essentiels. D'une part, il fait état de l'encouragement aux universités cantonales et aux institutions universitaires reconnues et précise que le soutien de la Confédération est accordé sous forme d'aides financières et non d'indemnités. D'autre part, l'article souligne la nécessité de voir la Confédération et les cantons mener ensemble une politique universitaire coordonnée. On a par contre renoncé à une disposition particulière prévoyant que la Confédération peut aussi participer aux entreprises communes des universités et hautes écoles suisses.

Article 2 Droit aux subventions

Comme c'est actuellement le cas, ce sont les cantons ayant la charge d'une université qui pourront prétendre aux subventions (1^{er} al.). Nous avons renoncé à énumérer les huit cantons universitaires, à savoir Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel, Zurich et Saint-Gall.

Aux termes du droit en vigueur (art. 2, 3^e al., LAU), la compétence de reconnaître une nouvelle université appartient à l'Assemblée fédérale. Il semble peu probable que de nouvelles universités soient créées à moyen terme, cette question ayant perdu une grande partie de son actualité en raison de la diminution attendue du nombre des étudiants. La procédure de reconnaissance de nouvelles universités serait, le cas échéant, menée par le Conseil fédéral au titre de l'exécution de la loi.

Le 2^e alinéa autorise le Conseil fédéral à reconnaître un droit aux subventions à des institutions universitaires, après consultation du canton du siège, de la Conférence universitaire et du Conseil suisse de la science. La condition d'une telle reconnaissance est que l'institution assume avant tout des tâches de formation et de perfectionnement du niveau universitaire et qu'elle ne puisse être intégrée dans une université existante, cela pour des motifs importants. En exigeant que l'institution s'occupe de formation et de perfectionnement, on délimite clairement la portée de cette disposition par rapport à l'appui concédé à des établissements de recherche au sens de l'article 16 de la loi fédérale sur la recherche. En outre, cette exigence a pour effet que les services chargés uniquement de la documentation ne pourront plus prétendre à des subventions au titre de la loi sur l'aide aux universités.

Les institutions actuellement reconnues qui exercent des tâches de formation au niveau universitaire devront, pour les raisons évoquées, faire l'objet d'une procédure de reconnaissance. Elles seront reconnues conformément à l'article 2, si les conditions prévues par la loi sur l'aide aux universités sont remplies. Dans l'hypothèse contraire, une prestation financière de la part de la Confédération pourrait éventuellement être allouée en application de l'article 16 de la loi fédérale sur la recherche.

Article 3 Catégories de subventions

Cette disposition est nouvelle et donne un aperçu des différentes sortes de subventions prévues par la loi: subventions de base, subventions aux investissements et subventions extraordinaires. Pour le reste, la réglementation relative aux subventions prévue dans le projet est plus courte que dans la loi actuelle (neuf articles au lieu de quatorze).

Les subventions extraordinaires constituent une innovation. Le 3^e alinéa dit clairement que ces subventions seront allouées en sus des subventions de base et des subventions aux investissements (cf. aussi art. 11). Le nouveau régime des subventions est décrit en détail au chiffre 412.

Les conséquences financières de la reconnaissance de nouvelles institutions universitaires ou universités seront prises en considération lors de la fixation de l'enveloppe financière pour la prochaine période de subventionnement.

Section 2: Subventions de base

Article 4 Objet et calcul

L'Assemblée fédérale fixe l'enveloppe financière pour les subventions de base (art. 3) en se fondant sur les dépenses prévisibles qui sont inscrites dans les plans pluriannuels (art. 14). A l'instar du droit actuel (art. 4 LAU), l'article 4 fixe uniquement l'objet des subventions de base et les facteurs entrant en considération pour les répartir. L'inclusion des investissements inférieurs à 300 000 francs et des loyers est une nouveauté. Jusqu'à présent, on comptait parmi les investissements certains loyers, ce qui n'est pas tout à fait correct du point de vue matériel.

En doublant le montant des frais donnant droit à subvention pour les investissements inférieurs à 300 000 francs et pour les loyers, on tient compte du fait que la part des subventions de base versées au titre de l'exploitation équivaut en moyenne à un peu moins de la moitié de la part de l'aide concédée pour les investissements. La procédure est en outre notablement simplifiée: la procédure d'allocation disparaît et le décompte s'effectue sur la base des listes de frais remises par les ayants droit. Des contrôles n'interviendront que sous forme de sondages. Ils viseront à vérifier que les cantons établissent leurs comptes d'après les mêmes critères.

Le 2^e alinéa reprend la teneur de la loi en vigueur. En réglant la répartition d'un cinquième de la subvention annuelle octroyée, il tient compte notamment de la situation particulière des petits cantons universitaires.

Le 3^e alinéa décrit selon quels facteurs les quatre cinquièmes de la subvention annuelle restants sont répartis. Son but est d'obtenir une répartition qui corresponde aux frais d'exploitation des universités de l'année précédente. Il ne s'agit pas de prendre en compte tous les postes de dépenses, mais de faire reposer le calcul sur quelques paramètres déterminés, de manière à simplifier la procédure.

Les critères de répartition actuels sont repris aux lettres a et b, dans une formulation toutefois plus concise. Les calculs ont montré que la classification actuelle des frais (traitements, forfaits pour cliniques et frais de matériel) rend compte très exactement de la structure des dépenses d'exploitation des universi-

tés; elle doit, partant, être maintenue. Ce qui est nouveau, comme cela a été dit précédemment, c'est la prise en compte des investissements inférieurs à 300 000 francs et des loyers (let. c). Les investissements dont il est question ici sont de même nature que les investissements d'un montant égal ou supérieur à 300 000 francs, définis à l'article 6.

A la différence du droit en vigueur (art. 5 à 7 LAU), les modalités d'exécution du 3^e alinéa seront réglées dans une ordonnance. La réglementation prévue jusqu'à présent dans la loi est de toute manière incomplète, ce qui exige un certain nombre de délégations de compétence au Conseil fédéral. La Conférence universitaire sera entendue lors de l'élaboration des prescriptions d'exécution.

Article 5 Subventions de base pour les institutions universitaires reconnues

Cette disposition reprend l'article 16, 2^e alinéa, de la loi en vigueur en le précisant. Le taux maximum prévu est le même qu'actuellement: 45 pour cent des frais d'exploitation.

Section 3: Subventions aux investissements

Article 6 Investissements subventionnables

Les investissements sont définis en détail à l'article 10 de la loi actuelle. Le projet, en revanche, n'en donne qu'une définition générale. La concrétisation devra se faire au niveau de l'ordonnance, qui pourra, au besoin, être plus facilement adaptée à de nouvelles données.

Il y a investissement, et donc droit aux subventions, en cas d'acquisition, de construction, d'amélioration ou d'agrandissement de biens matériels (bâtiments, installations, appareils, équipements, bibliothèques, etc.). C'est là la première condition qui doit être remplie. En revanche, la notion d'investissement ne recouvre pas les améliorations à court terme ou celles d'ordre immatériel, par exemple les frais de perfectionnement des enseignants, ni les mesures visées au 2^e alinéa, lettre b.

Deuxième condition: il faut que l'investissement soit égal ou supérieur à 300 000 francs. Pour que diverses acquisitions puissent être considérées comme un investissement unique, il est nécessaire qu'elles aient entre elles un lien étroit, notamment qu'elles soient tributaires l'une de l'autre. Si un investissement n'atteint pas la somme de 300 000 francs, il demeure néanmoins subventionnable dans les limites prévues à l'article 4.

La troisième condition est que les investissements servent soit à l'enseignement et à la recherche, objectifs principaux des universités, soit au bien-être des étudiants ou encore à l'administration de l'université (dépenses d'infrastructure). Si certains d'entre eux servent à d'autres fins (p. ex. soins médicaux à la population), seule donne droit à subvention la part de la dépense totale considérée comme investissement au sens de la présente loi. Le 2^e alinéa, lettre d, précise ce point. Les constructions de cliniques universitaires sont soumises à une réglementation particulière (art. 7, 2^e al.).

Le 2^e alinéa énumère les frais non subventionnables. Il est conforme à la pratique générale de subventionnement de la Confédération. La lettre d mentionne les principes du subventionnement pour les bâtiments polyvalents. Pour les constructions de cliniques universitaires de médecine humaine la règle simplifiée de l'article 7, 2^e alinéa, est applicable.

Le 3^e alinéa énumère pour sa part les deux conditions mises à l'octroi des subventions aux investissements; elles sont étroitement liées les unes aux autres. En exigeant que les projets soient «rationnels», on veut qu'il y ait proportionnalité entre les buts mentionnés au 1^{er} alinéa et les moyens engagés. On demande en outre qu'il y ait «répartition des tâches» et «collaboration» car, dans un pays de dimension modeste comme la Suisse, chaque université ne peut offrir l'ensemble des voies de formation. Les universités doivent donc dans une certaine mesure se spécialiser et collaborer étroitement. A noter que ces conditions vont au-delà de celles qui sont fixées à l'article 13, 2^e alinéa, de la loi actuelle.

La Confédération continuera à appliquer ces critères avec retenue. Ceux-ci sont néanmoins indispensables au cas où les responsables d'universités auraient tendance à l'immodération et ne parviendraient pas à coordonner leurs actions au sein de la Conférence universitaire. La Confédération doit néanmoins avoir la garantie que les subventions qu'elle alloue au titre de l'investissement seront utilisées judicieusement.

Article 7 Calcul des frais subventionnables

L'article 7 est nouveau. Il règle le calcul des frais subventionnables.

La tâche de préciser les principes établis à l'article 6 incombe au Conseil fédéral. Il préparera la réglementation d'exécution nécessaire en accord avec la Conférence universitaire. Le Conseil fédéral est par ailleurs compétent pour fixer des taux maxima pour les frais subventionnables, par mètre cube construit; il pourra s'agir par exemple de taux uniformes pour l'ensemble de la Suisse ou alors de taux échelonnés selon les genres de bâtiments. Le Conseil fédéral peut également prévoir un mode de calcul forfaitaire, non pas pour l'ensemble des frais, mais pour certains postes (p. ex. œuvres d'art, aménagements extérieurs, déduction forfaitaire pour les mesures d'entretien).

Les dépenses engagées pour les constructions de cliniques universitaires de médecine humaine qui seront prises en compte selon l'article 6 seront subventionnées à raison de 30 pour cent. Il ne sera plus nécessaire de déterminer la part revenant à l'enseignement et à la recherche dans les cas concrets.

Article 8 Taux des subventions

Cette disposition correspond à l'article 12 de la loi actuelle. Les taux en vigueur ont été repris. On a, par contre, renoncé à prévoir des suppléments. D'une part, la fixation de critères pour l'octroi de ces suppléments a donné lieu à des difficultés. D'autre part, la suppression des suppléments est compensée par la création de subventions extraordinaires (art. 11), qui sont un instrument plus souple.

Article 9 Procédure d'allocation

Le principal responsable du déroulement de la procédure est le Département

fédéral de l'intérieur (1^{er} al.). C'est à lui qu'il incombe de statuer sur les demandes et d'accorder les subventions. Il peut prendre l'avis de la Conférence universitaire et du Conseil suisse de la science sur des questions spécifiques (2^e et 3^e al.).

Article 10 Procédure de paiement

Le 1^{er} alinéa décrit le déroulement de la procédure de paiement des subventions pour les investissements servant à la construction. Les subventions sont versées lorsque la construction est conforme au devis et aux plans (volume construit indiqué). Il y aura certes toujours des différences mineures, par exemple dues au renchérissement, par rapport aux plans. Seules toutefois des variations plus importantes du volume construit – dont l'ampleur sera délimitée dans l'ordonnance et qui sont justifiées pour des raisons sérieuses et non prévisibles – pourront donner lieu à un nouvel examen de la demande et, éventuellement, à une révision de la subvention accordée. Si de tels écarts par rapport à la demande devaient apparaître en cours de construction, le requérant aurait la possibilité de déposer une demande complémentaire et, le cas échéant, d'obtenir une nouvelle décision de subventionnement.

Le 2^e alinéa reprend la règle relative aux versements partiels établie dans le projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (FF 1987 I 442).

Le 3^e alinéa fixe la procédure à suivre pour le versement des subventions lorsque les investissements ne servent pas à la construction.

Section 4: Subventions extraordinaires

Article 11

Cette disposition est nouvelle. Elle règle les subventions extraordinaires de la manière suivante:

Des subventions extraordinaires ne seront allouées qu'à titre exceptionnel et pour répondre à des besoins particuliers; les subventions ordinaires demeurent l'instrument d'encouragement principal. Les subventions extraordinaires seront allouées dans le cadre d'une procédure distincte de la procédure ordinaire de planification et d'ouverture des crédits; il faudra donc prévoir des moyens en sus de l'enveloppe financière et du crédit d'engagement selon l'article 3, 2^e alinéa.

Les subventions extraordinaires iront au-delà de l'aide normale: les taux pourront par exemple être plus élevés, elles pourront englober aussi bien le domaine des investissements que celui de l'exploitation ou enfin être combinées avec d'autres subventions (allouées p. ex. en vertu de la loi fédérale sur la recherche).

Ces subventions seront allouées pour une durée limitée. Elles ne devront pas constituer une source de financement durable. A la longue, elles devront être remplacées, au besoin, par des subventions ordinaires, les subventions extraordinaires ne devant servir qu'à donner des impulsions au développement des universités.

L'obtention de telles subventions est liée à une double condition: il faut qu'il y ait besoin urgent et que le projet réponde à l'intérêt national, impératifs qui ne pourraient pas être suffisamment pris en compte dans le cadre d'une procédure

ordinaire de planification et de subventionnement. L'existence d'un intérêt national doit pouvoir être déterminé d'après les buts et les tâches fixés dans la constitution.

Aux termes du 2^e alinéa, l'Assemblée fédérale est compétente pour ouvrir les crédits et régler l'utilisation des subventions. Jusqu'ici, elle pouvait le faire en vertu de l'article 27 de la constitution, sous la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale sujets à référendum. Désormais, ces arrêtés ne seront plus sujets à référendum.

Au 3^e alinéa, la compétence d'octroyer les subventions extraordinaires est déléguée au Département fédéral de l'intérieur.

Section 5: Conférence universitaire suisse

Article 12

Comparée au droit en vigueur (art. 19 LAU), la nouvelle disposition régissant la Conférence universitaire est plus concise. En particulier, l'énumération détaillée des attributions et les règles quant à la composition de ladite conférence ne sont pas reprises.

En vertu d'une disposition de la loi, la Conférence universitaire est un organe commun, composé de représentants de la Confédération, des cantons universitaires et non universitaires, ainsi que des hautes écoles. La Confédération fait partie de la Conférence universitaire non seulement au titre de responsable de hautes écoles, mais aussi en sa qualité de bailleur de fonds. La Conférence universitaire regroupe donc les pouvoirs publics, les universités et les hautes écoles. Des représentants d'autres institutions, par exemple du Fonds national, du corps intermédiaire, d'organisations d'étudiants peuvent être admis en qualité de membres de plein droit (1^{er} al.).

La loi ne règle pas les attributions de la Conférence universitaire d'une manière exhaustive. Celles-ci sont fixées par les statuts. Les tâches que le législateur lui a attribuées concernent l'exécution de la loi: planification, coordination et information (2^e al.).

La mobilité des étudiants, des collaborateurs scientifiques et du corps professoral revêt une importance particulière. Or cette mobilité suppose que l'on développe encore davantage que jusqu'à présent la reconnaissance mutuelle des phases de formation, des examens et des diplômes. Dans cette perspective, les universités devront procéder à une série d'accords par discipline. L'harmonisation des conditions de formation est une des tâches principales incombant à la Conférence universitaire dans le cadre de son mandat de coordination (3^e al.).

La Confédération participe à la couverture des frais de la Conférence universitaire (4^e al.) pour une quote-part fixée par le Conseil fédéral. Celle-ci devrait comme jusqu'ici représenter la moitié de la totalité des frais, l'autre moitié étant prise en charge par les cantons.

La Conférence universitaire se dote de statuts qui régissent ses activités. Ceux-ci doivent être approuvés par le Conseil fédéral (5^e al.). Les statuts règlent

notamment la composition de la Conférence universitaire, l'élection des membres et du président ainsi que la gestion.

Le Conseil suisse de la science sera – et c'est nouveau – principalement régi par la loi fédérale sur la recherche. Dans le cadre de la loi sur l'aide aux universités, il se borne à définir et à soumettre au Conseil fédéral les grandes orientations que doit prendre le développement des universités et hautes écoles (art. 13) et à donner son avis sur les plans pluriannuels (art. 14, 5^e al.) ainsi que sur les demandes de reconnaissance du droit aux subventions (art. 2, 2^e al.). A l'exception d'échanges de vues au sujet de demandes de subventions aux investissements (art. 9, 3^e al.), le Conseil suisse de la science ne participe plus à la procédure d'allocation des subventions. Ses tâches sont donc désormais nettement délimitées par rapport à celles de la Conférence universitaire. De même, à la différence de ce que prévoit la loi en vigueur, le Conseil suisse de la science ne sera plus placé au-dessus de la Conférence universitaire.

Section 6: Planification, coordination et information

Article 13 Grandes orientations

L'actuelle procédure de planification à moyen terme a donné de bons résultats. Il lui manquait toutefois encore une orientation de principe concrétisée dans des buts généraux, à long terme, pour le développement des universités dans l'ensemble du pays. Cette lacune est désormais comblée par le recours à un modèle de procédure analogue à celui qui est prévu dans la loi fédérale sur la recherche: le Conseil suisse de la science est chargé d'élaborer périodiquement à l'intention du Conseil fédéral des propositions relatives aux grandes orientations que doit prendre le développement coordonné de toutes les universités suisses, en tenant compte des impératifs et des tâches essentielles de la politique de la recherche (art. 21 et 22 LR).

Article 14 Plan pluriannuel et coordination

Cette disposition, à l'instar de la pratique actuelle, fait obligation d'établir un plan pluriannuel des besoins de l'ensemble des universités. Cette tâche incombe à la Conférence universitaire (1^{er} al.). Le plan pluriannuel est un important instrument de coordination. Il se fonde sur les plans d'exécution et les plans financiers des ayants droit aux subventions et tient compte (2^e al.) des grandes orientations dont il est question à l'article 13. Le plan pluriannuel (3^e al.) et la prise de position du Conseil suisse de la science (5^e al.) servent de base de décision aux autorités fédérales. Le projet garantit enfin que les écoles polytechniques fédérales seront associées aux tâches de planification et de coordination (4^e al.).

Article 15 Rapports

Cette disposition reprend dans les principes le droit actuel (art. 20, 1^{er} et 2^e al.).

Article 16 Statistique

Cette disposition regroupe les principaux points de l'article 20, 3^e alinéa, de la loi en vigueur et de l'article 46 de l'ordonnance. Elle tient aussi compte des travaux

préparatoires relatifs à la nouvelle loi sur la statistique fédérale, qui prévoit que la compétence d'ordonner des relevés statistiques dans le domaine universitaire et d'en établir les principes appartient au Conseil fédéral; le Département fédéral de l'intérieur est pour sa part autorisé à édicter des directives techniques.

Section 7: Dispositions transitoires et finales

Article 17 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi. Il consultera les cantons avant d'édicter des dispositions d'exécution ou de prendre d'autres décisions importantes en matière de politique universitaire.

Article 18 Modification de la loi fédérale sur la recherche

Le Conseil suisse de la science sera dorénavant régi par la loi fédérale sur la recherche, et plus précisément par la section 3 nouvellement créée. Comme nous l'avons déjà dit, le Conseil suisse de la science doit axer son activité non pas sur la politique universitaire, mais sur celle de la recherche. C'est sciemment que nous avons formulé les tâches du Conseil suisse de la science de manière très générale. En effet, le Conseil suisse de la science reste l'organe consultatif du Conseil fédéral et jouit d'une grande autonomie dans l'accomplissement de ses tâches, qu'il se les soit fixées lui-même ou qu'elles lui aient été confiées par le Conseil fédéral (1^{er} al.).

Le Conseil fédéral nomme les membres du Conseil suisse de la science et en désigne le président (2^e al.), ce qui n'est pas le cas pour la Conférence universitaire. Cette disposition est justifiée puisque le Conseil suisse de la science est un organe qui relève exclusivement de la Confédération alors que la Conférence universitaire est un organe commun de la Confédération et des cantons.

Article 19 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités peut être abrogée.

Article 20 Disposition transitoire

Les cantons universitaires expressément mentionnés dans la loi actuelle continuent d'avoir droit aux subventions sans qu'il soit nécessaire d'établir une disposition transitoire à cet effet. L'article 2, comme nous l'avons déjà vu, régit la procédure de reconnaissance d'institutions universitaires. Une disposition transitoire ne s'impose donc que pour les demandes de subventions aux investissements, avant tout celles dont le montant est inférieur à 300 000 francs et qui seront en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la loi. La portée de cette disposition est à vrai dire assez restreinte.

42 Carte murale de la Suisse

421 Généralités

Aux termes de l'arrêté fédéral concernant la distribution gratuite, aux écoles, d'une carte murale de la Suisse du 31 mars 1894 (RS 411.41), la Confédération

édicte une telle carte et la remet gratuitement aux écoles primaires, moyennes et complémentaires qui enseignent la géographie. Les autres écoles doivent la payer. La dernière édition dont dispose la Confédération date de l'année 1983; les personnes intéressées peuvent encore en obtenir des exemplaires.

422 Nouvelle répartition

Alors qu'au 19^e siècle la carte murale avait encore pour fonction de renforcer la cohésion nationale et que sa distribution par la Confédération représentait un geste symbolique en faveur de l'enseignement obligatoire et gratuit, ce devoir apparaît aujourd'hui comme une exception dépassée au principe de la compétence cantonale dans ce domaine. L'acquisition du matériel scolaire destiné aux écoles primaires et moyennes relève des cantons. C'est à ces derniers qu'il doit incomber désormais de régler les diverses questions pouvant se poser en rapport avec la carte murale de la Suisse: réédition, choix de l'éditeur, prix, etc. Dans la perspective de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, une majorité de cantons a déjà introduit une nouvelle carte murale de la Suisse (édition 1986) qui est publiée par une entreprise privée.

423 Arrêté fédéral

Afin de délier la Confédération de son obligation, il convient d'abroger l'arrêté fédéral du 31 mars 1894. Au moment de fixer la date de l'entrée en vigueur, il faudra veiller à abroger également l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1901 concernant la distribution gratuite de la carte murale de la Suisse à des établissements d'instruction (RS 411.411).

43 Assurance-invalidité

431 Généralités

Selon l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution, la Confédération institue par voie législative une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance est réalisée avec le concours des cantons. Adoptée le 19 juin 1959, la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20) a largement donné satisfaction et constitue aujourd'hui un des volets les plus importants de notre système de prévoyance sociale. Les cantons y apportent leur concours principalement en mettant sur pied des structures d'application décentralisées, ainsi qu'en contribuant au financement de l'assurance. Régie par la Confédération, appliquée pour l'essentiel dans les cantons sous la surveillance de la Confédération et financée pour moitié par ces collectivités publiques (Confédération: 37,5 % des dépenses, cantons: 12,5 %), l'assurance-invalidité (AI) illustre un aspect de notre fédéralisme coopératif.

Lors du réexamen de l'AI dans l'optique de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, il est apparu que le secteur des prestations individuelles aux assurés n'appelait pas de révision, mais que des réajustements

pourraient se révéler judicieux en matière de financement et d'application de l'assurance. On avait constaté entre autres que la pratique des organes de l'AI pouvait différer d'un canton à l'autre et que la multiplicité des organes d'exécution engendrait certaines difficultés: manque de transparence, lenteurs dans le traitement des cas.

Dans son rapport du 31 juillet 1979 sur le premier train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la commission d'étude avait proposé deux possibilités de réforme. La première prévoyait un transfert des tâches d'exécution à la Confédération, accompagnée de la suppression de la contribution des cantons au financement de l'AI. Dans la seconde variante, on envisageait au contraire d'accroître la participation des cantons à l'application de l'AI et de doubler leur contribution à son financement. Lors de la procédure de consultation de 1980, une majorité très nette s'était déclarée favorable à la première variante.

Afin d'élucider encore d'autres questions, on décida cependant d'affiner encore l'étude de l'AI lors de l'élaboration du second train de mesures. Dans son rapport de janvier 1984, la commission d'étude proposa une réforme de l'AI en trois volets: création d'offices AI décentralisés relevant de la Confédération, accroissement de l'engagement des cantons en faveur de l'aide aux invalides et diminution correspondante de leur participation au financement de l'assurance.

Lors de la procédure de consultation de 1984/85, la proposition relative au financement a été largement acceptée, alors que celle touchant l'aide aux invalides a suscité une forte opposition. L'idée de réorganiser l'AI, pour sa part, a été accueillie favorablement. Mais alors que les partis politiques et les organisations intéressées souscrivaient au modèle suggéré par la commission d'étude, onze cantons ne se sont déclarés favorables à une simplification des structures d'application de l'AI qu'à condition que les nouveaux offices AI restent intégrés aux caisses de compensation cantonales.

Etant donné les résultats de cette dernière consultation, il valait mieux renoncer à l'idée d'un désenchevêtrement des tâches en matière d'aide aux invalides. Du même coup, l'allègement de la contribution des cantons au financement de l'AI devenait irréalisable. C'est pourquoi le présent message ne porte que sur la réorganisation de l'AI.

432 Evolution et appréciation de l'organisation existante

Lors de l'introduction de l'AI en 1960, le législateur avait opté pour une organisation qui s'appuyait dans la mesure du possible sur les structures existantes, à savoir les caisses de compensation de l'AVS et les services de consultation pour la réadaptation professionnelle des invalides, organisés pour la plupart au niveau régional. Seules les commissions AI, organes de milice composés de cinq membres, avaient alors été créées de toutes pièces (une par canton, une pour le personnel de la Confédération et une pour les assurés à l'étranger). Le secrétariat de ces commissions avaient été confié aux caisses de compensation cantonales de l'AVS et aux deux caisses de compensation fédérales. Cette manière de procéder a

permis d'instituer rapidement la nouvelle assurance et de passer avec succès le cap de la période d'introduction.

Avec les années, il a toutefois fallu se rendre à l'évidence que les organes de l'AI avaient à traiter un nombre de cas bien plus important qu'on ne l'avait prévu. Les commissions AI en particulier ont été rapidement surchargées. La loi prévoyait qu'elles devaient rendre, pour chaque demande de prestations, un prononcé collégial. Cette procédure rallongeait inutilement les délibérations et conduisait à des retards fâcheux dans la liquidation des affaires. Lors de la première révision de l'AI au 1^{er} janvier 1968, on a donc donné au président de la commission la compétence de décider seul dans tous les cas où il est évident que les conditions du droit aux prestations sont ou ne sont pas remplies. Celui-ci était cependant tenu d'entendre le médecin de la commission dans toutes les questions médicales. Depuis ce moment-là, plus de 90 pour cent des prononcés ont été rendus dans le cadre d'une procédure présidentielle. Les commissions AI ne s'occupent plus que des cas douteux ou des questions d'appréciation.

Dans les années septante, les statistiques ont fait apparaître que les rentes étaient proportionnellement plus nombreuses dans certains cantons que dans d'autres, ce qui a provoqué des réactions dans le public. Les investigations menées sur place par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont cependant montré que ces écarts étaient dus principalement à des différences entre les structures économiques des diverses régions qui, soit facilitaient, soit entravaient la réadaptation des personnes handicapées. Néanmoins, l'on ne pouvait exclure que la marge d'appréciation relativement importante dont disposaient les commissions AI soit à l'origine d'une partie des disparités constatées. Cette marge de manœuvre se trouvait d'ailleurs encore élargie par l'anonymat des prononcés de la commission.

La commission Lutz, chargée alors par le Département fédéral de l'intérieur de revoir l'organisation de l'AI, a, en 1977 déjà, formulé une série de recommandations: renforcement du service médical, délégation de compétences aux secrétariats AI, réduction du nombre des membres des commissions AI, intensification de la surveillance fédérale, rattachement éventuel des offices régionaux aux secrétariats AI. Afin d'améliorer les bases de décision dans les cas complexes, l'OFAS a entrepris de mettre sur pied des centres d'observation médicale et professionnelle indépendants (COMAI et COPAI). En outre, les secrétariats des commissions AI ont été encouragés à faire le plus possible d'enquêtes sur place, soit directement, soit par l'intermédiaire des agences communales de l'AVS, afin de nouer des contacts plus étroits avec les assurés.

L'«année des handicapés» en 1981 et les travaux préparatoires en vue de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons ont été l'occasion de songer à d'autres réajustements de la procédure. L'OFAS a ainsi enjoint aux commissions AI et à leurs présidents de donner à chaque assuré l'occasion de s'exprimer, oralement ou par écrit, avant de rendre un prononcé négatif. Lors de la 2^e révision de l'AI entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987, ce droit d'être entendu, assorti d'un droit de consulter les pièces du dossier, a été inscrit à l'article 73^{bis} du règlement sur l'AI. Une série de mesures en vue d'accélérer la procédure ont en outre été prises à la faveur de cette révision. Les offices régionaux AI ont été autorisés à mettre en œuvre certaines mesures de réadaptation professionnelle

† sans devoir attendre le prononcé de la commission AI ou de son président. Les secrétariats AI ont reçu la compétence de rendre eux-mêmes les prononcés pour certains genres de prestations lorsque les conditions du droit sont manifestement remplies. Dans ces cas, on a aussi renoncé à l'établissement d'une décision formelle par la caisse, ce qui permettait de raccourcir la procédure administrative.

En définitive, l'organisation de l'AI se présente aujourd'hui comme il suit:

- Les *secrétariats AI*, gérés par les caisses de compensation cantonales et les deux caisses de compensation fédérales, constituent sans aucun doute la cheville ouvrière de l'administration de l'AI. Ils ordonnent toutes les mesures nécessaires à la préparation des décisions. Dans certains cas, et lorsque les conditions du droit aux prestations sont manifestement remplies, ils prennent eux-mêmes les décisions, les communiquent directement aux bénéficiaires, en ordonnent l'exécution et la surveillent.
- Le *président de la commission AI* décide seul lorsque les conditions du droit aux prestations ne sont manifestement pas remplies et dans tous les cas simples de rentes. A la demande de l'assuré, il l'entend personnellement avant de rendre un prononcé négatif ou dirige l'entretien dans le cadre de la commission plénière ou d'une délégation de celle-ci.
- La *commission AI* ne s'occupe plus que des cas douteux et des questions d'appréciation. Elle se compose toujours de cinq membres, à savoir un médecin, un spécialiste de la réadaptation professionnelle, un spécialiste du marché du travail et de la formation professionnelle, un assistant social et un juriste. Les deux sexes doivent y être représentés.
- L'*office régional AI* collabore à l'examen des possibilités de réadaptation et pourvoit à l'orientation professionnelle et au placement des invalides. Depuis plusieurs années, les cantons ont cherché à créer leur propre office régional afin de nouer des contacts plus étroits avec les autres services cantonaux (secrétariats AI, offices du travail, offices de la formation professionnelle, etc.) d'une part, ainsi qu'avec les employeurs et les assurés domiciliés dans le canton d'autre part. Au début de 1988, il existait 17 offices régionaux, dont cinq seulement avaient encore un rayon d'action s'étendant sur plusieurs cantons.
- Les *caisses de compensation de l'AVS* sont compétentes pour percevoir les cotisations (conjointement avec celles de l'AVS), pour prendre les décisions formelles à l'intention des assurés, ainsi que pour calculer et payer les prestations en espèces (rentes, allocations pour impotents, indemnités journalières). Ces tâches n'incombent pas seulement aux caisses de compensation cantonales et fédérales, mais également aux caisses de compensation professionnelles. Avec la 2^e révision de l'AI, le pouvoir de décision des caisses de compensation a été quelque peu limité, puisque les secrétariats AI peuvent désormais accorder la plupart des prestations en nature par simple communication de leur prononcé.

En presque 30 ans d'activité, l'AI a donc connu divers ajustements, qui ont permis d'adapter son fonctionnement à l'évolution de fait. Mais les structures d'application n'ont jamais été remodelées. Aujourd'hui, le cadre juridique en place depuis l'institution de l'assurance ne reflète plus qu'imparfaitement la position et le rôle respectifs des différents organes. En tant qu'organe collégial, la commission AI,

qui occupait une position centrale dans les premières années de l'AI, a vu son rôle diminuer considérablement avec l'introduction des prononcés présidentiels. Dans certains cantons, la commission ne se réunit plus qu'une ou deux fois par année en séance plénière. Les secrétariats AI, bien qu'ils assument l'essentiel des tâches d'application et qu'ils aient de fait aujourd'hui déjà un pouvoir de décision important, demeurent les seuls organes à ne pas avoir un statut juridique propre. Quant aux offices régionaux, conçus au départ pour couvrir une région économique, ils ont eu tendance à se «cantonaliser» sans pour autant être rattachés aux secrétariats AI, ce qui aurait constitué une mesure de rationalisation. Enfin, les mesures prises lors de la 2^e révision de l'AI pour accélérer la procédure ont entraîné un fractionnement du pouvoir de décision entre les différents organes susmentionnés, qui n'améliore guère la transparence de l'institution.

En résumé, l'organisation actuelle de l'AI est indiscutablement compliquée et la dispersion des compétences fâcheuse, même si l'on est parvenu par des adaptations successives à aménager la procédure d'examen et de fixation du droit aux prestations de manière plus rationnelle. Pour l'assuré, la situation actuelle présente l'inconvénient majeur qu'il se voit confronté à de multiples organes, qui interviennent tous au nom de l'«AI». La présente révision a donc pour objectif premier de simplifier l'organisation de l'AI en la rendant non seulement plus facilement accessible à l'assuré mais aussi plus transparente. En règle générale, l'invalidé ou son représentant devrait n'avoir qu'un seul interlocuteur représentant l'assurance. De plus, les décisions qui le concernent devraient toujours émaner du même office.

433 Le modèle de réorganisation retenu

Lors des travaux préparatoires, il est apparu que le modèle des offices AI institués par les cantons offrait, politiquement, les meilleures chances de réalisation. Certes, la création d'offices AI fédéraux décentralisés, tels que les avait préconisés la commission d'étude, aurait mieux satisfait à l'exigence de clarté dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et aurait mieux tenu compte de la situation réelle de ces organes, qui sont des services décentralisés chargés exclusivement d'appliquer une loi fédérale sous la surveillance directe de la Confédération. Le modèle proposé par la commission d'étude aurait aussi permis un découpage plus rationnel du territoire et, par conséquent, une offre de services optimale. Toutefois, il faut bien admettre que l'institution d'offices cantonaux est une mesure qui s'insère plus aisément dans notre système de sécurité sociale actuel. Elle répond en outre aux vœux exprimés par les cantons dans la procédure de consultation. C'est par conséquent cette solution que nous vous proposons d'adopter car elle devrait elle aussi permettre d'atteindre les buts fondamentaux visés par la réorganisation: simplification des organes d'application, amélioration dans la procédure, accès plus facile à l'assurance, application uniforme des prescriptions.

L'institution d'offices AI cantonaux n'implique pas la création d'un organe supplémentaire. Elle s'effectuera en regroupant les secrétariats AI et les offices régionaux actuels. Les commissions AI seront supprimées, mais leurs membres

auront la possibilité d'assumer des fonctions dans le futur organe d'exécution ou de continuer à collaborer à l'application de l'AI à titre d'experts privés.

Les offices AI, qui seront chargés d'appliquer l'AI, devront jouir d'une certaine autonomie par rapport à l'administration cantonale. En effet, si les cantons déterminent leur organisation et le statut de leur personnel, les offices AI ne sont soumis, dans l'accomplissement de leurs tâches, qu'à la surveillance de la Confédération.

Le futur office AI assumera toutes les fonctions d'exécution, du dépôt de la demande de prestations jusqu'à la décision, exercées aujourd'hui par la commission AI, l'office régional et le secrétariat AI. En dotant de surcroît les offices AI d'un pouvoir de décision pour l'ensemble des prestations de l'AI, la loi garantit leur autonomie par rapport aux caisses de compensation. Conséquence logique de cette autonomie, les offices AI assumeront la responsabilité de leurs décisions face aux assurés, aux autorités de recours et à l'autorité de surveillance.

Pour assumer ses nouvelles attributions, l'office AI sera dirigé par un spécialiste de l'AI et devra disposer d'un personnel suffisamment qualifié. Ce personnel existe, mais il est actuellement disséminé dans plusieurs organes d'exécution. L'objectif visé est de réunir une équipe pluridisciplinaire qui soit apte à maîtriser tous les problèmes que pose l'application de l'AI. En rapprochant les différents spécialistes, on les encourage à se concerter et on réduit les délais d'attente. L'assuré, quant à lui, pourra ainsi atteindre plus facilement la personne responsable de son cas.

434 Loi

La réorganisation projetée exige une révision partielle de la LAI. Nous vous proposons de procéder à un remaniement total des articles 53 à 63 afin d'obtenir un texte clair et lisible. Le commentaire ci-après ne porte que sur les principales modifications.

Article 53 Principe

Cet article consacre le principe selon lequel l'AI est appliquée en premier lieu par ses propres organes, les offices AI, sous la surveillance de la Confédération. Les offices AI continueront de travailler en liaison avec les organes de l'AVS (cf. art. 61).

Article 54 Offices AI des cantons

Au 1^{er} alinéa, les cantons reçoivent mandat de créer, par un acte législatif spécial, un office AI indépendant. Les cantons déterminent la forme juridique du nouvel organe. Cela peut aller de la simple institution d'un office à la création d'un établissement autonome de droit public, statut donné en son temps aux caisses de compensation cantonales. Plus que de leur forme juridique, l'autonomie des offices AI découle avant tout des bases légales fédérales, en particulier de celles portant sur leur pouvoir de décision (art. 57, 1^{er} al., let. e) et de celles relatives au pouvoir de surveillance de la Confédération (art. 64). Les cantons conservent néanmoins la faculté de maintenir l'office AI et la caisse de compensation

cantonale sous le même toit. Dans les petits cantons, le gérant de la caisse de compensation pourra aussi assumer simultanément les fonctions de chef de l'office AI («Personalunion»). Comme la mise sur pied d'un office AI suffisamment bien doté en personnel pour offrir tous les services requis suppose une dimension minimale, la loi donne encore aux cantons la possibilité de s'unir pour instituer un office AI intercantonal.

Le 2^e alinéa énumère les matières qui doivent être réglées par des dispositions de droit cantonal. Les cantons conservent une grande latitude quant à la forme qu'ils entendent donner à ces mesures législatives et à l'aménagement des nouvelles structures; seule condition: celles-ci doivent être de nature à garantir le bon fonctionnement de l'AI. Il appartiendra à l'autorité de surveillance de veiller à ce que cette condition soit remplie. C'est pourquoi on prévoit de soumettre ces actes législatifs cantonaux et les accords intercantonaux à l'approbation de la Confédération (disp. trans., ch. III, 2^e al.).

Article 55 Compétence

La compétence territoriale des offices AI continue d'être déterminée selon le principe du domicile civil de l'assuré, comme c'est le cas dans l'organisation existante.

Article 56 Office AI de la Confédération

En vertu de cet article, la Confédération est tenue de créer un office AI spécial pour les assurés résidant à l'étranger. Il existe aujourd'hui déjà une commission AI fédérale pour cette catégorie d'assurés. En revanche, on renonce à créer un organe fédéral particulier pour le personnel de l'administration fédérale et des établissements fédéraux. Dans la nouvelle organisation, qui est axée sur des relations plus personnalisées entre les organes de l'AI et les assurés, les fonctionnaires fédéraux doivent pouvoir s'adresser à l'office AI de leur canton de domicile, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les membres leur famille.

Article 57 Attributions

Le 1^{er} alinéa contient une énumération des tâches principales et des compétences des offices AI. Ces tâches englobent toutes les opérations nécessaires depuis la réception de la demande de prestations jusqu'à la décision. Aux lettres a à e sont énumérées des tâches et des compétences qui, actuellement, sont réparties entre la commission AI, le secrétariat AI, l'office régional et la caisse de compensation. Les caisses de compensation restent néanmoins compétentes pour calculer le montant des prestations en espèces, sur la base de leurs propres données et des décisions rendues par les offices AI (art. 60, 1^{er} al., let. b). Relevons à cet égard que, dans la plupart des cas, c'est l'évaluation de l'invalidité ou de l'impotence faite par les organes de l'AI qui donne lieu à contestation et non le calcul du montant de la prestation effectué par la caisse de compensation. Cela justifie qu'on attribue le pouvoir de décision aux offices AI même pour les prestations en espèces.

En vertu du 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut confier aux offices AI d'autres attributions (p. ex. remise de moyens auxiliaires ou évaluation de l'impotence dans le cas de rentiers AVS).

Article 58 Octroi de prestations sans décision formelle

A cet article, on reprend une disposition introduite lors de la 2^e révision de l'AI, qui prévoit une procédure de décision simplifiée (communication, décompte) pour l'octroi de certaines prestations dont l'importance est limitée.

Article 59 Services à disposition

Au 1^{er} alinéa figurent les exigences de base auxquelles devra répondre la structure des nouveaux offices AI. Ces offices devront disposer de services capables de remplir leurs tâches rapidement et avec compétence. Cela suppose la mise en place d'une équipe en mesure d'assurer une gamme complète de services, qu'ils soient d'ordre juridique, médical, professionnel, social ou administratif. Dans la mesure du possible, le personnel des futurs offices AI sera recruté au sein des organes existants. Dans certains cas, on pourra recourir à l'engagement d'agents travaillant à temps partiel. L'accent devra être mis tout particulièrement sur les contacts personnels entre les collaborateurs de l'office et les invalides.

Pour assumer toutes ces fonctions de manière efficace et rationnelle, les offices AI devront avoir une dimension minimale. On aura donc avantage, dans les petits cantons, à étudier la mise sur pied d'offices intercantonaux.

Selon le 2^e alinéa, les offices AI pourront faire appel aux services sociaux de l'aide aux invalides, à des experts (p. ex. d'anciens membres des commissions AI), ainsi qu'aux centres d'observation médicale et professionnelle.

Article 60 Caisses de compensation

Au 1^{er} alinéa sont fixées les attributions des caisses de compensation cantonales, professionnelles et fédérales. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les caisses de compensation pourront être appelées à collaborer à l'examen des demandes de prestations (p. ex. pour l'examen des conditions générales d'assurance). Les caisses resteront également compétentes pour calculer le montant des prestations en espèces (rentes, allocations pour impotents, indemnités journalières). L'utilisation d'ordinateurs devrait faciliter et accélérer la communication réciproque de ces informations. Comme jusqu'à présent, les caisses assureront aussi le paiement des prestations en espèces.

Le renvoi à l'article 63 de la loi sur l'AVS, qui figure dans le 2^e alinéa, se justifie principalement pour les cotisations. Dans ce domaine, les caisses de compensation restent compétentes pour prendre les décisions.

Article 61 Collaboration

Le Conseil fédéral est chargé de régler en détail les modalités de la collaboration entre les offices AI et les organes de l'AVS. Nous avons déjà souligné l'importance de l'informatique. Comme il est difficile de prévoir aujourd'hui dans le détail toutes les conséquences qu'elle aura sur la présente réorganisation, nous vous proposons de ne pas fixer dans la loi les modalités précises de la collaboration entre les offices AI et les caisses de compensation de l'AVS.

Article 64 Autorité de surveillance

Comme dans le système actuel, les organes d'application de l'AI exerceront leurs attributions sous la surveillance directe de la Confédération (1^{er} al.). Cela se justifie par le fait que la Confédération doit veiller à une application uniforme de la loi dans l'ensemble du pays et que l'AI est une assurance fédérale. Pour le reste, le 1^{er} alinéa renvoie à l'article 72 de la loi sur l'AVS, qui énumère en détail les moyens de la surveillance.

En vertu du 2^e alinéa, l'OFAS est chargé d'examiner périodiquement la gestion des offices AI, comme il le fait aujourd'hui déjà avec les organes existants.

Article 67 Remboursement des frais

Comme dans le système actuel, les frais d'application de l'AI sont pris en charge par l'assurance. Toutefois, il est désormais précisé dans la loi que ce remboursement interviendra seulement si la gestion des offices AI est rationnelle.

Article 69 Contentieux

Les offices AI étant désormais compétents pour rendre les décisions relatives aux prestations de l'AI, ce sont eux qui représentent l'assurance en qualité de partie dans les procédures de recours.

Article 71 Collaboration des services sociaux

Cette disposition peut être abrogée. Les services sociaux de l'aide aux invalides sont déjà subventionnés en vertu de l'article 74 LAI. Dans la mesure où les offices AI leur confient un mandat spécial en vertu du nouvel article 59, 2^e alinéa, et qu'il en découle des frais supplémentaires, les services sociaux peuvent être indemnisés par le biais des prestations individuelles.

Dispositions transitoires

Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de la loi. A partir de ce moment-là, les cantons disposeront de trois ans pour mettre en place les nouveaux offices AI.

Conformément au 2^e alinéa, les actes législatifs et les accords intercantonaux portant création des offices AI devront être soumis à l'approbation de la Confédération un an au moins avant que le nouveau système soit mis en place, afin que les adaptations qui pourraient se révéler nécessaires ne retardent pas le processus de réorganisation. L'approbation de la Confédération n'est requise qu'une seule fois, au moment de l'aménagement des nouvelles structures.

44 Aménagement des cours d'eau

441 Généralités

L'article 24 de la constitution de 1874 a accordé à la Confédération le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions de haute montagne. C'est en exécution de cet article que la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (RS 721.10) a été édictée. En 1897, à la suite d'une

révision de la constitution, le pouvoir de haute surveillance de la Confédération a été étendu à l'ensemble du territoire suisse. L'actuelle loi fédérale règle l'exercice de la haute surveillance sur la police des eaux par la Confédération et vise à encourager les mesures de protection par des subventions.

En tant que loi-cadre, la loi sur la police des eaux a donné toute satisfaction dans le pratique. Elle laisse une grande marge de manœuvre aux cantons et aux communes, ce que reflète notamment la diversité des méthodes de construction des ouvrages. Les subventions de la Confédération ont permis d'assurer une protection efficace contre les crues. La coopération entre Confédération et cantons s'est instaurée au-delà de ce qu'exige la loi.

En plus de cent ans, cette loi n'a donc dû subir que de rares modifications, la plus importante étant celle de 1953, par laquelle la Confédération s'est vu conférer la compétence de veiller à la sécurité des barrages.

442 Nouvelle répartition

Initialement, on n'envisageait qu'une révision partielle de la loi sur la police des eaux. Mais il s'est révélé que nombre de dispositions, disséminées dans celle-ci, auraient dû être modifiées. Dans ces conditions, une révision partielle de la loi, dont la systématique, la terminologie et le contenu étaient en partie dépassés, n'aurait fait que la rendre encore moins claire et moins compréhensible. Nous proposons donc une révision totale, en reprenant toutefois matériellement les principes de la loi actuelle. Des lois connexes – loi sur la protection des eaux (RS 814.20), loi sur la pêche (RS 923.0), loi sur la police des forêts (RS 921.0) – sont aussi l'objet actuellement d'une révision totale. La simultanéité de ces révisions cause certains problèmes de coordination. Par rapport à la loi sur la protection des eaux, ces problèmes se limitent à des questions de procédure. Par contre, il subsiste des divergences matérielles avec la loi existante sur la police des forêts, respectivement le projet de nouvelle loi sur les forêts (notamment en ce qui concerne les objets subventionnables et les taux de subventions).

La réglementation concernant les barrages n'est pas sujette à l'actuelle révision. Elle fera ultérieurement l'objet d'une procédure de révision distincte et d'un projet de loi spécifique.

La nouvelle loi sur l'aménagement des cours d'eau ne change rien au principe selon lequel la protection contre les crues incombe aux cantons, qui peuvent toutefois déléguer cette attribution aux communes. La Confédération quant à elle exerce la surveillance sur l'exécution de la loi fédérale. Par rapport au droit actuel, les dispositions concernant cette surveillance ont été réduites et harmonisées avec les normes usuelles d'autres actes législatifs. S'agissant du financement des mesures et travaux d'aménagement des eaux, les demandes de subventions continueront d'être examinées par la Confédération. Les cantons sont également tenus d'informer la Confédération sur les projets d'une certaine importance. La coordination des travaux, lorsqu'ils portent sur des eaux intercantionales, relève des cantons; la Confédération fournit une assistance technique et le Conseil fédéral tranche dans les cas où les cantons ne peuvent se mettre d'accord.

Dans la nouvelle loi, on accorde plus d'importance aux impératifs écologiques. Tout d'abord, priorité est donnée aux mesures d'entretien et de planification sur les interventions dans les eaux. Ensuite, la loi pose des exigences qualitatives contraignantes pour les cantons concernant l'aménagement des eaux et des berges. En outre, il est prévu d'introduire des aides financières pour le rétablissement de l'état quasi naturel d'eaux ayant subi des corrections.

L'actuel système de subventionnement est repris. Il subit toutefois quelques changements: les cantons à forte capacité financière ne recevront plus de subventions. Comme par le passé, on n'accordera pas d'indemnités pour les travaux d'entretien. Le taux de subvention normal reste inchangé. Il est de 45 pour cent au maximum; néanmoins, il est toujours possible d'augmenter ce taux de 20 pour cent lorsque des mesures exceptionnelles de protection contre les crues s'imposent. En général, des indemnités de moins de 50 000 francs ne seront pas allouées.

443 Loi

Article premier But et champ d'application

Le but est conforme à la pratique en vigueur et il est à nouveau repris explicitement dans la loi. La protection de personnes et de biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux porte d'abord sur les dangers imputables directement aux eaux, mais également sur ceux pour lesquels un cours d'eau est une cause indirecte de danger (p. ex. lors de glissements de terrain). En ce qui concerne les érosions, la loi ne considère que celles qui sont provoquées par les cours d'eau. La protection contre l'érosion en tant que phénomène général est traitée dans diverses lois (surtout celles qui concernent les améliorations foncières et les forêts). L'expression «protection contre les crues» est utilisée ici comme un terme générique qui permet d'éviter une longue énumération.

Comme par le passé, la loi est applicable à toutes les eaux superficielles. Il est vrai que des répercussions nuisibles imputables à la nappe phréatique sont envisageables, par exemple l'imprégnation du sol par l'eau ou des problèmes liés aux fondations de bâtiments. Mais les mesures de lutte contre ces phénomènes n'ont jamais fait l'objet de la loi sur la police des eaux.

Article 2 Compétence

L'attribution aux cantons de la protection contre les crues est conforme au droit actuel. Elle a d'ailleurs été approuvée lors de la procédure de consultation concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Article 3 Mesures à prendre

Cet article innove par rapport au droit actuel. En effet, il introduit un ordre de priorité clair et net: il faut d'abord tenter de maîtriser les risques sans aménager les eaux (1^{er} al.). On pense notamment à introduire une interdiction de construire dans les zones à risques, combinée avec des charges concernant l'étanchement du sol; on pense aussi à l'entretien suivi des cours d'eau. A ce sujet, les études

entreprises à la suite des intempéries de 1987 fourniront de précieuses informations. Les mesures dites classiques de l'aménagement des eaux ne doivent intervenir qu'en second lieu (2^e al.). Ces innovations sont en harmonie avec la modification de la loi sur la police des eaux, telle qu'elle est prévue dans le projet de révision de la loi sur la protection des eaux (message du 29 avril 1987, FF 1987 II 1228).

En outre, le projet contient une norme sur la coordination (3^e al.). Les mesures d'aménagement des eaux doivent être appréciées compte tenu des mesures relevant d'autres domaines, et ce, tant globalement que dans leur interaction. On pense ici avant tout à une coordination avec les mesures touchant la forêt, les améliorations foncières, la construction des routes et la protection des eaux.

Article 4 Exigences

Cette disposition est également reprise de la révision de la loi sur la protection des eaux.

Article 5 Eaux intercantionales

Cette disposition précise la pratique en vigueur concernant la coordination entre les cantons lorsque les mesures et les travaux portent sur des eaux intercantionales.

Article 6 Indemnités afférentes aux mesures de protection contre les crues

Selon la loi en vigueur, la Confédération participe dans tous les cas aux frais des travaux de protection contre les crues, si un canton en fait la demande. Les contributions dépassant 5 millions de francs par projet relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale. Les indemnités sont accordées principalement en fonction de la capacité financière des cantons. Dans une certaine mesure, d'autres critères peuvent également être pris en compte. Dans son rapport final d'avril 1980, la commission d'étude Geiger mentionnée au chiffre 264 a suggéré notamment d'accorder davantage de subventions pour l'aménagement des cours d'eau dans les régions de montagne. Il a été tenu compte de cette proposition dans la pratique. Dans le cadre du programme complémentaire de réduction linéaire des taux de subventions, le taux ordinaire maximal applicable aux cantons à forte capacité financière a été ramené de 27 à 20 pour cent alors qu'il a été maintenu à 45 pour cent pour les cantons à faible capacité financière. Comme les cantons à faible capacité financière comptent tous de vastes régions de montagne, une autre proposition de la commission Geiger a été suivie: environ 80 pour cent des moyens mis à disposition par la Confédération pour l'aménagement des eaux sont accordés à des cantons comptant plus de 50 pour cent de région de montagne au sens de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1).

La Commission d'étude chargée de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons a été encore plus loin que la commission Geiger et a proposé que les subventions fédérales ne soient plus accordées qu'aux régions rencontrant des problèmes spéciaux en matière de correction des cours d'eau. On a donc cherché des critères qui permettraient de circonscrire ces régions, travail qui n'a malheureusement pu aboutir. Afin de tenir compte malgré tout de la

volonté de limiter l'aide fédérale auxdites régions, celle-ci sera accordée essentiellement en fonction de la capacité financière des cantons: ceux à forte capacité financière n'obtiendront plus de subventions de la Confédération pour leurs travaux de protection contre l'action dommageable des eaux. Ce principe est également valable lors d'événements exceptionnels, pour la réfection des ouvrages et la revitalisation des eaux. Le Groupe de contact des cantons a approuvé cette solution. On a calculé qu'en l'appliquant la Confédération aurait économisé 1,4 million de francs en 1987 et 3,4 millions de francs en moyenne pour chacune des quatre dernières années, montants qui correspondent à la charge supplémentaire imposée aux cantons à forte capacité financière.

A l'avenir, l'Assemblée fédérale n'aura plus à se prononcer sur l'octroi des subventions fédérales ordinaires. La compétence de les allouer sera transférée au Conseil fédéral et, en cas de délégation, au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Un arrêté fédéral est réservé en cas de mesures exceptionnelles.

Article 7 Aides financières pour la revitalisation des eaux

Le subventionnement prévu dans cet article est nouveau. Désormais, les cantons pourront bénéficier d'aides financières – auxquelles il n'existe pas un droit – pour les travaux de revitalisation des eaux. Les taux sont identiques à ceux appliqués pour l'aménagement des eaux (art. 9). Le rétablissement de l'état quasi naturel des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte correspond aux buts actuels de la politique de l'aménagement des eaux et doit donc être soutenu par la Confédération.

Article 8 Indemnités pour le rétablissement d'ouvrages et d'installations

Il arrive que des ouvrages de protection contre les crues soient détruits à la suite d'intempéries, sans que cela soit imputable à un entretien insuffisant. D'autre part, il faut tenir compte du fait que chaque ouvrage vieillit et qu'il ne peut plus, avec le temps, être entretenu de façon optimale. Dans ce cas, l'ouvrage doit être remplacé avant qu'il ne cède en cas de danger.

Articles 9 et 10 Conditions d'allocation et montant des indemnités et des aides financières, engagements

L'article 9, à l'exception de la deuxième phrase du 1^{er} alinéa, correspond au texte de la loi actuelle. La deuxième phrase du 1^{er} alinéa établit la règle générale qui fixe à 50 000 francs le montant minimal des subventions qui peuvent être versées. De cette façon, l'allocation de subventions mineures peut être évitée. Néanmoins, cette règle ne sera pas appliquée de manière rigide car il faut tenir compte des conditions très variables que connaît notre pays, spécialement dans les communes à faible capacité financière.

Articles 11 à 13 Exécution et surveillance

L'article 11 reprend, sous une forme plus générale, la réglementation actuelle concernant l'exécution et la surveillance. Le Conseil fédéral peut notamment

exiger que des mesures mettant en danger des personnes et des biens matériels importants soient interdites ou supprimées. L'exercice de ce contrôle est indépendant de l'attribution de subventions.

L'approbation des textes cantonaux par le Conseil fédéral, prévue par la loi en vigueur, n'est pas reprise dans le projet.

Le 3^e alinéa de l'article 12 oblige désormais les cantons à communiquer au service compétent de la Confédération, c'est-à-dire à l'Office fédéral de l'économie des eaux, les projets concernant des mesures de protection contre les crues. Sans cette obligation, la Confédération ne pourrait plus exercer sa surveillance, étant donné que les cantons à forte capacité financière ne recevront plus de subventions et, partant, ne seront plus contraints de communiquer leurs projets à la Confédération dans ce but.

L'article 13 prévoit la consultation des services cantonaux compétents en matière d'aménagement des eaux afin de coordonner les mesures qui pourraient avoir des effets sur les eaux.

Articles 14 à 17 Etudes de base

Ces dispositions correspondent à la pratique actuelle; elles lui donnent cependant une base légale explicite.

Articles 18 et 19 Procédure

La référence à la loi fédérale sur la procédure administrative est usuelle.

Les dispositions concernant l'expropriation sont formulées compte tenu de la pratique actuelle.

Article 20 Abrogation et modification du droit en vigueur

La plupart des dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (RS 721.10) peuvent être abrogées. Par contre, les dispositions concernant la surveillance des barrages (art. 3^{bis}, 12^{bis} et 13^{bis}) ainsi que les dispositions transitoires et finales (art. 14 et 15) doivent rester en vigueur jusqu'à ce que de nouvelles normes soient adoptées à ce sujet.

Dans l'article 12^{bis}, on a adapté le renvoi.

Article 21 Dispositions transitoires

Les indemnités sont allouées selon l'ancien droit lorsque la demande en a été présentée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cela permet notamment d'éviter de porter préjudice aux cantons à forte capacité financière (1^{er} al.). Abstraction faite de la nouvelle répartition des tâches, certains cas de subventionnements dans lesquels la Confédération avait alloué une indemnité sont en suspens depuis des années parce que les travaux n'ont pas commencé. Afin de régler ces cas, une disposition transitoire (2^e al.) a été prévue.

45 Pêche

451 Généralités

Depuis l'Helvétique, la pêche est une régle des cantons. Cette régle leur permet avant tout d'octroyer les permis de pêche. En vertu de l'article 25 de la constitution, la Confédération est autorisée à «statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche». A l'origine, l'intervention de la Confédération était motivée, d'une part, par le fait que le rendement de la pêche avait diminué de manière inquiétante en raison d'une pêche excessive et, d'autre part, par la difficulté de protéger efficacement les poissons dans les eaux intercantionales et internationales. Par la suite, d'autres problèmes sont venus s'ajouter à ces préoccupations. Aujourd'hui, ce ne sont plus les mesures de police qui, dans ce domaine, se situent au premier plan, mais les interventions techniques (eaux usées, correction de cours d'eau, utilisation des forces hydrauliques, prélèvements d'eau) et les exigences en matière de protection de la nature.

La loi en vigueur a pour but de préserver et d'améliorer les eaux piscicoles, d'assurer le rendement soutenu de la pêche, de favoriser le développement des poissons de qualité, ainsi que d'encourager la pêche professionnelle, la pêche sportive et la recherche piscicole. Elle oblige en outre les cantons à réglementer de manière uniforme la pêche dans les eaux intercantionales. Enfin, la Confédération y détermine les engins et modes de pêche autorisés.

Les cantons sont chargés d'appliquer la loi sur la pêche sous la surveillance de la Confédération. Ils ont conclu plusieurs concordats visant à unifier le régime de la pêche dans les eaux intercantionales.

452 Nouvelle répartition

La loi sur la pêche actuellement en vigueur (RS 923.0) date du 14 décembre 1973. Elle a, d'une manière générale, donné satisfaction. C'est pourquoi, dans le projet de nouvelle loi, l'idée de répartir plus clairement les tâches et d'étendre les compétences cantonales l'emporte sans aucun doute sur les innovations matérielles. L'attribution de certaines tâches aux cantons permet de réduire sensiblement la densité normative: dans la nouvelle loi, le nombre des articles a pu être diminué de moitié. En définitive, ce sont principalement des raisons d'ordre formel (systématique, adaptations rédactionnelles, abrogation d'articles superflus) qui justifient aujourd'hui une révision totale.

Le but principal de la nouvelle loi est, comme jusqu'à présent, de préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons et d'écrevisses ainsi que de sauvegarder ou d'améliorer leurs biotopes. Il s'agit en outre de protéger les espèces menacées, d'assurer l'exploitation des peuplements de poissons et d'écrevisses à long terme et d'encourager la recherche piscicole. Par contre, en ce qui concerne la capture des poissons et des écrevisses, la loi se contente désormais de fixer certains principes en se référant au but primaire de la loi déjà mentionné. Tout comme pour la chasse, ces principes forment un cadre dans lequel viendront s'insérer les prescriptions d'exécution cantonales. Un autre but de la révision est de mieux délimiter la loi sur la pêche par rapport à d'autres

réglementations fédérales connexes notamment dans les domaines de la protection des eaux, de la protection de l'environnement, ainsi que de la protection de la nature et du paysage.

Jusqu'à présent, les cantons ont accompli différentes tâches de nature principalement économique avec le soutien de la Confédération. A l'avenir, ils devront s'en acquitter seuls. Il s'agit en particulier de l'immersion de jeunes poissons et d'écrevisses, des mesures prises en vue d'éviter la prolifération de poissons indésirables et de celles visant à favoriser l'écoulement du poisson indigène. L'Office fédéral de la protection de l'environnement continuera cependant à organiser des cours périodiques pour le perfectionnement du personnel affecté à la surveillance de la pêche. En outre, le champ d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle sera étendu à la formation dans les professions relevant de la pêche.

La Confédération, pour sa part, se concentrera davantage sur les aspects écologiques et sur les mesures de protection. Les objets à protéger en vertu de la nouvelle loi sont les poissons et les écrevisses indigènes de même que leurs biotopes. Grâce aux nouvelles dispositions, la Confédération disposera de moyens efficaces pour faire face aux problèmes que peut poser par exemple l'importation d'espèces et de races étrangères ou la protection des espèces menacées.

453 Loi

Articles premier et 2 But et champ d'application

Les buts énumérés à l'article premier englobent la conservation et l'amélioration de la faune aquatique du point de vue tant qualitatif (diversité naturelle des espèces) que quantitatif (abondance), ainsi que la préservation et l'amélioration de son habitat naturel (biotopes). En outre, les peuplements de poissons et d'écrevisses doivent pouvoir être exploités de manière appropriée, pour autant qu'il ne s'agisse pas de peuplements menacés et donc d'espèces et de races à protéger. La terminologie utilisée s'inspire très largement de celle qui a été adoptée dans la nouvelle loi sur la chasse.

Contrairement aux dispositions détaillées de la loi existante, la nouvelle loi se contente de soumettre la capture des poissons et des écrevisses à certains principes. L'encouragement du poisson de qualité et celui de la pêche professionnelle et sportive ne sont plus des tâches de la Confédération et ne figurent donc plus parmi les buts de la loi.

La disposition relative au champ d'application (art. 2) correspond à celle de la loi actuelle, mais elle a été légèrement modifiée sur le plan rédactionnel.

Articles 3 à 7 Protection et capture des poissons et des écrevisses

Alors que dans la loi actuelle la Confédération détermine les engins de pêche autorisés et prohibés, elle attribue cette tâche aux cantons à l'article 3 de la nouvelle loi. Certains modes de pêche, qui sont contestés ou répondent à une mode (p. ex. capture à la main ou au moyen d'un arc et de flèches), peuvent ainsi être réglementés différemment selon les cantons. On renonce également à toute

prescription concernant la dimension des mailles des filets et les méthodes de mesure. Les cantons sont ainsi libres de réglementer cette manière comme ils l'entendent, pour autant qu'ils respectent l'obligation de préserver la diversité naturelle des peuplements de poissons et d'écrevisses et d'empêcher leur exploitation excessive.

Comme jusqu'à présent, les cantons devront aussi réglementer la récolte d'organismes servant de pâture pour le poisson et la capture de poissons utilisés comme appâts, ainsi que le droit de circuler le long des rives pour pêcher.

On renonce à définir dans la loi, comme c'est le cas aujourd'hui, les notions de pêcheur professionnel, de pêcheur sportif et de pisciculteur, qui sont sans importance au regard du droit fédéral. Lors de l'octroi des permis de pêche, les cantons peuvent toutefois opérer une distinction entre la pêche pratiquée à des fins commerciales et la pêche exercée par des amateurs. Ils peuvent ainsi empêcher les conséquences fâcheuses qu'une pêche à la ligne pratiquée à des fins commerciales par des amateurs pourrait avoir sur le prix de vente du poisson.

La Confédération édictera par voie d'ordonnance des prescriptions sur la durée minimale des périodes de protection et sur la longueur minimale des poissons et des écrevisses qui peuvent être pêchés (art. 4). Elle déterminera également à quelles conditions les cantons pourront déroger à ces prescriptions (capture de poissons géniteurs, études scientifiques, etc.). Il incombe aux cantons de fixer le début et la fin des périodes de protection compte tenu des périodes de reproduction des poissons et des écrevisses. Les périodes de protection fixées par le droit fédéral devront être prolongées et les longueurs minimales élevées si des considérations relevant de la biologie de la pêche le justifient.

Avec l'article 5, il s'agit d'obtenir que les poissons et les écrevisses capturés qui n'atteignent pas les longueurs minimales ou font l'objet d'une mesure de protection soient remis à l'eau s'ils sont encore viables. On renonce toutefois à la réglementation détaillée contenue dans la loi actuelle, puisqu'il s'agit surtout d'un problème d'exploitation et que la difficulté d'appliquer la loi fédérale dans ce domaine parle en faveur d'une délégation de cette responsabilité aux cantons.

La protection des espèces et des races de poissons et d'écrevisses menacées (art. 6) relève d'une appréciation qui ne peut être portée qu'à l'échelon national, voire international. C'est pourquoi cette tâche, qui consiste en premier lieu à protéger les espèces, doit incomber à la Confédération, qui obtient ainsi les moyens de tenir les engagements internationaux qu'elle a pris à cet égard. On prévoit ainsi, par exemple, de citer un certain nombre d'espèces de poissons menacées dans «la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe», que la Suisse a déjà ratifiée. Les études de biologie de la pêche nécessaires à cet effet sont en cours et permettront de proposer une liste rouge suisse des espèces menacées. C'est aux cantons qu'il appartient de prendre les mesures de protection nécessaires (2^e al.). Parmi ces mesures, on peut citer notamment les interdictions absolues de capture (p. ex. pour le Roi du Doubs ou la petite lamproie), les interdictions de capture temporaires ou régionales, ou encore la protection des biotopes.

Les prescriptions relatives aux espèces, aux races et aux variétés étrangères de poissons et d'écrevisses (art. 7) ne se limitent plus à l'immersion de ces animaux,

mais s'étendent également à leur importation. Les expériences faites sous le régime de la loi existante ont montré que le contrôle de l'immersion à lui seul ne suffisait pas. De plus, en raison du danger que pourrait représenter leur propagation incontrôlée, l'utilisation d'espèces étrangères de poissons comme appâts vivants sera désormais interdite. Par ailleurs, il s'agit d'éviter que certaines variétés génétiques utilisées en pisciculture (poissons stériles et triploïdes, poissons monosexes, etc.) soient introduites dans les eaux publiques. L'importation et l'immersion d'espèces, de races et de variétés étrangères ou l'introduction d'espèces, de races et de variétés dans une région du pays où elles n'existaient pas jusque-là sont soumises à une autorisation de la Confédération. La loi énonce les conditions à remplir pour qu'une telle autorisation soit octroyée. Les autorisations sont délivrées après concertation avec les différents services spécialisés de la Confédération. Pour certaines importations d'espèces étrangères, telle l'importation de poissons d'agrément vivant en aquarium, on prévoit de fixer par voie d'ordonnance des exceptions générales à l'obligation de requérir une autorisation.

Articles 8 à 11 Protection des biotopes

La protection particulière du milieu naturel servant de frayère aux poissons ou d'habitat à leur progéniture (art. 8, 1^{er} al.) est l'affaire des cantons; cette réglementation correspond à l'article 22 de la loi actuelle. L'amélioration des biotopes de la faune aquatique, un des buts de la loi, est également de la compétence des cantons (art. 8, 2^e al.); ces mesures d'ordre écologique, qui devraient avoir un effet positif durable sur les eaux, continueront toutefois d'être encouragées par des aides financières de la Confédération (art. 13, 1^{er} al., let. a). Il s'agit, en l'occurrence, de mesures visant à améliorer l'état présent des eaux, qui est mauvais, ou à rétablir un état antérieur plus favorable, lorsque les frais en cause ne peuvent être imputés à un responsable en vertu d'une autorisation relevant du droit de la pêche (p. ex. dragage d'un petit lac qui s'est naturellement envasé). La Confédération espère ainsi que l'on affectera plus de moyens à l'amélioration durable des biotopes au lieu de financer des mesures ayant un effet à court terme comme l'immersion de jeunes poissons.

Les prescriptions relatives à l'autorisation relevant du droit de la pêche (art. 9) et aux mesures à prendre (art. 10 et 11) correspondent à celles de la loi actuelle. On y tient compte de la délimitation entre la loi sur la pêche et la loi révisée sur la protection des eaux en ce qui concerne les prélèvements d'eau. D'autres possibilités de simplifier la procédure d'autorisation en matière d'interventions dans les eaux seront examinées dans le contexte de la révision de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80).

Article 12 Collecte de données

L'obligation faite aux cantons de procéder à des relevés sur les poissons et les écrevisses capturés sur leur territoire existe déjà dans la loi actuelle. En plus des données sur la capture, les cantons communiquaient également chaque année à l'Office fédéral de la protection de l'environnement des informations relatives à l'empoisonnement (sur la base des subventions fédérales pour l'immersion de jeunes poissons). Cela doit être maintenu. Les cantons qui éprouveraient des difficultés à déterminer le produit de la pêche à la ligne peuvent se fonder sur une

estimation du rendement des eaux ou en procédant par sondages auprès des pêcheurs. Afin de permettre un usage optimal de ces données, l'Office fédéral de la protection de l'environnement est tenu d'en dresser périodiquement la synthèse et de les interpréter.

Articles 13 à 15 Encouragement de la pêche

Les aides financières (art. 13) se limitent à l'amélioration des conditions de vie de la faune aquatique, à la recherche piscicole et à l'information du public. S'agissant d'interventions dans les eaux qui visent uniquement à préserver les biotopes au sens de l'article 8, 1^{er} alinéa, la Confédération alloue, le cas échéant, des prestations financières sur la base de la législation relative à l'aménagement des cours d'eau ou de celle concernant la protection des eaux, mais non en vertu de la loi sur la pêche. Par ailleurs, les subventions fédérales accordées sur la base de la loi existante pour l'immersion de jeunes poissons, pour les mesures prises contre la prolifération de poissons indésirables et pour favoriser la vente du poisson indigène sont supprimées. Conformément au vœu des cantons, la Confédération continuera d'organiser des cours de perfectionnement à l'intention du personnel chargé de la surveillance de la pêche (art. 14). En outre, les pêcheurs professionnels restent assimilés aux agriculteurs en matière d'allocations familiales (art. 15).

Article 16 Responsabilité

L'actuelle loi sur la pêche renvoie à la notion de responsabilité telle qu'elle est entendue dans la loi sur la protection des eaux; dans ce domaine, on va passer, avec la révision totale de la loi que nous vous avons proposée récemment (FF 1987 II 1081), d'une responsabilité objective globale à une simple responsabilité pour le risque créé par les entreprises et les installations. La nouvelle loi sur la pêche ne renvoie plus à la loi sur la protection des eaux, mais à l'ensemble de la législation fédérale sur la responsabilité (1^{er} al.). En plus de la responsabilité fondée sur l'article 69 de la nouvelle loi sur la protection des eaux, c'est surtout à la responsabilité aquilienne du code des obligations (RS 220) que l'on fait allusion ici.

Les particularités de la pêche justifient que l'on s'écarte des règles généralement applicables en matière de responsabilité sur deux points: le calcul du dommage et l'utilisation de l'indemnité. Le 2^e alinéa, qui traite du calcul du dommage, correspond, quant au fond, à l'article 51 de la loi actuelle. Il a simplement été remanié sur le plan rédactionnel. Selon les principes généraux applicables en matière de responsabilité, on continuera de prendre en compte les complications et pertes de temps, même si on ne le mentionne plus expressément (cf. e. a. Karl *Ofüniger*, Schweiz. Haftpflichtrecht, vol. I, 1975, p. 61, rem. 41; ATF 90 II 420). Le 3^e alinéa sur l'utilisation de l'indemnité correspond à l'article 52 de la loi existante. Mais la nouvelle disposition précise encore que l'indemnité doit être affectée le plus rapidement possible au rétablissement de l'état antérieur. On veut ainsi empêcher que les eaux voisines se dépeuplent, en raison de lenteurs dans la réparation du dommage.

Articles 17 à 21 Dispositions pénales

D'après le nouveau droit, ce sont les cantons qui déterminent les engins et modes de pêche autorisés. Les infractions à ces dispositions ne tombent dès lors plus sous le coup des normes fédérales. Il appartiendra donc aux cantons d'édicter leurs propres dispositions pénales.

Les infractions aux prescriptions concernant l'importation et l'immersion d'espèces étrangères, que la loi actuelle qualifie de contraventions, figurent désormais au nombre des délits (art. 17). Cette modification se justifie par la menace écologique grave que pourrait constituer la propagation de telles espèces (concurrency directe pour l'habitat et la nourriture, introduction de maladies nouvelles, dangereuses pour la faune indigène, etc.). En outre, les infractions à l'interdiction de vendre ou d'utiliser des poissons étrangers comme appâts vivants seront dorénavant considérées comme des délits. A cet égard, on notera que, selon les principes généraux du droit pénal, la tentative est elle aussi punissable. Par conséquent, on admettra que celui qui emporte avec lui à la pêche des poissons étrangers vivants en vue de les utiliser comme appâts commet déjà une infraction.

Les actes illicites commis par des mandataires ou par des organes de personnes morales tombent, en vertu du renvoi dans la loi (art. 19), sous le coup de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313).

Les dispositions relatives à l'interdiction d'exercer la pêche (art. 20) correspondent à celles de la loi actuelle.

Selon l'article 21, 1^{er} alinéa, la poursuite pénale reste du ressort des cantons. Les cas pour lesquels des autorités fédérales (Office vétérinaire fédéral, Administration fédérale des douanes) sont compétentes sont précisés au 2^e alinéa. Le 3^e alinéa concerne la relation entre différentes normes pénales. Si une action constitue à la fois une infraction selon l'article 21, 2^e alinéa, de la loi sur la pêche, et une infraction à la loi sur le commerce des denrées alimentaires (RS 817.0), à la loi sur la protection des animaux (RS 455), à la loi sur les épizooties (RS 916.40) ou à la loi sur les douanes (RS 631.0), ces infractions seront poursuivies par la même autorité administrative de la Confédération. En principe, il faudrait prononcer une amende séparée pour chacune d'entre elles (cumul des peines). Cela n'est cependant pas souhaitable. L'autorité administrative compétente pour juger les infractions prononcera une seule condamnation pénale et une seule amende globale. Une solution analogue a déjà été adoptée dans la récente loi sur la chasse (art. 21, 3^e al.; RO 1988 514).

Articles 22 à 27 Exécution

Les dispositions d'exécution, parfois dispersées dans la loi actuelle, seront désormais réunies dans un chapitre qui leur est propre et adaptées à la nouvelle répartition des tâches. L'approbation d'actes législatifs cantonaux (art. 26) se limite désormais aux éléments importants du point de vue de la pêche et répond ainsi aux considérations exposées au chiffre 3 à propos de cet instrument de surveillance. L'article 31 de la loi actuelle sur l'exécution d'office, considéré comme superflu, n'a pas été repris dans la nouvelle loi. En effet, la compétence d'ordonner une mesure contient déjà en principe celle d'en imposer l'exécution

(cf. André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, p. 640; *Imboden/Rhinow*, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, vol. I, p. 310; ATF 105 1b 345).

Articles 28 à 30 Dispositions finales

Avec l'article 28, la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (RS 412.10) est modifiée dans le sens voulu par la motion concernant la formation professionnelle des pêcheurs (Frey-Neuchâtel, du 20 juin/9 octobre 1986, N 86.533). Désormais, les professions relevant de la pêche seront également assujetties à cette loi fédérale, ce qui notamment ouvrira les écoles professionnelles aux apprentis-pêcheurs et permettra de sanctionner leur formation par un certificat fédéral de capacité. Comme il incombe aux cantons d'exécuter la loi fédérale sur la formation professionnelle, c'est à eux qu'il appartiendra d'assumer la formation tant générale que spécialisée dans les professions relevant de la pêche.

Il convient d'accorder aux cantons suffisamment de temps pour adapter leur législation à la présente révision. L'article 30, 2^e alinéa, prévoit ainsi que la nouvelle loi fédérale entrera en vigueur au plus tôt deux ans après l'échéance du délai référendaire ou l'acceptation de la loi par le peuple. Les systèmes d'affermage et de patentes des cantons exigent par ailleurs que cette entrée en vigueur coïncide avec le début d'une année civile.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons devrait pouvoir se substituer au régime actuel sans coupure. Afin de garantir que tel sera bien le cas, même si l'adaptation de la législation cantonale devait durer plus longtemps que prévu, l'article 29 autorise les gouvernements cantonaux à édicter, le cas échéant, des dispositions provisoires.

46 **Circulation routière**

461 **Généralités**

La Commission d'étude chargée de proposer une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a examiné plusieurs secteurs de la circulation routière et formulé un certain nombre de propositions et de recommandations au sujet de la densité normative, des voies de recours, de la compétence de prescrire les signaux et les marques ainsi que du devoir de communication et de l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit. Elle s'est également prononcée sur le monopole des transports de personnes. Ces propositions, dont certaines étaient encore peu détaillées et peu concrètes, ont été bien accueillies lors de la procédure de consultation.

Un réexamen général de la densité normative dans le domaine de la circulation routière aura lieu en même temps que les modifications d'ordonnances liées à la nouvelle répartition des tâches.

Bien qu'une certaine simplification des voies de recours paraisse souhaitable, le Conseil fédéral préfère s'en tenir à l'état actuel du droit. Les propositions qui ont été discutées visaient à supprimer certaines voies de recours à l'échelon fédéral et à créer pour toutes les voies de droit restantes sur le plan fédéral une commission

de recours unique pour l'ensemble du domaine de la circulation routière. Finalement, des considérations de droit public – le droit fédéral doit pouvoir être examiné par des instances fédérales – ainsi que d'autres raisons (entre autres l'appel pratiquement inévitable à des experts de l'administration par la commission de recours, la mise en place d'un appareil coûteux pour un nombre de recours relativement faible) ont fait pencher la balance en faveur de la décision de ne pas modifier le droit en vigueur pour l'instant.

La commission d'étude avait en outre proposé de cantonaliser le monopole des transports de personnes par les entreprises régionales et locales. Cette nouvelle répartition des compétences avait reçu un accueil favorable dans la procédure de consultation. Il s'agit cependant d'une mesure qui doit être harmonisée avec la politique générale des transports; c'est pourquoi on prévoit de la traiter dans ce contexte.

462 Nouvelle répartition

La nouvelle répartition des tâches ne se réalise pas seulement au niveau des lois. Des normes matérielles importantes ont en effet aussi été édictées par la voie d'ordonnances ou sous la forme de directives. En l'occurrence, le Conseil fédéral ne soumet au Parlement que les modifications qu'il suggère d'apporter à la loi sur la circulation routière, la révision des ordonnances étant de sa propre compétence.

La prescription, le placement et la suppression de signaux et de marques sont en principe l'affaire des cantons. La Confédération a cependant réservé sa propre compétence dans deux cas, à savoir la désignation des routes postales de montagne et la prescription de signaux et de marques sur les routes nationales. Or il n'est guère plus problématique d'uniformiser l'utilisation des signaux pour les routes postales de montagne et les autoroutes que d'unifier celle des autres signaux. En outre, les autorités cantonales connaissent mieux les conditions locales que les autorités fédérales. C'est pourquoi l'on prévoit de transférer entièrement aux cantons la désignation et la signalisation des routes postales de montagne et la signalisation des autoroutes, cette dernière sous réserve d'une autorisation délivrée par le Département fédéral de justice et police. L'édition de réglementations locales de la circulation sur les routes nationales – autoroutes et semi-autoroutes – selon l'article 3, 4^e alinéa, de la loi sur la circulation routière (RS 741.01) devrait, elle aussi, être transférée aux cantons, toujours sous réserve d'une autorisation du Département fédéral de justice et police; l'autorisation n'est cependant exigée que pour les réglementations touchant les autoroutes. Cette nouvelle répartition des tâches nécessite, en plus de la révision de la loi sur la circulation routière (art. 32), une adaptation correspondante de l'ordonnance sur la signalisation routière. Les mesures prises par le Département de justice et police en vertu de l'ancienne répartition des tâches demeureront en vigueur après l'entrée en force de la présente révision, sauf si les cantons, qui seront alors compétents, en décident autrement.

Art. 2, 1^{er} al. let. c

Cette disposition de la loi sur la circulation routière doit être abrogée puisque la compétence de restreindre la circulation sur les routes postales de montagne passe du Conseil fédéral aux cantons.

Art. 32, 3^e et 4^e al., deuxième phrase

Jusqu'à présent, la compétence de prescrire les signaux et celle d'édicter des réglementations locales de la circulation sur les routes nationales incombaient à la Confédération (art. 32, 3^e al., LCR; RS 741.01; art. 110, 2^e al., OSR; RS 741.21). A l'avenir, cette compétence sera cantonale. Afin d'obtenir une certaine uniformisation des réglementations de la circulation sur les principales routes de transit, on prévoit de soumettre ces réglementations à l'autorisation du Département fédéral de justice et police. La procédure d'autorisation sera toutefois limitée aux autoroutes (routes dont les chaussées sont séparées pour chacune des deux directions, qui sont réservées à la circulation automobile et désignées par les signaux 4.01/4.02); cette mesure avait été largement approuvée lors de la procédure de consultation.

Conformément à la nouvelle répartition des compétences, les usagers de la route ont la possibilité de recourir contre les décisions cantonales, mais non contre les décisions d'autorisation prises par le Département fédéral de justice et police. La mention des décisions dudit département qui figure à l'article 32, 4^e alinéa, de la loi sur la circulation routière doit donc être supprimée.

47 Défense militaire**471 Généralités**

Le meilleur moyen d'éviter la guerre est de posséder une armée prête à intervenir en permanence. Pour être pleinement efficace, celle-ci doit toutefois relever dans une très large mesure des autorités fédérales et donc du pouvoir central.

Après la création de l'Etat fédéral, en 1848, les affaires militaires sont restées dans une large mesure du ressort des cantons. Lors de la mobilisation à l'occasion de la guerre franco-allemande de 1870/71, les graves lacunes dues à l'organisation fédéraliste de notre système de défense sont apparues clairement. Malgré cela, la tentative d'unifier et de centraliser les affaires militaires a été l'une des raisons principales de l'échec de la révision de la constitution en 1872. Les auteurs de la constitution de 1874 ont finalement proposé une solution de compromis, qui est encore en vigueur actuellement. En 1895, une seconde tentative d'attribuer à la Confédération une souveraineté quasi totale en matière de défense militaire a échoué en votation populaire. Grâce à l'organisation militaire de 1907, la défense nationale a été restructurée dans les limites des compétences dont dispose la Confédération en vertu de la constitution.

Aujourd'hui, les cantons accomplissent notamment encore les tâches suivantes:

- nomination et promotion des officiers des corps de troupes cantonaux,
- attributions de commandements dans les unités et corps de troupes cantonaux,

- fourniture de l'équipement personnel,
- magasinage et entretien d'une partie du matériel,
- construction, entretien et gestion des places d'armes et des arsenaux cantonaux,
- tenue des contrôles militaires,
- imposition et perception de la taxe militaire,
- collaboration au recrutement,
- exécution des inspections,
- exécution de certaines peines disciplinaires.

La Confédération doit rester globalement compétente en matière de défense militaire, dans les limites fixées par la constitution (art. 19 à 22 cst.). Les compétences partielles des cantons, dont l'importance est surtout politique (p. ex. les unités ou les corps de troupes cantonaux), subsisteront. C'est dans le secteur civil de la défense générale que la responsabilité des cantons est importante et doit encore être renforcée.

Dans le domaine de l'administration militaire, les compétences que les cantons avaient à l'origine leur ont pratiquement toutes été retirées ou, le plus souvent, ont été remplacées par des compétences d'exécution sous la surveillance de la Confédération ainsi que le prévoit l'article 20, 1^{er} alinéa, de la constitution. Les cantons assument ainsi certaines tâches d'administration militaire sur mandat et selon les prescriptions de la Confédération. En règle générale, les frais qui en découlent leur sont remboursés. La souveraineté militaire dont les cantons disposaient au départ s'est donc peu à peu transformée en une simple compétence d'administrer les affaires militaires sur mandat de la Confédération.

Le fait que les autorités cantonales exercent elles aussi des fonctions dans la défense nationale permet une meilleure reconnaissance de celle-ci dans les cantons et contribue de façon déterminante à l'accomplissement de cette tâche fédérale essentielle.

Les cantons remplissent par ailleurs de nombreuses tâches importantes dans le contexte de la défense civile du pays. Leur position en matière de politique de sécurité s'en trouve notablement renforcée.

472 Nouvelle répartition

La commission d'étude a examiné diverses formes de désenchevêtrement possibles en tentant d'adapter la répartition des compétences à la situation de fait. Ses propositions de centraliser la fourniture de l'équipement personnel et les arsenaux cantonaux n'ont pas trouvé grâce devant le Groupe de contact des cantons. Pour des motifs liés à la politique de l'emploi ainsi que pour des raisons économiques et sociales, les cantons préférèrent en effet continuer à s'occuper eux-mêmes de la fourniture de l'équipement personnel en laissant à la Confédération le soin d'en supporter les frais. Quant aux arsenaux cantonaux, ils sont un symbole de la souveraineté cantonale et d'autre part une contribution pratique à l'effort de défense nationale: les cantons sont seuls compétents pour la construction et l'entretien de leurs arsenaux.

La proposition de faire participer les cantons au coût de l'entretien de l'équipement personnel a été largement rejetée lors de la procédure de consultation. Un

tel changement supposerait une révision de la constitution. Aux termes de l'article 20, 3^e alinéa, de la constitution, en effet, les dépenses sont bonifiées aux cantons selon une règle à établir par la législation fédérale. Les dispositions de la constitution qui entrent pareillement dans le détail seront réexaminées à la faveur de la révision totale de la constitution.

Dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, nous nous limitons donc à proposer des désenchevêtrements en matière d'indemnités versées dans les domaines suivants:

- magasinage et entretien du matériel d'armée,
- recrutement,
- exécution des peines militaires par les cantons.

En ce qui concerne le magasinage et l'entretien du matériel d'armée, la proposition visant à simplifier la procédure en optant pour l'introduction d'une indemnité forfaitaire aux cantons a été généralement bien accueillie par les milieux consultés. Les mesures nécessaires seront prises, mais il est fort probable que l'on devra continuer à différencier, à l'avenir, entre les différentes catégories de matériel de corps.

Les indemnités versées au titre des intérêts et de l'amortissement des machines ou autres équipements des arsenaux cantonaux sont pour leur part appelées à disparaître.

473 Loi

Nous vous proposons de réunir en une seule et même loi toutes les modifications que la nouvelle répartition des tâches implique au niveau législatif.

L'exécution des peines militaires relève principalement des cantons. L'article 211, 1^{er} alinéa, du *code de procédure pénale militaire* (RS 322.1) prévoit que les cantons recouvrent les amendes ainsi que les frais de justice et en transmettent le produit à la Confédération, après déduction d'une provision de dix pour cent pour l'encaissement. Pour les frais de l'exécution des peines et des mesures, la Confédération les dédommage actuellement sur la base de l'article 215 du code de procédure pénale militaire.

Nous proposons de simplifier ce rapport entre la Confédération et les cantons en supprimant les indemnités accordées à ces derniers pour l'exécution des peines militaires et en leur laissant, en contrepartie, le montant total des amendes perçues. Cette nouvelle réglementation implique une modification des dispositions du code de procédure pénale mentionnées précédemment.

Selon l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'*Organisation militaire* (RS 510.10), c'est la Confédération qui, avec le concours des autorités cantonales, recrute les hommes soumis au service militaire. Les frais qui en découlent sont supportés au premier chef par la Confédération. Les cantons, eux, participent pour moitié aux frais d'intendance des recrues. L'article 31, chiffre 1, de l'*Organisation militaire* prescrit en outre aux communes de fournir gratuitement les locaux pour le recrutement et les visites sanitaires.

✚ Nous proposons que les cantons supportent, à l'avenir, les frais de recrutement, à l'exception des indemnités versées aux membres des Commissions chargées des visites sanitaires, qui ont droit à la solde. L'article 4, 1^{er} alinéa, de l'Organisation militaire doit être complété de manière à constituer une base légale. Cela paraît nécessaire dans la mesure où la Confédération a supporté jusqu'à maintenant une part prépondérante des frais. Il avait d'ailleurs déjà fallu créer une nouvelle base légale lors de l'introduction de la mise à disposition gratuite de locaux pour le recrutement.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération et les cantons

51 Conséquences financières

Comme nous l'avons exposé au chiffre 22, le Conseil fédéral n'a pas fixé d'objectif financier pour le second train de mesures. Les modifications prévues entraîneront un transfert de charges sur les cantons d'environ 8 millions de francs. Ces transferts auront lieu dans les domaines suivants:

Aménagement des cours d'eau: A l'avenir, les cantons à forte capacité financière ne devraient plus recevoir de subventions. L'augmentation de leurs charges s'élèvera à environ 3,5 millions de francs.

Pêche: Les subventions fédérales pour l'immersion de jeunes poissons et d'écrevisses, pour les mesures visant à éviter la prolifération de poissons indésirables et pour celles destinées à favoriser l'écoulement du poisson indigène sont supprimées. C'est aux cantons qu'il appartiendra désormais d'assumer ces tâches, ce qui leur coûtera près d'un million de francs.

Défense militaire: La Confédération devrait renoncer à indemniser les cantons pour le recrutement et l'exécution des peines militaires, ce qui entraînera pour les cantons une charge de 2 millions de francs pour chacune de ces tâches. En revanche, les cantons encaisseront 0,8 million de francs supplémentaires au titre de l'exécution des peines militaires, puisqu'ils pourront conserver intégralement le montant des amendes et des frais. En définitive, l'augmentation des charges cantonales sera de 3,2 millions de francs.

La nouvelle loi sur l'aide aux universités pondère différemment les deux catégories de subventions ordinaires: elle augmente l'ampleur des subventions de base, tout en limitant les subventions aux investissements à des projets de moyenne et grande envergure. Il en résulte un déplacement des accents mis sur ces deux catégories de subventions, la neutralité des coûts étant toutefois respectée. Le but de la nouvelle loi n'est pas d'augmenter l'aide fédérale; une telle augmentation devrait faire l'objet de la demande de crédits présentée par le Conseil fédéral pour une période de subventionnement pluriannuelle et de l'arrêté correspondant que prendrait l'Assemblée fédérale.

La compensation des rigueurs consécutives à la nouvelle répartition des tâches, qui avait été mise au point à l'occasion du premier train de mesures (art. 9, 1^{er} al., let. b, de la loi fédérale sur la *péréquation financière* entre les cantons; RS 613.1),

pourra également s'appliquer au second train de mesures. Mais, compte tenu des faibles répercussions financières, un tel recours ne sera vraisemblablement pas nécessaire.

52 Effets sur l'état du personnel

Il y aura des répercussions sur l'état du personnel dans les domaines suivants:

Approbation d'actes législatifs cantonaux: La suppression ou la modification des réserves d'approbation déchargera la Confédération sur le plan administratif, sans qu'il en résulte un surcroît de travail pour les cantons. On peut estimer que la réalisation de ces mesures permettra de supprimer deux postes au total. Mais ce chiffre sera certainement moins important, si l'approbation devait être remplacée par un examen informel. D'autre part, comme ces économies de personnel se répartissent sur deux douzaines d'offices, il n'y aura vraisemblablement aucune réduction effective du personnel.

Circulation routière: Le transfert de compétences aux cantons devrait aussi alléger les tâches administratives de la Confédération, mais dans une mesure inférieure à un poste de travail.

Assurance-invalidité: Les offices AI nouvellement créés recruteront leur personnel dans les secrétariats AI et les offices régionaux actuels. Seul le remplacement des commissions AI existantes par des agents à plein temps ou à temps partiel aura quelques répercussions sur l'effectif du personnel des cantons et de la Confédération. Il faudra compter ici avec la création d'un à deux postes à plein temps, en moyenne, par office AI. Financièrement, cette mesure sera compensée par la suppression des frais liés aux commissions AI.

Aide aux universités: Les simplifications prévues pour les subventions aux investissements allégeront les dépenses administratives de la Confédération et des cantons. En même temps, une partie des tâches liées à la préparation des décisions passera de la Conférence universitaire suisse et du Conseil suisse de la science au Département fédéral de l'intérieur, plus précisément à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Alors que cet office pouvait s'appuyer jusqu'à présent sur les travaux préliminaires et les expertises effectués par les organes de la politique universitaire, il devra dorénavant rassembler lui-même la plupart des éléments qui serviront de base à ses décisions. En outre, il faut tenir compte également des différentes tâches administratives supplémentaires que l'office devra assumer en vertu de la nouvelle loi. Ce transfert de tâches au Département fédéral de l'intérieur entraînera vraisemblablement une augmentation de l'effectif du personnel de deux, voire trois unités pour l'office concerné.

6 Programme de la législature 1987-1991

Le présent message est annoncé dans le Rapport sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353). Il avait été prévu initialement pour la législature 1983-1987 (FF 1984 I 153).

7 **Constitutionnalité**

Toutes les révisions totales ou partielles proposées ont leur base dans la constitution. Nous renvoyons pour le détail aux chiffres 3 à 47.

32213

Projets de lois et d'arrêté

- 1 Loi fédérale relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération
- 2 Loi fédérale sur l'aide aux universités
- 3 Arrêté fédéral concernant la distribution gratuite, aux écoles, d'une carte murale de la Suisse
- 4 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
- 5 Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau
- 6 Loi fédérale sur la pêche
- 7 Loi fédérale sur la circulation routière
- 8 Loi fédérale concernant des modifications de la législation militaire

32213

Loi fédérale relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 7a (nouveau) Approbation du droit cantonal et intercantonal

¹ Les lois et les ordonnances des cantons doivent être soumises à l'approbation de la Confédération si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le prévoit; de l'approbation dépend la validité de ces actes.

² L'approbation est accordée par les départements. Dans les cas litigieux, le Conseil fédéral tranche; il accorde également l'approbation sous réserve.

³ La compétence de refuser l'approbation appartient au Conseil fédéral pour les lois et les ordonnances, et à l'Assemblée fédérale pour les accords relevant du droit intercantonal.

⁴ Le Conseil fédéral règle la procédure.

II

Les lois et arrêtés fédéraux ci-après sont modifiés comme il suit:

¹⁾ FF 1988 II 1293

²⁾ RS 172.010

1 Etat – Peuple – Autorités

11 Loi du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers

Art. 25, 3^e al., deuxième phrase

Abrogée

2 Droit privé – Procédure civile – Exécution

21 Code civil suisse²⁾

Art. 40, 2^e al.

² Les dispositions arrêtées par les cantons, à l'exclusion de celles qui concernent la nomination et le traitement des fonctionnaires, doivent être soumises à l'approbation de la Confédération.

Art. 359 et 915, 2^e al.

Abrogés

Art. 953, 2^e al.

² Les dispositions arrêtées par les cantons, à l'exclusion de celles qui concernent la nomination et le traitement des fonctionnaires, doivent être soumises à l'approbation de la Confédération.

Titre final:

De l'entrée en vigueur et de l'application du code civil

Art. 30, 2^e al., et 33, 3^e al.

Abrogés

Art. 52, 3^e et 4^e al. (nouveau)

³ Les règles cantonales portant sur le droit de la filiation, de la tutelle et des registres, ainsi que celles qui touchent à la rédaction d'actes authentiques doivent être soumises à l'approbation de la Confédération.

¹⁾ RS 142.20

²⁾ RS 210

⁴ Les règles cantonales relatives aux autres dispositions du code civil ne doivent être approuvées que si elles sont établies à la suite d'une modification du droit fédéral; lorsqu'une ordonnance cantonale est remplacée ultérieurement par une loi, celle-ci doit également être approuvée.

22 Loi du 4 décembre 1947¹⁾ réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal

Art. 3, 5^e al.

Abrogé

3 Travaux publics – Energie – Transports et communications

31 Loi du 22 juin 1877²⁾ sur la police des eaux

Art. 7, 3^e al.

Abrogé

32 Loi du 8 mars 1960³⁾ sur les routes nationales

Art. 61, 2^e al., deuxième phrase

Abrogée

33 Loi du 21 décembre 1948⁴⁾ sur la navigation aérienne

Art. 44^{bis} et 83, 2^e al., deuxième membre de la phrase

Abrogés

¹⁾ RS 282.11

²⁾ RS 721.10

³⁾ RS 725.11

⁴⁾ RS 748.0

4 Santé – Travail – Sécurité sociale

401 Loi du 3 octobre 1951¹⁾ sur les stupéfiants

Art. 34, 2^e al.

² Les ordonnances d'exécution cantonales doivent être portées à la connaissance du Département fédéral de l'intérieur.

402 Loi du 8 octobre 1971²⁾ sur la protection des eaux

Art. 5, 4^e al.

Abrogé

403 Loi du 21 mars 1969³⁾ sur les toxiques

Art. 21, 1^{er} al., fin de la deuxième phrase

¹ . . . qui doivent être portées à la connaissance du Département fédéral de l'intérieur.

404 Loi du 8 décembre 1905⁴⁾ sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels

Art. 5, 2^e al., première phrase

Biffer: «sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral».

Art. 8, 1^{er} al., deuxième phrase

Abrogée

Art. 56, 2^e al.

² Les dispositions cantonales d'exécution doivent être portées à la connaissance du Département fédéral de l'intérieur.

405 Loi du 18 décembre 1970⁵⁾ sur les épidémies

Art. 38, 2^e al., deuxième membre de la phrase

Abrogé

¹⁾ RS 812.121

⁴⁾ RS 817.0

²⁾ RS 814.20

⁵⁾ RS 818.101

³⁾ RS 814.80

406 Loi du 13 juin 1928¹⁾ sur la lutte contre la tuberculose

Art. 19, 3^e al.

Abrogé

407 Loi du 18 juin 1914²⁾ sur le travail dans les fabriques

Art. 30, 2^e al.

Abrogé

408 Loi sur le travail³⁾

Art. 73, 4^e al.

Abrogé

409 Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants⁴⁾

Art. 85, 3^e al., et 100

Abrogés

410 Loi sur l'assurance-invalidité⁵⁾

Art. 84

Abrogé

**411 Loi du 25 juin 1982⁶⁾ sur la prévoyance professionnelle
vieillesse, survivants et invalidité**

Art. 97, 3^e al.

³ Les dispositions cantonales d'exécution doivent être portées à la connaissance du Département fédéral de l'intérieur.

¹⁾ RS 818.102

²⁾ RS 821.41

³⁾ RS 822.11

⁴⁾ RS 831.10

⁵⁾ RS 831.20

⁶⁾ RS 831.40

- 412 Loi du 13 juin 1911¹⁾ sur l'assurance-maladie**
Dispositions finales de la modification du 13 mars 1964
Chiffre VI
Abrogé
- 413 Loi du 20 mars 1981²⁾ sur l'assurance-accidents**
Art. 108, 2^e al.
Abrogé
- 414 Loi du 20 septembre 1949³⁾ sur l'assurance-militaire**
Art. 56, 2^e al.
Abrogé
- 415 Loi du 19 mars 1965⁴⁾ concernant l'encouragement à la construction de logements**
Art. 20, 2^e al., deuxième phrase et 6^e al.
Abrogés
- 416 Loi du 4 octobre 1974⁵⁾ encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements**
Art. 66, 2^e al.
Abrogé
- 417 Loi du 20 mars 1970⁶⁾ concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne**
Art. 22, 2^e al., deuxième phrase
2... Ils les portent à la connaissance du Département fédéral de l'économie publique.

¹⁾ RS 832.10

²⁾ RS 832.20

³⁾ RS 833.1

⁴⁾ RS 842

⁵⁾ RS 843

⁶⁾ RS 844

5 Economie – Coopération technique

51 Loi sur l'agriculture¹⁾

Art. 118, 2^e al., deuxième phrase

² . . . Ils les portent à la connaissance du Département fédéral de l'économie publique.

52 Loi du 23 mars 1962²⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

Art. 56, 2^e al.

² Les cantons édictent les prescriptions d'exécution nécessaires et les portent à la connaissance du Département fédéral de l'économie publique. Doivent également lui être communiqués les statuts, les actes de fondation et autres règlements des services cantonaux compétents (art. 2 et 26).

53 Loi du 1^{er} juillet 1966³⁾ sur les épizooties

Art. 60

Communication Les dispositions cantonales d'exécution doivent être portées à la connaissance du Département fédéral de l'économie publique.

54 Loi du 25 mars 1977⁴⁾ sur les explosifs

Art. 42, 2^e al., deuxième membre de la phrase

Abrogé

55 Loi sur les banques et les caisses d'épargne⁵⁾

Art. 16, 3^e al.

Abrogé

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 914.1

³⁾ RS 916.40

⁴⁾ RS 941.41

⁵⁾ RS 952.0

III

L'expression «Conseil fédéral» est remplacée par celle de «Confédération» dans toutes les dispositions du droit fédéral qui concernent l'approbation d'actes législatifs cantonaux et d'accords intercantonaux.

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32213

**Loi fédérale
sur l'aide aux universités
(Loi sur l'aide aux universités [LAU])**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales

Article premier But

¹ La Confédération encourage par des aides financières l'exploitation et le développement des universités cantonales et des institutions universitaires reconnues.

² La Confédération et les cantons mènent conjointement une politique universitaire coordonnée.

Art. 2 Droit aux subventions

¹ Ont droit aux subventions les cantons ayant la charge d'une université (cantons universitaires).

² Le Conseil fédéral peut reconnaître un droit aux subventions à des institutions universitaires qui assument avant tout des tâches de formation ou de perfectionnement de niveau universitaire et ne peuvent, pour des raisons importantes, être intégrées dans aucune université existante; il entend au préalable le canton du siège, la Conférence universitaire suisse et le Conseil suisse de la science.

Art. 3 Catégories de subventions

¹ La Confédération alloue à titre de subventions ordinaires des subventions de base et des subventions aux investissements.

² L'Assemblée fédérale fixe, par arrêté fédéral simple et pour une période pluriannuelle, l'enveloppe financière pour les subventions de base et le crédit d'engagement pour les subventions aux investissements.

¹⁾ FF 1988 II 1293

³ La Confédération peut allouer, en sus des subventions de base et des subventions aux investissements, des subventions extraordinaires.

Section 2: Subventions de base

Art. 4 Objet et calcul

¹ Les subventions de base sont une participation à la couverture des frais d'exploitation ainsi que des investissements inférieurs à 300 000 francs, qui ont été subis ou faits l'année précédente. La Confédération débloque chaque année un montant total (tranche annuelle), qui est réparti entre les cantons universitaires et les institutions universitaires reconnues.

² Un cinquième de la tranche annuelle est réparti entre les cantons universitaires en fonction du rapport entre, d'une part, le nombre des étudiants non domiciliés dans le canton qui ont été immatriculés au cours de l'année universitaire précédente à l'université dont ce canton a la charge et, d'autre part, la population du canton.

³ Quatre cinquièmes de la tranche annuelle sont répartis selon les frais déterminants de l'année précédente, après déduction des subventions de base au sens de l'article 5. Les frais déterminants se calculent:

- a. D'après les traitements des enseignants occupés à plein temps ou à temps partiel, ainsi que des assistants ayant un titre universitaire;
- b. D'après les frais de matériel, calculés à forfait;
- c. D'après les investissements inférieurs à 300 000 francs qui donnent droit à subvention et les loyers, les uns et les autres étant pris en compte à double.

⁴ Les frais au sens de l'alinéa 3 sont majorés de 25 pour cent pour les cantons à capacité financière moyenne et de 50 pour cent pour les cantons à faible capacité financière.

Art. 5 Subventions de base pour les institutions universitaires reconnues

Le Conseil fédéral peut allouer à des institutions universitaires reconnues des subventions de base sous forme de montants annuels déterminés ou de quote-parts fixes aux frais d'exploitation. La subvention ne peut dépasser 45 pour cent des frais d'exploitation effectifs.

Section 3: Subventions aux investissements

Art. 6 Investissements subventionnables

¹ Sont subventionnables les investissements égaux ou supérieurs à 300 000 francs qui servent à l'enseignement, à la recherche, au bien-être des étudiants ou à l'administration de l'université.

² Ne sont pas subventionnables, en particulier:

- a. Les frais d'acquisition et d'équipement de terrains;
- b. Les frais d'entretien des bâtiments;
- c. Les contributions publiques et les charges d'intérêts;
- d. Les dépenses engagées pour des cliniques universitaires et d'autres bâtiments polyvalents, dans la mesure où les tâches universitaires n'y occasionnent pas de frais supplémentaires.

³ Les subventions sont allouées en faveur de projets rationnels et conformes aux exigences de la répartition des tâches et de la collaboration entre les universités et hautes écoles.

Art. 7 Calcul des frais subventionnables

¹ Le Conseil fédéral règle le calcul des frais subventionnables. Il peut fixer des taux maxima par mètre cube construit ou prévoir un système de subventions forfaitaires.

² Pour les constructions de cliniques universitaires de médecine humaine, 30 pour cent des dépenses subventionnables au sens de l'article 6 sont considérées comme ressortissant à des tâches universitaires.

Art. 8 Taux des subventions

¹ Les taux s'échelonnent entre 35 et 60 pour cent des frais subventionnables, selon la capacité financière des cantons.

² Des subventions s'élevant jusqu'à 45 pour cent des frais subventionnables peuvent être allouées aux institutions universitaires reconnues.

Art. 9 Procédure d'allocation

¹ Les demandes de subventions doivent être adressées au Département fédéral de l'intérieur (département).

² Celui-ci peut prendre l'avis de la Conférence universitaire suisse, si une demande soulève des problèmes de coordination.

³ Il peut prendre l'avis du Conseil suisse de la science, si une demande met en cause les principes de la politique de la science.

⁴ Le département statue. Il peut déléguer sa compétence à un office fédéral pour les demandes n'excédant pas un montant à fixer par le Conseil fédéral.

Art. 10 Procédure de paiement

¹ S'agissant d'investissements qui servent à la construction, l'ayant droit annonce au département, à l'issue des travaux, la mise en exploitation des locaux. La subvention est versée:

- a. Lorsque la construction correspond au devis ou au volume construit indiqué dans les plans et
- b. Qu'elle est utilisée aux fins mentionnées dans la demande.

² Si les travaux durent plus d'une année, le département peut effectuer, dans les limites des crédits ouverts et selon l'avancement des travaux, des versements partiels jusqu'à concurrence de 80 pour cent de la subvention accordée.

³ Si les investissements ne servent pas à la construction, les subventions sont versées sur la base du décompte final.

Section 4: Subventions extraordinaires

Art. 11

¹ Si les subventions ordinaires ne suffisent pas, la Confédération peut allouer aux cantons universitaires, pour une durée limitée, des subventions extraordinaires en faveur de projets d'intérêt national qui répondent à un besoin urgent.

² L'Assemblée fédérale ouvre les crédits et règle l'utilisation des subventions extraordinaires par arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum.

³ Le département statue sur les demandes de subventions extraordinaires.

Section 5: Conférence universitaire suisse

Art. 12

¹ La «Conférence universitaire suisse» est un organe commun, composé de représentants de la Confédération, des cantons universitaires, des cantons non universitaires, des universités et des hautes écoles; des représentants d'autres organes ou institutions peuvent y être admis en qualité de membres.

² En sus des tâches qui dérivent de ses statuts, la Conférence universitaire assume celles de planification, de coordination et d'information qui lui sont attribuées par la présente loi.

³ Au titre de la coordination, elle favorise la conclusion d'accords sur les conditions d'admission et la reconnaissance mutuelle des phases de formation, des examens et des diplômes.

⁴ La Confédération participe à la couverture des frais de la Conférence universitaire.

⁵ Les statuts de la Conférence universitaire sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Section 6: Planification, coordination et information

Art. 13 Grandes orientations

Le Conseil suisse de la science définit les grandes orientations que doit prendre le développement des universités et hautes écoles suisses et tient compte à cet effet des objectifs de la politique en matière de recherche. Il les soumet au Conseil fédéral.

Art. 14 Plan pluriannuel et coordination

¹ La Conférence universitaire communique au département, au plus tard quinze mois avant l'expiration de la période de subventionnement, un plan pluriannuel d'envergure nationale pour la prochaine période et indique les moyens financiers que la Confédération devrait affecter à la réalisation de ce plan.

² En établissant le plan pluriannuel, la Conférence universitaire examine si les plans d'exécution et les plans financiers des ayants droit aux subventions répondent aux impératifs de la coordination à l'échelle suisse et tiennent compte des grandes orientations définies pour le développement des universités.

³ Le plan pluriannuel contient les indications nécessaires aux autorités fédérales pour prendre leurs arrêtés, ainsi qu'un commentaire sur la façon dont les différents projets et mesures envisagés seront coordonnés.

⁴ Les dispositions relatives à la planification et à la coordination valent également pour les Ecoles polytechniques fédérales.

⁵ Le Conseil suisse de la science donne son avis sur les plans pluriannuels.

Art. 15 Rapports

Les ayants droit et les Ecoles polytechniques fédérales renseignent la Conférence universitaire sur les activités et la situation des universités et hautes écoles ou des institutions universitaires reconnues. La Conférence universitaire reprend ces informations et les analyse dans un rapport annuel qu'elle adresse au département.

Art. 16 Statistique

¹ Après avoir entendu la Conférence universitaire, le Conseil fédéral ordonne les relevés statistiques nécessaires dans le domaine des universités et hautes écoles. Il détermine l'objet de ces relevés ainsi que les modalités selon lesquelles les ayants droit aux subventions et les Ecoles polytechniques fédérales doivent communiquer les données statistiques requises.

² Le département édicte les directives techniques.

Section 7: Dispositions finales

Art. 17 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

Art. 18 Modification de la loi fédérale sur la recherche

La loi fédérale du 7 octobre 1983¹⁾ sur la recherche est modifiée comme il suit:

¹⁾ RS 420.1

Section 3: Conseil suisse de la science (nouveau)

Art. 5a

¹ Le Conseil suisse de la science est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions de politique de la science et de la recherche. Il observe l'évolution dans ces domaines, il réunit les éléments servant à orienter la politique nationale de la science et de la recherche et les revoit périodiquement, il élabore des conceptions générales à l'intention du Conseil fédéral et lui propose des mesures pour les réaliser. De sa propre initiative ou sur mandat du Conseil fédéral ou du Département fédéral de l'intérieur, il se prononce sur des projets ou problèmes spécifiques touchant la politique de la science ou de la recherche.

² Le Conseil fédéral nomme les membres du Conseil de la science et en désigne le président. Le Conseil de la science se donne un règlement d'organisation et de gestion, soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 32, 2^e al.

² Le Conseil suisse de la science est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour l'exécution de la présente loi.

Art. 19 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 28 juin 1968¹⁾ sur l'aide aux universités est abrogée.

Art. 20 Disposition transitoire

Les subventions aux investissements sont accordées conformément à l'ancien droit, mais selon la nouvelle procédure, si la demande a été déposée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 21 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

**Arrêté fédéral
concernant la distribution gratuite,
aux écoles, d'une carte murale de la Suisse**

Projet

Abrogation du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:*

Article premier

L'arrêté fédéral du 31 mars 1894²⁾ concernant la distribution gratuite, aux écoles, d'une carte murale de la Suisse est abrogé.

Art. 2

¹⁾ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32213

¹⁾ FF 1988 II 1293

²⁾ RS 4 19

Loi fédérale
sur l'assurance-invalidité
(LAI)
(3^e révision de l'AI)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
 vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 46, première phrase

Le terme «commission de l'assurance-invalidité» est remplacé par celui d'«office de l'assurance-invalidité» (office AI).

Art. 48, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral peut limiter le droit au remboursement de certaines mesures de réadaptation exécutées avant qu'elles aient été agréées.

Chapitre IV: L'organisation

Art. 53

Principe

L'assurance est appliquée, sous la surveillance de la Confédération, par les offices AI en collaboration avec les organes de l'assurance-vieillesse et survivants.

¹⁾ FF 1988 II 1293

²⁾ RS 831.20

A. Les offices AI

Art. 54

Offices AI des cantons

¹ Chaque canton institue, par un acte législatif spécial, un office AI indépendant. Plusieurs cantons peuvent s'entendre pour instituer un office commun.

² Les actes législatifs cantonaux et les accords intercantonaux règlent, en particulier:

- a. Le siège de l'office;
- b. L'organisation interne de l'office;
- c. Le statut juridique du chef de l'office et de ses collaborateurs.

Art. 55

Compétence

L'office AI compétent est, en règle générale, celui du canton dans lequel l'assuré est domicilié au moment où il exerce son droit aux prestations. Le Conseil fédéral règle la compétence dans des cas spéciaux.

Art. 56

Office AI de la Confédération

Le Conseil fédéral institue un office AI pour les assurés résidant à l'étranger.

Art. 57

Attributions

¹ Les attributions des offices AI sont notamment les suivantes:

- a. Examiner si les conditions générales d'assurance sont remplies;
- b. Examiner si le requérant est susceptible d'être réadapté, pourvoir à l'orientation professionnelle et à la recherche d'emplois;
- c. Déterminer les mesures de réadaptation et en surveiller l'exécution;
- d. Evaluer l'invalidité et l'impotence;
- e. Prendre les décisions relatives aux prestations;
- f. Informer le public.

² Le Conseil fédéral peut leur confier encore d'autres tâches.

Art. 58

Octroi de prestations sans décision

Le Conseil fédéral peut décider que certaines prestations seront octroyées sans qu'il soit nécessaire d'établir une décision. Il règle la procédure. Toutefois, une décision en bonne et due forme est nécessaire chaque fois que la demande de prestations d'un assuré n'est pas acceptée ou ne l'est qu'en partie.

Art. 59

Services à disposition

¹ Les offices AI doivent disposer de services capables de garantir que les tâches énumérées à l'article 57 seront exécutées rapidement et avec compétence.

² Ils peuvent faire appel aux services sociaux s'occupant de l'aide aux invalides, à des experts ainsi qu'aux centres d'observation médicale et professionnelle.

B. Les caisses de compensation

Art. 60

Attributions

¹ Les attributions des caisses de compensation sont notamment les suivantes:

- a. Collaborer à l'examen des demandes de prestations;
- b. Fixer le montant des rentes, des allocations pour impotents et des indemnités journalières;
- c. Verser les prestations mentionnées à la lettre b.

² Pour le reste, l'article 63 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants s'applique par analogie.

Art. 61

Collaboration

Le Conseil fédéral règle la collaboration entre les offices AI et les organes de l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 62 et 63

Abrogés

C. La surveillance de la Confédération

Art. 64

Autorité de surveillance

¹ Les offices AI exécutent la présente loi sous la surveillance de la Confédération. L'article 72 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants s'applique par analogie.

² L'office fédéral examine périodiquement la gestion des offices AI.

D. Dispositions diverses

Art. 66, 2^e al.

² L'article 66, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants concernant la responsabilité pénale s'applique par analogie aux offices AI.

Rembourse-
ment des frais
de fonctionne-
ment

Art. 67

L'assurance rembourse aux offices AI, dans les limites d'une gestion rationnelle, les frais de fonctionnement qui leur sont causés par l'application de la présente loi. Le Conseil fédéral détermine quels sont ces frais.

Contentieux

Art. 69

Les décisions prises en vertu de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours devant les autorités de première instance compétentes en matière d'assurance-vieillesse et survivants. Les décisions de ces autorités peuvent à leur tour, et par la voie du recours de droit administratif, être portées devant le Tribunal fédéral des assurances. Les articles 84 à 85^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants s'appliquent par analogie.

Art. 71

Abrogé

II

Modification de la LAVS

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 43^{bis}, 5^e al.

Le terme «commissions de l'assurance-invalidité» est remplacé par celui d'«offices de l'assurance-invalidité».

III

Dispositions transitoires s'appliquant à la modification du ...

¹⁾ Les cantons disposent de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour réaliser la nouvelle organisation.

²⁾ Les actes législatifs cantonaux et les accords intercantonaux portant sur la réorganisation devront être soumis à l'approbation de la Confédération au plus tard deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹⁾ RS 831.10

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32213

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 24 et 24^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:*

Section 1: But et champ d'application

Article premier

¹ La présente loi a pour but de protéger des personnes et des biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux, en particulier celle qui est causée par les inondations, les érosions et les alluvionnements (protection contre les crues).

² Elle s'applique à toutes les eaux superficielles.

Section 2: Compétence et mesures à prendre

Art. 2 Compétence

La protection contre les crues incombe aux cantons.

Art. 3 Mesures à prendre

¹ Les cantons assurent la protection contre les crues en recourant en priorité aux travaux d'entretien et aux mesures de planification.

² Lorsque ceux-ci ne suffisent pas, les mesures nécessaires telles que corrections, endiguements, dépotoirs à alluvions et bassins de rétention des crues doivent être exécutées.

³ Les mesures doivent être appréciées compte tenu de celles relevant d'autres domaines, globalement et dans leur interaction.

¹⁾ FF 1988 II 1293

Art. 4 Exigences

¹ Les eaux, les rives et les ouvrages de protection contre les crues doivent être entretenus de façon à maintenir la protection contre les crues à un niveau constant, en particulier en ce qui concerne la capacité d'écoulement.

² Lors d'interventions dans les eaux, leur tracé naturel doit être autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué. Les eaux et les rives doivent être aménagées de façon à ce que:

- a. Elles puissent servir de biotope à une faune et à une flore diversifiées;
- b. Les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient conservées autant que possible;
- c. Une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives.

³ Dans les zones habitées, l'autorité peut autoriser des exceptions au 2^e alinéa.

⁴ Le 2^e alinéa s'applique par analogie à la création de cours d'eau artificiels ainsi qu'à la réparation de barrages endommagés.

Art. 5 Eaux intercantionales

¹ Les cantons se concertent sur les mesures à prendre et s'entendent sur la répartition des frais.

² Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre sur les mesures à prendre ou sur la répartition des frais, le Conseil fédéral tranche.

Section 3: Prestations financières de la Confédération

Art. 6 Indemnités afférentes aux mesures de protection contre les crues

¹ Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des indemnités pour les mesures de protection contre les crues.

² Aucune indemnité n'est accordée pour les travaux d'entretien.

³ Les indemnités ne sont accordées que si les travaux prévus entrent dans le cadre d'une planification rationnelle et répondent aux exigences légales.

Art. 7 Aides financières pour la revitalisation des eaux

La Confédération peut accorder aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des aides financières pour le rétablissement de l'état quasi naturel des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte.

Art. 8 Indemnités pour le rétablissement d'ouvrages et d'installations

Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des indemnités pour le rétablissement d'ouvrages et d'installations qui sont importants pour la protection contre les

crues, lorsqu'ils sont devenus inopérants malgré un entretien soigné, ou qu'ils ont été détruits par des phénomènes naturels.

Art. 9 Conditions d'allocation et montant des indemnités et des aides financières

¹ Les indemnités et les aides financières sont modulées selon la capacité financière des cantons et atteignent au maximum 45 pour cent des dépenses imputables. En général, elles ne sont pas allouées lorsqu'elles se montent à moins de 50 000 francs.

² Lorsque des mesures extraordinaires de protection contre les crues, par exemple à la suite d'intempéries, représentent une charge considérable pour un canton par rapport à sa capacité financière, la Confédération peut exceptionnellement accorder un supplément. Ce dernier se monte au maximum à 20 pour cent des dépenses imputables.

³ Les demandes d'indemnités ou d'aides financières doivent être présentées par l'intermédiaire du canton.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions concernant les dépenses imputables et les conditions d'allocation des indemnités et des aides financières.

Art. 10 Engagements

L'Assemblée fédérale fixe dans le budget les crédits jusqu'à concurrence desquels des indemnités et des aides financières peuvent être allouées.

Section 4: Exécution et surveillance

Art. 11 Confédération

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

² Il contrôle l'exécution de la présente loi par les cantons.

³ Il peut interdire les dispositifs qui mettent en danger la protection contre les crues ou exiger l'élimination de ceux qui existent.

Art. 12 Cantons

¹ Les cantons exécutent la présente loi, à moins que la Confédération ne soit compétente.

² Ils édictent les prescriptions nécessaires.

³ Lorsque des mesures au sens de l'article 3, 2^e alinéa, sont projetées, et à moins qu'il ne s'agisse de mesures mineures, les cantons les communiquent au service compétent de la Confédération en lui donnant la possibilité de se prononcer.

Art. 13 Consultations

Lorsque les mesures prévues auront des incidences sur l'écoulement de l'eau et des alluvions ou sur le régime des eaux (en particulier pointes de crues), le service cantonal compétent en matière d'aménagement des eaux doit être consulté.

Section 5: Etudes de base

Art. 14 Confédération

¹ La Confédération effectue les relevés d'intérêt national concernant:

- a. La protection contre les crues;
- b. Les conditions hydrologiques.

² Elle met les données recueillies et leur interprétation à la disposition des intéressés.

Art. 15 Cantons

Les cantons effectuent les autres relevés nécessaires à l'exécution de la présente loi et en communiquent les résultats aux services fédéraux compétents.

Art. 16 Coordination

La Confédération coordonne les relevés.

Art. 17 Répartition des frais

Les coûts des relevés et des recherches effectués tant dans l'intérêt national que dans celui de cantons ou de tiers sont répartis en fonction de l'intérêt que ces travaux présentent pour chacun des intéressés. Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie tranche lorsque les intéressés ne parviennent pas à s'entendre.

Section 6: Procédure

Art. 18 Protection juridique

La loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ sont applicables.

Art. 19 Expropriation

¹ Si l'exécution de la présente loi l'exige, les cantons peuvent exercer le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

² Les cantons peuvent déclarer la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾ applicable au droit et à la procédure d'expropriation, sous réserve des exceptions suivantes:

- a. Le gouvernement cantonal statue sur les oppositions litigieuses (art. 55 LEx);
- b. Lorsqu'il est possible de déterminer exactement les personnes touchées par l'expropriation, le président de la commission fédérale d'estimation peut autoriser l'application de la procédure sommaire (art. 33 LEx), même si les conditions prévues aux lettres a à d de cet article ne sont pas remplies.

³ La législation fédérale sur l'expropriation s'applique in extenso aux ouvrages entrepris par plusieurs cantons ou aux ouvrages situés sur le territoire de plusieurs d'entre eux.

Section 7: Dispositions finales

Art. 20 Abrogation et modification du droit en vigueur

1. Les articles 1^{er} à 3, 4 à 12 et 13 de la loi fédérale du 22 juin 1877²⁾ sur la police des eaux sont abrogés.
2. La loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux est modifiée comme il suit:

Art. 12^{bis}

Les articles 7 à 11 de la loi fédérale du . . .³⁾ sur l'aménagement des cours d'eau s'appliquent lorsqu'il s'agit, dans les cas visés par l'article 3^{bis}, de dommages causés dans des cours d'eau par l'écoulement de l'eau dû à l'exécution de l'ordre d'abaisser le niveau d'un bassin d'accumulation.

Art. 21 Dispositions transitoires

¹ Les indemnités sont allouées selon l'ancien droit si leur demande a été présentée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Les indemnités allouées sous l'empire de l'ancien droit ne seront payées que si les travaux commencent ou si un décompte est présenté dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 22 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32213

¹⁾ RS 711

²⁾ RS 721.10

³⁾ RO . . .

Loi fédérale sur la pêche

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 24^{sexies} et 25 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:

Section 1: But et champ d'application

Article premier But

¹ La présente loi a pour but:

- a. De préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses et d'organismes leur servant de pâture et de protéger ou d'améliorer leurs biotopes;
- b. De protéger les espèces et les races de poissons et d'écrevisses menacées;
- c. D'assurer l'exploitation des peuplements de poissons et d'écrevisses à long terme;
- d. D'encourager la recherche piscicole.

² Elle fixe les principes sur lesquels les cantons doivent se fonder pour régler la capture des poissons et des écrevisses.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique aux eaux publiques et privées.

² Les installations de pisciculture et les eaux privées aménagées artificiellement dans lesquelles les poissons et les écrevisses vivant en eau libre ne peuvent pas pénétrer naturellement sont soumises uniquement aux dispositions relatives aux espèces, races et variétés étrangères (art. 7 et 17, let. c et d). Les installations de pisciculture sont, en plus, soumises aux dispositions relatives aux interventions techniques (art. 9 à 11).

¹⁾ FF 1988 II 1293

Section 2: Protection et exploitation des poissons et des écrevisses

Art. 3 Capture

¹ En ce qui concerne la capture des poissons et des écrevisses, les cantons décident:

- a. Des engins et des modes de pêche autorisés;
- b. Des engins auxiliaires admis;
- c. De créer des zones protégées dans les endroits où la préservation des peuplements de poissons et d'écrevisses l'exige.

² Ces dispositions doivent garantir la diversité naturelle des espèces de poissons et d'écrevisses, ainsi que l'exploitation de ces espèces à long terme. De plus, elles doivent permettre d'éviter que les animaux ne soient inutilement blessés ou endommagés.

³ Les cantons édictent en outre des prescriptions sur:

- a. La capture de poissons utilisés comme appâts;
- b. La récolte d'organismes servant de pâture aux poissons;
- c. L'empoisonnement des eaux exploitées;
- d. Le droit de circuler le long des rives pour pêcher.

Art. 4 Mesures de protection

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur:

- a. La durée des périodes de protection;
- b. Les longueurs minimales des poissons et des écrevisses qui peuvent être capturés.

² Il détermine à quelles conditions les cantons peuvent déroger à ces prescriptions.

Art. 5 Remise à l'eau d'animaux protégés

Les cantons édictent des prescriptions afin que les poissons et les écrevisses qui ont été capturés durant les périodes de protection ou qui n'atteignent pas les longueurs minimales soient immédiatement et soigneusement remis à l'eau s'ils sont encore viables.

Art. 6 Espèces et races menacées

¹ Le Conseil fédéral désigne les espèces et les races de poissons et d'écrevisses qui sont menacées.

² Les cantons prennent les mesures de protection nécessaires. Ils peuvent en particulier interdire la pêche ou prendre des mesures spéciales pour protéger les biotopes.

Art. 7 Espèces, races et variétés étrangères

¹ Une autorisation de la Confédération est nécessaire pour:

- a. Importer et introduire dans les eaux suisses des espèces, des races ou des variétés de poissons ou d'écrevisses étrangères;
- b. Introduire des espèces, des races ou des variétés de poissons ou d'écrevisses dans une région du pays où elles n'existaient pas jusque-là.

² L'autorisation est accordée si le requérant apporte la preuve:

- a. Que la faune et la flore indigènes ne seront pas mises en péril et
- b. Qu'il n'en résultera pas une modification indésirable de la faune.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation de requérir une autorisation.

⁴ Il est interdit de vendre ou d'utiliser comme appâts vivants des poissons d'espèce, de race ou de variété étrangère au pays ou à la région.

Section 3: Protection des biotopes

Art. 8 Préservation et amélioration des biotopes

¹ Les cantons assurent la préservation des ruisseaux, des rives naturelles et de la végétation aquatique servant de frayères aux poissons ou d'habitat à leur progéniture.

² Ils prennent si possible des mesures pour améliorer les conditions de vie de la faune aquatique.

Art. 9 Autorisation pour les interventions techniques

¹ Toute intervention dans les eaux, dans leur régime ou dans leur cours, ainsi que sur les rives ou au fond des eaux est soumise à une autorisation de l'autorité cantonale compétente en matière de pêche (autorisation relevant du droit de la pêche).

² L'autorisation est délivrée par une autorité fédérale dans tous les cas où une autre disposition de droit fédéral en accorde la compétence à la Confédération. Cette autorisation est subordonnée à l'accord de l'Office fédéral de la protection de l'environnement (office fédéral). En cas de divergence, le Conseil fédéral tranche.

³ Sont notamment soumis à autorisation:

- a. L'utilisation des forces hydrauliques;
- b. La régulation des lacs;
- c. Les corrections de cours d'eau et le défrichement des rives;
- d. La création de cours d'eau artificiels;
- e. La pose de conduites dans des eaux;
- f. Le curage mécanique des eaux;
- g. L'exploitation et le lavage du gravier, du sable et d'autres matériaux dans les eaux;

- h. Les prélèvements d'eau;
- i. Les déversements d'eau;
- k. Les drainages des terrains agricoles;
- l. La construction d'ouvrages destinés aux transports et pouvant porter préjudice à la pêche;
- m. Les installations de pisciculture.

⁴ L'autorisation prévue dans la présente loi n'est pas requise pour les prélèvements déjà soumis à une autorisation au sens de l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du . . .¹⁾ sur la protection des eaux.

⁵ Les installations qui sont agrandies ou remises en état sont considérées comme de nouvelles installations.

Art. 10 Nouvelles installations; mesures à prendre

¹ Les autorités compétentes pour accorder les autorisations relevant du droit de la pêche doivent, compte tenu des conditions naturelles et, le cas échéant, d'autres intérêts, imposer toutes les mesures propres à:

- a. Créer des conditions de vie favorables pour la faune aquatique en fixant:
 - le débit minimal en cas de prélèvement d'eau,
 - la forme du profil d'écoulement,
 - la structure du lit et des berges,
 - le nombre et la nature des abris pour les poissons,
 - la profondeur et la température de l'eau,
 - la vitesse du courant;
- b. Assurer la libre migration du poisson;
- c. Favoriser sa reproduction naturelle;
- d. Empêcher que les poissons et les écrevisses ne soient tués ou blessés par des constructions ou par des machines.

² Si, lors de l'examen d'un projet tendant à modifier les eaux, leur régime, leur cours, les rives ou le lit des eaux, on ne peut trouver aucune mesure permettant d'empêcher qu'une atteinte grave ne soit portée aux intérêts de la pêche au sens de l'article premier, la décision sera prise compte tenu de tous les intérêts en jeu.

³ Les mesures au sens du 1^{er} alinéa seront déjà fixées lors de l'élaboration des projets.

Art. 11 Installations existantes; mesures à prendre

En ce qui concerne les installations existantes, les cantons imposent des mesures au sens de l'article 10, 1^{er} alinéa; ces mesures doivent toutefois être économiquement supportables.

¹⁾ RO . . .

Section 4: Collecte de données

Art. 12

¹ Les cantons effectuent des relevés pour déterminer:

- a. La composition des peuplements de poissons et d'écrevisses;
- b. Les poissons et les écrevisses immergés et capturés chaque année sur leur territoire.

² Ils en communiquent les résultats à l'office fédéral. Les données doivent être classées de manière à ce qu'on puisse distinguer:

- a. Les lacs et les cours d'eau;
- b. Les différentes espèces de poissons;
- c. La pêche professionnelle et la pêche à la ligne.

³ L'office fédéral se charge de faire une synthèse des résultats cantonaux pour l'ensemble de la Suisse.

Section 5: Encouragement de la pêche

Art. 13 Aides financières

¹ La Confédération peut allouer des aides financières pour:

- a. Les mesures visant à améliorer les conditions de vie de la faune aquatique (art. 8, 2^e al.);
- b. Les travaux de recherche portant sur la diversité et l'abondance des espèces de poissons, d'écrevisses et d'organismes leur servant de pâture, ainsi que sur leurs biotopes;
- c. L'information du public aux fins de développer la connaissance de la faune et de la flore aquatiques.

² Les aides financières de la Confédération représentent entre 25 et 40 pour cent des frais pris en compte selon la capacité économique du bénéficiaire.

³ En principe, la Confédération n'alloue une aide financière à des tiers que si le canton en accorde une lui-même en fonction de sa capacité financière.

Art. 14 Perfectionnement

L'office fédéral peut organiser des cours de perfectionnement pour le personnel chargé de la surveillance de la pêche.

Art. 15 Allocations familiales versées aux pêcheurs professionnels

Les pêcheurs professionnels qui exercent la pêche à titre principal ont droit à des allocations familiales conformément aux dispositions de la loi fédérale du 20 juin 1952¹⁾ sur les allocations familiales dans l'agriculture.

¹⁾ RS 836.1

Section 6: Responsabilité

Art. 16

¹ Sont applicables les dispositions de droit fédéral régissant la responsabilité.

² Dans le calcul du dommage, on tiendra compte de la diminution de la capacité de rendement des eaux affectées.

³ Les dommages-intérêts perçus dans le but de rétablir l'état antérieur doivent être utilisés le plus rapidement possible pour réparer le dommage.

Section 7: Dispositions pénales

Art. 17 Délits

¹ Sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois ou de l'amende celui qui, intentionnellement, aura nui aux peuplements de poissons ou d'écrevisses ou en aura compromis l'existence:

- a. En entreprenant une intervention technique sans autorisation (art. 9);
- b. En n'observant pas les conditions et les charges liées à une autorisation (art. 10, 1^{er} al.);
- c. En important ou en introduisant sans autorisation dans les eaux des espèces, des races ou des variétés de poissons et d'écrevisses étrangères au pays ou à la région (art. 7, 1^{er} al.);
- d. En vendant ou en utilisant comme appâts vivants des poissons d'espèce, de race ou de variété étrangère au pays ou à la région (art. 7, 4^e al.).

² Si l'auteur a agi par négligence, il sera passible des arrêts ou de l'amende.

Art. 18 Contraventions

¹ Sera puni des arrêts ou de l'amende celui qui:

- a. N'aura pas respecté les mesures de protection;
- b. Aura acquis, reçu en don ou écoulé des poissons, des écrevisses ou des organismes leur servant de pâture s'il savait ou devait présumer qu'ils avaient été obtenus par un acte délictueux;
- c. D'une autre manière aura enfreint intentionnellement les dispositions de la présente loi ou les prescriptions du Conseil fédéral, pour autant qu'une telle peine soit prévue en cas de violation, ou aura contrevenu à une décision individuelle faisant référence au présent article.

² La tentative et la complicité sont punissables.

³ Si l'auteur a agi par négligence, il sera passible de l'amende.

Art. 19 Application du droit pénal administratif

Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ sont applicables.

Art. 20 Interdiction d'exercer la pêche

¹ L'interdiction d'exercer la pêche pour une durée de cinq ans au plus peut être prononcée, comme peine accessoire, à l'égard de l'auteur de délits ou de contraventions graves ou réitérées.

² Le retrait administratif du droit de pêche par l'autorité cantonale compétente est réservé.

Art. 21 Poursuite pénale

¹ La poursuite pénale et le jugement des infractions sont du ressort des cantons.

² L'Office vétérinaire fédéral poursuit et juge les infractions en rapport avec l'importation. S'il y a simultanément infraction à la loi fédérale sur les douanes²⁾, l'enquête est menée par l'Administration fédérale des douanes, qui décerne aussi le mandat de répression.

³ Si un acte constitue à la fois une infraction selon le 2^e alinéa et une infraction à la loi fédérale du 9 mars 1978³⁾ sur la protection des animaux, à la loi fédérale sur les douanes, à la loi fédérale du 8 décembre 1905⁴⁾ sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels ou à la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966⁵⁾ sur les épizooties, qui doivent être poursuivies par les mêmes autorités administratives, la peine encourue est celle qui est prévue pour l'infraction la plus grave; cette peine peut être augmentée de façon appropriée.

Section 8: Exécution

Art. 22 Confédération

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution, dans la mesure où cette compétence n'incombe pas aux cantons.

² La Confédération surveille l'exécution de la présente loi par les cantons.

³ Les gardes-frontière fédéraux sont tenus, dans la mesure où le service douanier le leur permet, de seconder dans l'exercice de leurs fonctions les agents et les organes cantonaux chargés de la surveillance de la pêche dans les eaux frontalières suisses.

¹⁾ RS 313

⁴⁾ RS 817.0

²⁾ RS 631.0

⁵⁾ RS 916.40

³⁾ RS 455

Art. 23 Cantons

¹ Les cantons exécutent la présente loi, dans la mesure où cette compétence n'incombe pas à la Confédération.

² Ils édictent les dispositions nécessaires.

Art. 24 Surveillance de la pêche

¹ Les cantons pourvoient à une surveillance efficace de la pêche. Ils assurent également la formation et le perfectionnement des agents chargés de la surveillance.

² Lorsque l'accomplissement de leur tâche l'exige, les agents chargés de la surveillance et les experts auxquels ils ont recours ont en tout temps accès aux installations techniques et aux biens-fonds.

³ Chacun est tenu de fournir les renseignements nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Art. 25 Eaux intercantionales

¹ Les cantons intéressés réglementent la pêche de manière uniforme dans les eaux intercantionales.

² Si les cantons ne peuvent pas se mettre d'accord, le Conseil fédéral tranche.

Art. 26 Eaux internationales

Pour la pêche dans les eaux frontalières suisses, le Conseil fédéral est autorisé, après avoir consulté les cantons intéressés, à conclure des conventions avec d'autres Etats. Ces conventions peuvent contenir des dispositions qui dérogent à la présente loi.

Art. 27 Approbation d'actes législatifs cantonaux

¹ Les cantons soumettent à l'approbation de la Confédération leurs dispositions d'exécution concernant:

- a. La capture (art. 3, 1^{er} al.);
- b. Les mesures de protection (art. 4);
- c. La remise à l'eau d'animaux protégés (art. 5);
- d. Les espèces et les races menacées (art. 6).

² Les actes législatifs dont la durée de validité n'excède pas trois mois ne sont pas soumis à l'approbation.

Section 9: Dispositions finales

Art. 28 Abrogation et modification de lois fédérales

1. La loi fédérale du 14 décembre 1973¹⁾ sur la pêche est abrogée.
2. La loi fédérale du 19 avril 1978²⁾ sur la formation professionnelle est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al.

³ Dans les professions relevant de l'éducation, des soins aux malades, dans les autres professions à caractère social, dans celles qui sont en rapport avec la science, l'art, l'agriculture et l'économie forestière, la formation de base et le perfectionnement ne sont pas régis par la présente loi.

Art. 29 Disposition transitoire

Si la législation cantonale ne peut pas être adaptée d'ici l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement cantonal édicte les dispositions nécessaires à titre provisoire.

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier:

- a. Qui suit un délai de deux ans après l'échéance du délai référendaire ou
- b. Qui suit un délai de deux ans après l'acceptation de la loi par le peuple.

¹⁾ RO 1975 2345 2589, 1985 660

²⁾ RS 412.10

Loi fédérale sur la circulation routière

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 19 décembre 1958²⁾ sur la circulation routière (LCR) est modifiée comme il suit:

Art. 2, 1^{er} al., let. c
Abrogée

Art. 32, 3^e et 4^e al., deuxième phrase

³ La vitesse maximale fixée par le Conseil fédéral peut être abaissée ou élevée sur certains tronçons de route par l'autorité cantonale compétente. Sur les autoroutes, une telle mesure est subordonnée à l'autorisation du Département fédéral de justice et police.

⁴ ... Les décisions cantonales de dernière instance concernant de telles mesures peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32213

¹⁾ FF 1988 II 1293

²⁾ RS 741.01

Loi fédérale concernant des modifications de la législation militaire

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1988¹⁾,
arrête:

I

1. La Procédure pénale militaire²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 211, 1^{er} al., deuxième phrase

¹ ... Le produit revient au canton qui a procédé au recouvrement ou à la confiscation.

Art. 215 Frais d'exécution; action récursoire

¹ Les frais de l'exécution des peines et des mesures sont supportés par les cantons.

² Pour les frais d'exécution des mesures prévues aux articles 43, 44 et 100^{bis} du code pénal suisse³⁾, les cantons ont un droit de recours contre les intéressés.

2. La loi fédérale sur l'organisation militaire⁴⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 4, 1^{er} al.

¹ La Confédération recrute, avec le concours des autorités cantonales, les hommes astreints au service militaire. Les frais de recrutement sont supportés par les cantons. Le Conseil fédéral organise les commissions de recrutement et règle la procédure.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1988 II 1293

²⁾ RS 322.1

³⁾ RS 311.0

⁴⁾ RS 510.10

Message relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 25 mai 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.07.1988
Date	
Data	
Seite	1293-1404
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 516

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.