

**Message
relatif à la loi sur l'organisation de la Poste
et à la loi sur l'entreprise de télécommunications**

du 10 juin 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets de loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste et de loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications et vous proposons de les approuver.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

1994 P 93.3510 PTT. Priorité à une nouvelle loi d'organisation
(N 5. 12. 94, Groupe démocrate-chrétien)

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

10 juin 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif, dans le cadre du programme de la législature 1991-1995, d'ouvrir le marché suisse de la communication, tout en garantissant la fourniture d'un service universel suffisant. Son intention est également d'accroître la compétitivité du secteur de la communication en général et de l'Entreprise des PTT en particulier. Cette évolution tient compte du fait que dans le monde entier, les marchés de la poste et des télécommunications s'ouvrent à la libre concurrence à un rythme accéléré, que les monopoles sont assouplis, voire abolis, et que les parts de marché sont de plus en plus disputées à la suite de l'entrée en scène de nouveaux opérateurs. La révision totale de la loi sur l'organisation des PTT s'inscrit dans le programme de revitalisation de l'économie voulu par le Conseil fédéral et figure parmi les réformes touchant au domaine de l'infrastructure.

La nouvelle législation prévoit de restructurer l'Entreprise des PTT en deux entreprises autonomes. La Poste prendra la forme d'un établissement doté de la personnalité juridique, alors que l'entreprise de télécommunications deviendra une société anonyme de droit public. La séparation des entreprises et le choix de leur statut juridique se fondent sur l'analyse de la situation à l'étranger ainsi que sur les caractéristiques distinguant le marché postal de celui des télécommunications, en particulier leur degré d'ouverture différent. L'ensemble de ces facteurs a conduit à doter la Poste et l'entreprise de télécommunications chacune de sa propre loi d'organisation.

Les deux textes sont conçus comme des lois de portée générale, laissant au conseil d'administration des entreprises le soin d'édicter un règlement d'organisation. L'entreprise de télécommunications disposera en outre de statuts, tout comme une société anonyme de droit privé. La délégation de nombreuses compétences aux entreprises elles-mêmes leur permettra d'améliorer leur compétitivité et de s'imposer sur les marchés. A l'avenir, l'approbation du budget ne relèvera plus des Chambres fédérales et celle du rapport de gestion sera de la compétence du Conseil fédéral pour la Poste et du conseil d'administration pour l'entreprise de télécommunications. Les rapports de gestion comprendront également des comptes de groupe. Les deux entreprises sortiront enfin du champ d'application de la loi sur l'organisation de l'administration, et dans une large mesure, de celui de la loi sur les finances de la Confédération.

Les projets de loi fixent le cadre général de l'organisation des entreprises, sans proposer de solutions rigides. L'organisation pourra donc évoluer sans qu'il soit nécessaire de réviser les lois.

Il appartiendra en outre au Conseil fédéral de formuler les objectifs (stratégiques) des deux entreprises. Etant donné qu'il devra le faire tous les quatre ans et qu'il sera lié par ces objectifs, les conditions de transparence nécessaires seront garanties pour les tiers qui souhaiteront investir dans l'entreprise de télécommunications. Les objectifs de la Confédération – actionnaire majoritaire de l'entreprise de télécommunications et propriétaire de la Poste – définis par le Conseil fédéral seront intégrés à la stratégie de l'entreprise qu'ils concernent.

Au terme d'une période transitoire qui durera jusqu'au 31 décembre 2000, les rapports de service du personnel seront régis, pour la Poste, par la nouvelle législation sur le

personnel de la Confédération, en cours d'élaboration, et pour l'entreprise de télécommunications, par les dispositions du droit privé. La loi prévoit en outre que l'entreprise de télécommunications aura l'obligation de négocier avec les associations du personnel la conclusion d'une convention collective de travail. Celle-ci devra permettre d'appliquer une politique du personnel moderne, qui tienne compte équitablement des besoins du personnel et de ceux de l'entreprise, et fasse par ailleurs de celle-ci un employeur recherché et fiable.

Les projets de lois sur l'organisation des nouvelles entreprises ont été harmonisés avec ceux relatifs aux nouvelles lois sur la poste et sur les télécommunications et à la révision partielle de la loi sur la radio et la télévision.

Message

1 Partie générale

11 L'organisation actuelle des PTT

111 Les bases légales

L'Entreprise des PTT trouve son fondement juridique dans l'article 36 de la constitution (cst.), dont la teneur est la suivante:

Art. 36

¹ Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

² Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

³ Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

⁴ L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

Ces dispositions confèrent à la Confédération la compétence de légiférer dans les domaines de la poste, du télégraphe et du téléphone et lui donnent en outre mandat d'assurer la fourniture de services postaux et de services de télécommunications dans tout le pays. Les attributions de l'Entreprise des PTT et celles des autorités auxquelles elle est subordonnée sont définies par la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (LO-PTT; RS 781.0) et par l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral du 22 juin 1970 (OLO-PTT; RS 781.01). S'y ajoutent divers règlements concernant les attributions et les compétences des services de l'entreprise, édictés par ses organes dirigeants. Enfin, des lois fédérales et des ordonnances distinctes régissent la fourniture des services postaux et des services de télécommunications.

112 Le statut juridique

De par son statut, l'Entreprise des PTT est un établissement fédéral de droit public sans personnalité juridique propre. Elle est représentée sur le plan juridique par la Confédération suisse. Le patrimoine et les revenus des PTT appartiennent à cette dernière, qui répond par ailleurs des engagements pris par l'entreprise (garantie de l'Etat). Dans les actions intentées par ou contre les PTT, la Confédération, qui a qualité pour ester en justice, est valablement représentée par les organes compétents de l'entreprise.

En tant qu'entreprise de la Confédération, les PTT jouissent de certains privilèges. C'est ainsi qu'ils sont exonérés d'impôts par la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (RS 170.21), qu'ils ne sont pas soumis aux dispositions cantonales en matière d'assurance-incendie en ce qui concerne leurs véhicules, leur mobilier, les équipements techniques de leurs locaux de service et les objets qu'ils sont chargés de transporter, et qu'ils ont le droit de disposer gratuitement des terrains faisant partie du domaine public pour y installer des boîtes à lettres, des distributeurs automatiques de timbres-poste, des cabines téléphoniques publiques et d'autres.

installations semblables d'intérêt public. En vertu de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0), les PTT peuvent également disposer gratuitement du domaine public pour y établir des lignes télégraphiques et téléphoniques aériennes ou souterraines. La même loi les autorise enfin à faire passer, sans indemnités, des fils télégraphiques et téléphoniques au-dessus de propriétés privées, à condition toutefois que ces fils ne nuisent pas à l'usage auquel sont destinés les terrains ou bâtiments au-dessus desquels ils sont tendus.

Les relations de l'Entreprise des PTT avec ses clients sont régies dans leur ensemble par le droit public. La fourniture des services des PTT se fonde non pas sur des contrats de droit privé, mais directement sur les dispositions prévues par la loi.

113 L'organisation et les attributions

113.1 Les autorités supérieures

Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances de l'Entreprise des PTT et il lui donne les directives qu'il juge utiles pour sauvegarder les intérêts supérieurs du pays. Il lui appartient notamment de représenter l'Entreprise des PTT devant l'Assemblée fédérale, d'édicter les ordonnances relatives aux lois sur la poste et sur les télécommunications, d'examiner le budget, les comptes annuels et le rapport de gestion et de les présenter aux Chambres fédérales, d'établir les prescriptions fondamentales sur la comptabilité et les amortissements et de conclure les conventions internationales.

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) exerce les pouvoirs et les droits de surveillance qui lui sont délégués par le Conseil fédéral. Il a notamment la compétence de modifier provisoirement des dispositions isolées des ordonnances de service, à titre d'essai ou si une adaptation urgente à des circonstances nouvelles est nécessaire, et d'édicter, en matière de politique des transports, des instructions relatives au transport régulier de personnes par l'Entreprise des PTT ou par les entrepreneurs qu'elle mandate.

113.2 Les organes dirigeants

Le Conseil d'administration et la Direction générale sont les organes dirigeants de l'Entreprise des PTT. Ils sont responsables de la gestion de l'entreprise envers le Conseil fédéral. Le Conseil d'administration, qui se compose de quinze membres nommés par le Conseil fédéral pour une durée correspondant à la période administrative des fonctionnaires, exerce la surveillance directe sur l'Entreprise des PTT. Il lui appartient notamment d'arrêter le plan directeur de l'entreprise, les stratégies fondamentales et le plan stratégique des PTT ainsi que d'approuver la collaboration avec des tiers (prises de participation importantes ou autres formes de coopération).

La Direction générale, organisée en trois départements (départements de la poste, des télécommunications et présidentiel) placés chacun sous la responsabi-

té d'un directeur général, est chargée de la gestion générale des affaires. Il lui appartient notamment d'édicter les ordonnances relatives au service et les prescriptions concernant le personnel, de nommer les hauts fonctionnaires, d'établir le budget et les comptes, de rédiger le rapport de gestion, de conclure avec les administrations étrangères des PTT des arrangements sur la marche du service et de régler les rapports de l'entreprise avec la Banque nationale suisse et l'Administration fédérale des finances.

En outre, l'Entreprise des PTT est dotée d'un organe consultatif: la Conférence consultative des PTT. Celle-ci donne son avis et élabore des recommandations sur les questions d'intérêt général qui ont directement trait aux rapports entre l'entreprise et ses usagers.

L'Entreprise des PTT est subdivisée en onze arrondissements postaux et dix-sept arrondissements des télécommunications, qui ont chacun à leur tête un directeur. Ces arrondissements peuvent être supprimés ou regroupés si cela contribue à simplifier notablement la conduite de l'entreprise.

12 L'évolution des marchés de la poste et des télécommunications

121 La Poste et Télécom PTT face à la concurrence

Les progrès de la technique et la mondialisation des marchés permettent de tourner de plus en plus facilement les monopoles nationaux des postes et des télécommunications. Dans un nombre croissant de pays, cette érosion de fait des régimes monopolistiques s'accompagne, sur le plan législatif, d'un assouplissement (poste) ou de la suppression (télécommunications) des monopoles d'Etat, et, par la même occasion, de la privatisation d'entreprises qui faisaient jusqu'ici partie du secteur public. Ainsi, sur notre continent, l'Union européenne (UE) mène une politique de libéralisation très active, qu'elle a lancée au début des années nonante avec la publication de deux livres verts consacrés aux secteurs de la poste et à celui des télécommunications. Le monopole des télécommunications en Europe devrait être totalement aboli dès le 1^{er} janvier 1998, alors que l'ouverture du marché postal sera plus progressive. L'adoption en Suisse d'une nouvelle législation sur la poste et sur les télécommunications ne fait donc que refléter l'évolution de la situation dans les pays européens. Quant aux opérateurs, ils font face au durcissement de la concurrence et à l'internationalisation des échanges en multipliant les alliances et les accords de coopération.

La Suisse est particulièrement concernée par cette évolution, à la fois comme pays exportateur et comme pays prestataire de services. Parmi ceux-ci, les services postaux et de télécommunications se révèlent être des facteurs de production toujours plus importants, qui, pour peu qu'ils soient disponibles à des prix avantageux, peuvent contribuer de manière décisive à faire de notre pays une place économique attrayante. En améliorant les performances de l'ensemble du secteur de la communication, la libéralisation de la poste et des télécommunications profitera donc à l'économie, certes, mais aussi à la société en général. Elle augmentera en outre les chances des opérateurs nationaux de s'imposer dans la lutte qui les oppose à une concurrence en voie de mondialisation. Donner à la

Poste et à Télécom PTT la possibilité de conclure des alliances et d'affronter la concurrence à armes égales, en Suisse comme à l'étranger, est donc primordial autant pour préserver l'attrait de notre place économique que pour renforcer la position de notre pays sur le marché mondial de la communication. Dans le même temps, il s'agit aussi de garantir la fourniture de services de base suffisants sur l'ensemble du territoire (service universel).

122 L'évolution en Europe

Le dynamisme du secteur des télécommunications a rendu nécessaire le réaménagement des relations entre l'Etat et ses entreprises mixtes des postes et des télécommunications (dont les origines sont en général historiques), réaménagement que l'on observe depuis le début des années quatre-vingt. Les progrès de la technique dans tous les domaines des télécommunications et la baisse des prix du matériel (équipements de transmission et interfaces) ont facilité l'entrée d'opérateurs privés dans des secteurs réservés jusque-là aux entreprises publiques de télécommunications. Pour éviter que ces dernières ne soient victimes de l'écrémage du marché, il fallait dès lors élargir leur marge de manœuvre et accroître leur pouvoir de décision. De même, des réformes s'imposent dans le secteur de la poste, où la pression de la concurrence va en s'accroissant. Ici aussi, l'évolution est dictée par le progrès technique, qui voit de plus en plus la communication physique, en d'autres termes les services postaux traditionnels, être remplacée par des formes de communication de nature électronique (p. ex. téléfax et courrier électronique). Les opérateurs étrangers et les coursiers internationaux sont en outre de plus en plus actifs sur le marché suisse, tandis que la Poste de notre pays s'efforce elle aussi de pénétrer les marchés étrangers.

Les réformes «institutionnelles» en cours prévoient généralement de n'ouvrir les marchés que progressivement, en abrogeant les dispositions légales qui en limitent l'accès; mis à part les différences de calendrier et les particularités nationales, elles se déroulent presque toutes selon le même modèle:

- séparation des tâches de réglementation et des tâches de gestion (les premières étant dévolues à l'Etat et les secondes aux entreprises publiques);
- séparation des secteurs de la poste et des télécommunications sur le plan de l'exploitation (constitution d'unités d'organisation autonomes);
- séparation des secteurs de la poste et des télécommunications sur le plan juridique (création de deux entreprises distinctes, publiques dans la plupart des cas, avec suppression des subventions croisées);
- élargissement de la marge de manœuvre des entreprises par l'adaptation de leur statut (entreprises régies par une loi spéciale ou par le droit privé, placées sous le contrôle de l'Etat);
- privatisation partielle ou totale (en particulier des entreprises de télécommunications).

Outre l'amélioration générale des performances de ses services de communication et l'accroissement des chances des opérateurs nationaux face à la concurrence mondiale, l'UE attend de la libéralisation qu'elle favorise le développement de la société dite de l'information et de la communication, grâce notamment à l'apport de capital risqué privé. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a égale-

ment commencé à s'occuper de communication, invitant en particulier les Etats membres à accélérer le processus de libéralisation du secteur.

123 Les réformes en faveur de l'économie de marché en Suisse

Les réformes en cours et l'application plus stricte des règles de l'économie de marché obligent la Poste et Télécom PTT à gagner en compétitivité s'ils veulent se maintenir sur un marché en pleine mutation. Par ailleurs, la politique dynamique que mène l'UE en matière de libéralisation n'est pas sans influence sur l'évolution générale de la situation en Suisse. Le marché international représente en effet la première source de revenus de Télécom PTT (et partant le principal pilier financier des PTT). Le durcissement de la concurrence que l'on observe sur le plan international ne fait donc qu'accroître la vulnérabilité de l'entreprise dans son ensemble. De plus, en se lançant dans la lutte avec des moyens traditionnels, Télécom PTT courrait le risque de se voir relégué au rang des entreprises nationales de second plan. Quant à la Poste, elle est plus que jamais soumise à la concurrence des transporteurs et des coursiers nationaux et internationaux, ainsi qu'à celle des produits de substitution tels que le téléfax. Pour y faire face, il est indispensable qu'elle puisse elle aussi opérer sur de nouveaux segments de marché.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans son programme de la législature 1991-1995, s'est fixé un double objectif: ouvrir le marché de la communication – tout en garantissant la fourniture d'un service universel suffisant – et renforcer la compétitivité à la fois de la Suisse en tant que pôle de communication et de l'Entreprise des PTT en tant qu'opérateur (voir également ch. 4 «Programme de la législature»).

124 La révision des lois sur le service des postes et sur les télécommunications

Les projets de nouvelles lois sur la poste (LPO) et sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) sont eux aussi placés sous le signe des réformes et de l'ouverture des marchés.

La future loi sur la poste, soumise à l'examen des Chambres fédérales, définit le mandat d'entreprise de la Poste et fixe le cadre juridique dans lequel il sera exécuté. En réduisant la portée du monopole, elle ouvre de nouveaux marchés aux opérateurs privés et favorise le développement de la concurrence. Il s'agit en fait d'adopter une nouvelle ligne de conduite et de créer à cet effet un instrument de réglementation dont le champ d'application se limite pour l'essentiel au mandat d'entreprise de la Poste et au maintien du service public. Pour le reste, le marché postal obéira aux règles de la libre concurrence. Le projet laisse néanmoins ouverte la possibilité de recourir aux fournisseurs privés de services non réservés pour cofinancer le service universel.

Quant à la nouvelle loi sur les télécommunications, également soumise à l'examen du Parlement, elle prévoit d'abolir le monopole de la téléphonie et des réseaux dont jouissent encore les PTT et de soumettre les services de télécommunications

à un régime de concessions. Pour des raisons d'ordre socio-politique, la fourniture de services de base sur l'ensemble du territoire sera considérée à l'avenir également comme une exigence prioritaire. Ces services comprennent la communication vocale, la transmission de données à des débits compatibles avec les supports de transmission de la parole, les appels d'urgence, l'accès aux annuaires téléphoniques suisses, la mise à disposition d'un réseau adéquat de publiphones ainsi qu'un service de relais permettant d'établir des communications entre malentendants. Ils devront tous répondre à des critères de qualité bien définis et être disponibles indépendamment du lieu de domicile ou d'activité à des prix fixés selon des principes préétablis. Télécom PTT aura l'obligation de les assurer sans indemnisation pendant une période transitoire de cinq ans. Si, au terme de cette période, il apparaît que la desserte risque de devenir lacunaire ou l'offre incomplète, il appartiendra aux autorités désignées par la loi sur les télécommunications de procéder à des appels d'offres publics en vue d'octroyer les concessions nécessaires pour y remédier. Les redevances acquittées par les concessionnaires de services de télécommunications contribueront au financement du service universel. Il est enfin prévu de créer une commission indépendante (commission de la communication) qui sera habilitée à prendre certaines décisions relatives à l'application de la nouvelle loi sur les télécommunications.

13 La révision de la loi sur l'organisation des PTT

131 La nécessité d'une réforme et ses objectifs

La forme d'organisation et le statut juridique dont elle est dotée ont permis jusqu'ici à l'Entreprise des PTT de s'acquitter convenablement de ses tâches, protégée qu'elle est par le monopole. Aujourd'hui, ils se révèlent cependant trop pesants pour que la Poste et Télécom PTT puissent réagir comme il se doit sur des marchés en constante évolution, se mesurer à des concurrents privés ou même coopérer efficacement avec des entreprises nationales ou internationales. Le fait que toutes leurs activités doivent être réglées par la voie législative constitue un sérieux handicap face à une concurrence qui peut s'adapter librement et avec toute la célérité voulue aux nouvelles conditions du marché. Les nouvelles lois sur la poste et sur les télécommunications s'inspirent davantage de l'économie de marché et leur entrée en vigueur va s'accompagner d'une intensification de la concurrence. Pour y faire face, la Poste et Télécom PTT doivent absolument être en mesure de réagir avec davantage de souplesse et de rapidité aux changements survenant sur les marchés. Il est donc nécessaire d'élargir leur marge de manœuvre et de leur accorder une plus grande liberté de gestion, en particulier dans les domaines énumérés ci-après:

- conclusion d'alliances: une base légale doit être établie pour permettre à la Poste et à Télécom PTT de prendre des participations dans des entreprises, créer des filiales ou coopérer de toute autre façon avec des tiers;
- gestion financière: les attributions de la Poste et de Télécom PTT en matière de gestion financière doivent être élargies et, en particulier, la responsabilité du budget confiée aux deux entreprises;
- conception des produits: à l'heure actuelle, le lancement ou la modification d'un produit ou d'un service doivent obligatoirement être réglés par voie

- d'ordonnance. Il s'ensuit que les autorités dont la Poste et Télécom PTT dépendent sont trop souvent appelées à se prononcer sur des questions de détail relevant du domaine purement opérationnel. Il importe donc de raccourcir les circuits de décision, surtout dans le secteur ouvert à la libre concurrence;
- fixation des prix: la situation est la même que pour la conception des produits. Or, il est indispensable que les entreprises puissent non seulement fixer elles-mêmes les prix de leurs produits et de leurs services, selon les lois du marché et les principes de l'économie d'entreprise, mais aussi les adapter dès que les circonstances l'exigent. Le facteur temps joue dans ce domaine un rôle primordial;
 - personnel: la Poste et Télécom PTT doivent aussi être compétitifs sur le marché de l'emploi. Le droit qui régit actuellement les rapports de service du personnel ainsi que le système salarial sont par trop calqués sur ceux d'une «administration». Le statut du personnel doit être aligné sur les besoins propres à une entreprise autonome, qui doit notamment avoir la liberté de fixer elle-même ses effectifs;
 - organisation: la Poste et Télécom PTT n'ont pu jusqu'ici se comporter en véritables entreprises en raison des contraintes externes (impératifs et restrictions d'ordre légal) qui pèsent sur leur organisation; il convient donc de les soustraire à ces influences.

132 Le projet OFS et ses répercussions

En lançant le projet d'optimisation des structures de gestion (en abrégé «OFS») au début des années nonante, la Poste et Télécom PTT entendaient réagir rapidement à la nouvelle donne et accroître leur liberté de gestion, en particulier dans le secteur ouvert à la concurrence. L'objectif était de déléguer davantage de compétences à la Poste et à Télécom PTT et d'accroître leur autonomie. Le projet OFS énonçait des mesures de type organisationnel susceptibles d'être appliquées sans modifier la législation en vigueur. Une première base légale était néanmoins créée, par voie d'ordonnance uniquement et à titre de régime transitoire, pour permettre aux PTT de coopérer avec des tiers, et en particulier de prendre des participations dans des entreprises privées (voir l'ordonnance relative à la LO-PTT, art. 13a). Le Conseil fédéral approuvait les modifications de l'ordonnance précitée le 12 mai 1993 et fixait la date de leur entrée en vigueur au 1^{er} juin suivant. Il chargeait en outre le DFTCE de mettre en chantier une révision totale de la LO-PTT, afin, entre autres choses, de régler sur le plan législatif également la question de la coopération de l'Entreprise des PTT avec des tiers.

Au moment où des compétences en matière de coopération ont été déléguées au conseil d'administration des PTT, il n'était pas possible de prévoir l'importance que les prises de participation allaient acquérir. Compte tenu de cette circonstance et du fait que, selon le droit actuel, la responsabilité de la Confédération est entièrement engagée dans ce genre d'opérations, le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} mai 1996 que le DFTCE et le Département fédéral des finances (DFF) pourraient à l'avenir émettre des recommandations en ce qui concerne les prises de participation relevant du conseil d'administration de l'Entreprise des PTT.

L'évolution accélérée des marchés et de la situation concurrentielle a conduit les PTT à lancer en 1993 un projet de réforme s'inscrivant dans le prolongement de l'OFS. Par le biais d'une adaptation des bases légales sur lesquelles repose l'entreprise et d'une révision totale de la LO-PTT (projet TOP), cette réforme vise à transformer la Poste et Télécom PTT en deux entreprises modernes, capables de réagir avec souplesse dans un environnement dynamique. Tenant compte dès le début des conditions-cadres à respecter sur les plans tant politique que juridique, et soucieux de connaître la marge de manœuvre que la constitution laisse au législateur pour réaménager le statut de l'entreprise, les PTT ont demandé à M. Blaise Knapp, professeur de droit administratif à l'Université de Genève, de rédiger un avis de droit sur la question. En cours de procédure de consultation, ils ont également chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ) d'approfondir la question du versement obligatoire du bénéfice des PTT à la Confédération (voir également ch. 61 et 62).

14 La phase préparatoire

141 La préparation du projet mis en consultation

Le 30 janvier 1995, le Conseil fédéral prenait connaissance des travaux préparatoires relatifs à la révision de la LO-PTT et donnait son accord de principe aux mesures de restructuration organisationnelle et juridique envisagées par l'entreprise. L'intention était alors de créer deux entreprises autonomes chapeautées par une société holding. Le Conseil fédéral chargeait également le DFTCE d'engager la procédure de révision législative proprement dite et de lui soumettre pour la fin du mois de juillet un projet de loi accompagné de son rapport explicatif, afin qu'il puisse ordonner l'ouverture de la procédure de consultation. Le 23 août, il décidait de renoncer à créer la société holding initialement prévue, car l'analyse de la situation dans d'autres pays ainsi que les caractéristiques distinguant le marché postal de celui des télécommunications et leur degré d'ouverture différent l'avaient finalement convaincu qu'une séparation complète des futures entreprises, sans société holding pour les chapeauter, était la solution la plus appropriée. Le Conseil fédéral a notamment estimé que du point de vue économique, il était manifeste que la libéralisation des télécommunications allait conduire à un recul des bénéfices réalisés dans ce secteur, et que, même avec une société holding, la compensation des éventuelles pertes de la Poste par les produits de l'entreprise de télécommunications ne pourrait de ce fait être assurée à long terme. Il a également opté pour la séparation complète en considération de certaines exigences de transparence qui doivent être respectées et qui promettaient de rendre difficile la définition du rôle de la holding. Le Conseil fédéral a en outre souhaité, en tant que propriétaire des entreprises, pouvoir fixer leurs objectifs (stratégiques) directement, sans le truchement du conseil d'administration de la holding; il a enfin estimé que l'absence de société faîtière ne constituerait pas un obstacle au dégagement de synergies entre les deux futures entreprises.

Le Conseil fédéral a alors demandé au DFTCE de mettre en consultation auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées le projet de loi sur l'organisation des entreprises fédérales des postes et des télécommunications (LOPT).

142 Le projet mis en consultation

142.1 La solution proposée

Le projet mis en consultation prévoyait de scinder les PTT en deux entreprises autonomes opérant respectivement dans le domaine postal et dans celui des télécommunications et jouissant du statut suivant:

- établissement de droit public doté de la personnalité juridique pour l'entreprise postale;
- société anonyme de droit public pour l'entreprise de télécommunications.

142.2 Les arguments en faveur de la solution retenue

Les conditions-cadres qui règneront sur leur marché respectif, l'étendue de la libéralisation prévue par la révision des lois qui régissent leurs activités (loi sur le service des postes [LSP]; RS 783.0 et LTC), les possibilités de financement et les rapports de service du personnel sont autant de facteurs qui distinguent les futures entreprises et qui justifient l'adoption de statuts juridiques différents.

Le fait de conférer à la Poste le statut d'établissement de droit public souligne sa mission de service public. Elle devra s'en acquitter en exploitant toutes les ressources économiques dont elle dispose et en appliquant les principes modernes de l'économie d'entreprise. De plus, étant donné que l'étendue du service universel sera fixée en accord avec les autorités politiques, la forme de l'établissement autonome de droit public apparaît comme la plus appropriée. Le statut envisagé remplit également au mieux les conditions préalables qui permettront à l'entreprise d'assurer son autofinancement. Pour survivre à long terme, la Poste doit en effet pouvoir jouir de la sécurité offerte par un capital de dotation et par la garantie de l'Etat. La précarité de sa situation financière exclut au demeurant de constituer la Poste en société anonyme, peu importe qu'elle soit de droit public ou de droit privé.

En choisissant au contraire pour l'entreprise de télécommunications la forme d'une société anonyme dite de droit public, on crée les conditions qui permettront à des tiers de prendre des participations dans l'entreprise. La conclusion d'alliances s'en trouvera ainsi facilitée, de même qu'elle le sera par la faculté d'opérer sur le marché des capitaux, étant donné que dans le secteur des télécommunications – en pleine mondialisation – les accords de coopération stratégiques sont souvent conclus sous la forme de prises de participation croisées. Ces dernières sont d'ailleurs plus aisées à réaliser lorsque les partenaires concernés sont des sociétés anonymes cotées en bourse; il leur suffit alors d'échanger un paquet d'actions sans devoir mobiliser de nouvelles ressources financières.

Un autre facteur milite également en faveur du statut de société anonyme: la future entreprise de télécommunications est appelée à opérer sur un marché en pleine croissance qui exigera des investissements importants. Or, en raison du développement de la concurrence, il sera de plus en plus difficile de les financer par le cash-flow. En tant que société anonyme, l'entreprise pourra alors faire appel, si nécessaire, au capital risque privé.

Il est donc opportun de créer une base légale qui permette, le cas échéant, de privatiser partiellement l'entreprise de télécommunications. Au demeurant, la nouvelle loi d'organisation de cette entreprise s'inspire largement du droit privé de la société anonyme. Les éléments qui la distinguent de ce dernier ne concernent pour l'essentiel que le but de l'entreprise, la détention de la majorité du capital et des voix par la Confédération, les objectifs de l'actionnaire majoritaire, l'imposition de la direction en tant qu'organe obligatoire, la représentation du personnel au sein du conseil d'administration, le maintien du statut de droit public du personnel jusqu'à la fin de la période administrative 1997-2000 et, au-delà de cette échéance, l'obligation de négocier une convention collective de travail avec les associations du personnel.

La solution choisie tient compte en outre d'un certain nombre d'exigences qu'il s'agit de satisfaire pour les deux entreprises:

- l'influence des milieux politiques doit être réduite et la gestion opérationnelle confiée directement à chacune des entreprises (le Parlement se limitant à édicter les lois réglant leur organisation);
- en tant que propriétaire de la Poste et actionnaire de l'entreprise de télécommunications, le Conseil fédéral doit pouvoir exercer à l'avenir également une influence directe sur les entreprises (voir à ce propos ch. 145);
- la solution adoptée doit tenir compte des conditions-cadres propres à chacune des entreprises;
- elle doit être rapidement réalisable (en coordination avec l'entrée en vigueur des nouvelles lois sur la poste et sur les télécommunications) et évolutive;
- le personnel doit demeurer soumis au statut des fonctionnaires (StF; RS 172.221.10) jusqu'à la fin de la période administrative 1997-2000.

143 Le résultat de la procédure de consultation

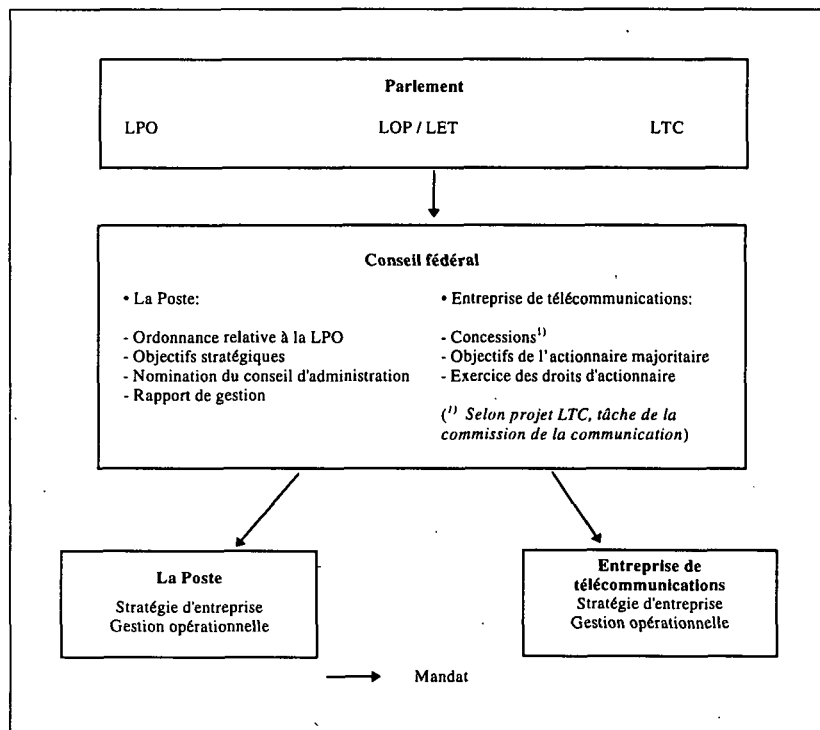
Comme prévu, le projet de loi a suscité les réactions les plus diverses au sein des milieux consultés. Tous se sont néanmoins accordés pour reconnaître le caractère urgent de la réforme, en raison notamment de la libéralisation accélérée du secteur de la poste et, davantage encore, de celui des télécommunications. Ainsi, la nécessité d'accorder aux futures entreprises une plus grande indépendance et une liberté de gestion accrue n'a pratiquement pas été contestée. La séparation complète des départements de la poste et des télécommunications, sans société holding pour les chapeauter, a également été largement approuvée. Seuls cinq cantons, la plupart des organisations de salariés et deux des organisations invitées à prendre position ont souhaité que soit adoptée la structure en holding initialement prévue.

Le 18 mars 1996, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation et donné ses instructions pour la poursuite des travaux. Après avoir renoncé à créer une société holding, il a décidé que les entreprises de la poste et des télécommunications seraient dotées de lois d'organisation distinctes, accompagnées néanmoins d'un message commun.

Au terme de la prochaine période administrative, le personnel de la Poste sera soumis non pas à un statut de droit public particulier faisant partie intégrante de la loi d'organisation, comme le prévoyait le projet mis en consultation, mais à la législation sur le personnel de la Confédération actuellement en préparation. Un statut propre à la Poste devrait toutefois être prévu dans le cadre de cette législation.

Quant aux rapports de service du personnel de l'entreprise de télécommunications, conformément à la décision du Conseil fédéral du 3 avril 1996, ils ne seront pas non plus régis par le statut particulier de droit public que prévoyait le projet, mais soumis aux dispositions du code des obligations (CO; RS 220) au terme de la prochaine période administrative. Une analyse approfondie du projet de loi ainsi que les résultats de la procédure de consultation ont en effet amené le Conseil fédéral à conclure que le fait de soumettre le personnel des deux entreprises à des principes identiques fixés dans leur loi d'organisation ne permettrait pas de tenir compte de leurs besoins particuliers de manière appropriée. Pour ce qui est de l'entreprise de télécommunications précisément, il ne suffit pas de la doter d'un statut d'entreprise qui lui garantisse une plus grande liberté de gestion; il s'agit également de lui permettre de gérer ses ressources humaines avec souplesse et compte tenu de ses besoins spécifiques. Appelée à faire face à une forte concurrence tant nationale qu'internationale, elle aura en effet des besoins qui se distingueront nettement de ceux des autres secteurs de l'administration fédérale. Elle devra notamment être en mesure de réagir sans retard et de manière autonome à l'évolution des marchés. C'est pourquoi elle doit être autorisée à négocier avec les partenaires sociaux concernés, et sous sa propre responsabilité, des conventions collectives de travail se fondant sur les dispositions du droit du travail contenues dans le code des obligations.

De plus, contrairement à ce que prévoyait le projet mis en consultation, la Poste sera assujettie au paiement de l'impôt, mais uniquement sur le bénéfice dégagé par la fourniture des services libres. Toujours en ce qui concerne la Poste, le projet de loi sur son organisation a également été complété par un article relatif à la constitution d'un capital de dotation.



La Poste et l'entreprise de télécommunications jouiront de toute la liberté d'action requise, notamment en ce qui concerne l'aménagement des prestations, la fixation des prix, les finances, la gestion, l'organisation et la coopération avec des tiers. Cette autonomie implique toutefois qu'une certaine surveillance soit exercée; elle le sera par le Conseil fédéral, tant directement que par l'intermédiaire des conseils d'administration.

De plus, le Conseil fédéral défendra les intérêts de la Confédération en exerçant, outre les prérogatives que lui accorderont les législations sur la poste et sur les télécommunications, ses droits de propriétaire de la Poste et d'actionnaire de l'entreprise de télécommunications. Il établira tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Poste et définira également, en tant qu'actionnaire majoritaire, les objectifs de l'entreprise de télécommunications. Il s'agira en particulier d'assurer l'accroissement de la valeur des entreprises et l'accomplissement du mandat de service public de la Poste. La fixation d'objectifs clairs constituera en outre un important facteur de transparence pour les tiers actionnaires de l'entreprise de télécommunications. Chacune des entreprises établira ensuite sa propre stratégie, indiquant en particulier comment elle entend atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral, quelles capacités bénéficiaires et quels potentiels de

développement seront exploités à cet effet, dans quels domaines d'activités précis elle veut se profiler et comment ses dirigeants géreront les secteurs de l'entreprise. En résumé, les stratégies s'articuleront de la façon suivante:

Echelon	Stratégie
Conseil fédéral	Objectifs stratégiques de la Poste Objectifs de l'actionnaire majoritaire de l'entreprise de télécommunications
Entreprise	Stratégie d'entreprise

Par ailleurs, il est prévu de doter chacune des deux entreprises de son propre conseil d'administration. Le Conseil fédéral nommera les membres de celui de la Poste, alors que ceux du conseil d'administration de l'entreprise de télécommunications seront en principe élus par l'assemblée générale. La Confédération disposera de représentants au sein de ces conseils; ainsi, la fonction de gestion des entreprises qui lui incombe sera aussi assurée par le biais de ces personnes.

146 Intervention parlementaire

La libéralisation des marchés de la poste et des télécommunications progressant rapidement dans le monde entier, le groupe démocrate-chrétien avait déposé en date du 8 octobre 1993 une motion demandant au Conseil fédéral de réformer sans tarder l'Entreprise des PTT et de soumettre à cet effet aux Chambres fédérales un projet de révision de la législation concernée. La motion avait été acceptée sous forme de postulat (1994 P 93.3510). Comme les projets de loi faisant l'objet du présent message vont dans le sens du postulat, ce dernier peut être classé.

2 Partie spéciale

21 Loi sur l'organisation de la Poste (LOP)

211 Le projet dans ses grandes lignes

Souplesse et délégation sont les maîtres-mots du projet de loi. Une grande souplesse de gestion s'impose en effet dans les relations aussi bien internes qu'externes de l'entreprise. Plusieurs dispositions du projet s'inspirent directement du droit de la société anonyme et les mécanismes de gestion proposés ont été élaborés non pas en fonction d'une situation donnée, telle qu'elle peut exister à un moment précis, mais de manière à pouvoir être appliqués en toutes circonstances. Le projet de loi se contente en fait de définir les organes de l'entreprise et les liens qui les unissent, laissant par ailleurs à la Poste le soin de s'organiser comme elle l'entend; il lui donne ainsi la possibilité de réagir rapidement à l'évolution de ses besoins. La LOP s'en tient donc aux principes et c'est au conseil d'administration de l'entreprise qu'il appartiendra d'édicter un règlement d'organisation.

Le projet de loi comprend huit sections. Les trois premières traitent de l'organisation proprement dite de l'entreprise. La section 4 règle, entre autres, les questions de l'établissement des comptes et de l'emploi du bénéfice; elle pose les bases d'une comptabilité moderne fondée sur les principes régissant l'établissement régulier des comptes et sur les normes généralement admises dans ce domaine. La section 5 est consacrée au personnel du groupe, qui restera soumis à la législation sur le personnel de la Confédération. Quant aux sections 6 et 7, elles abordent les questions de la responsabilité de l'entreprise, du for et des conventions internationales. La dernière section, enfin, contient des dispositions sur la mise en place des nouvelles structures.

212 Commentaire détaillé du projet

212.1 Section 1: Dispositions générales

212.11 Objet

(Art. 1^{er})

La nouvelle loi a pour objet de modifier le statut d'une partie de l'Entreprise des PTT – actuellement établissement fédéral sans personnalité juridique – pour la transformer en une entreprise de services postaux autonome. Cette réorganisation, sans laquelle la Poste ne pourrait s'affirmer sur un marché partiellement libéralisé, est le fruit des travaux de révision législative entrepris sur mandat du Conseil fédéral dans l'intention d'accroître l'autonomie de gestion de la Poste. Il s'agissait en particulier d'établir une distinction claire entre les décisions de nature politique et celles d'ordre opérationnel, de faciliter la conclusion d'alliances et de permettre à l'entreprise d'aménager ses prestations et de fixer ses prix plus librement.

212.12 Raison sociale, forme juridique, siège et inscription au registre du commerce

(Art. 2)

La Poste sera un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique. En tant que personne morale, elle sera titulaire de droits et d'obligations et pourra ester en justice. Elle devra être inscrite au registre du commerce, comme le veulent la doctrine et la jurisprudence (cf. Guhl/Merz/Druey, Obligationenrecht, 8^e éd., p. 772 et commentaires; His, Berner Kommentar, n° 82 ss concernant l'art. 934 CO; circulaire du Conseil fédéral du 13 mars 1883, FF 1883 I 333).

La protection légale de la raison sociale n'étant pas automatiquement acquise pour les établissements, elle doit être expressément inscrite dans la loi et, du fait que la Poste opère à l'échelle nationale, s'étendre à toute la Suisse.

212.13 But

(Art. 3)

L'article 3 délimite le champ d'activité de la Poste, qui restera le même qu'à l'heure actuelle. Les prestations fournies seront celles prévues par les législations sur la poste et sur le transport public.

Afin de pouvoir remplir les tâches qui lui incomberont, la Poste devra disposer des instruments qui lui permettront d'exercer ses activités économiques sans restrictions. Ces instruments lui sont accordés au 2^e alinéa, en vertu duquel la Poste pourra en particulier créer des filiales et conclure des alliances. Cette disposition donne une base légale à la coopération de la Poste avec des tiers.

212.14 Succursales

(Art. 4)

Pour la Poste, la possibilité d'établir des succursales ne va pas de soi. Elle requiert une base légale spécifique, tout comme il en existe une dans le droit de la société anonyme. Les décisions portant sur la création ou la suppression de succursales seront prises par le conseil d'administration dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière d'organisation de l'entreprise. Pour des raisons d'ordre pratique, la demande d'inscription au registre du commerce doit en revanche pouvoir être déposée par l'organe chargé de la gestion, c'est-à-dire la direction, qui agira conformément aux dispositions prévues en la matière par le règlement d'organisation.

Les directions d'arrondissement postal seront traitées à l'avenir, du point de vue juridique, comme des succursales, rien ne s'opposant par ailleurs à ce qu'elles conservent leur dénomination actuelle. La constitution des directions d'arrondissement en succursales n'aura aucune influence directe sur leur fonction ni sur leurs tâches. Il est donc inutile de leur consacrer des dispositions particulières dans la loi, ou de créer pour elles un statut juridique spécial.

212.2 Section 2: Capital de dotation et objectifs stratégiques

212.21 Capital de dotation

(Art. 5)

Le capital de dotation doit permettre à la Poste de couvrir les pertes qu'elle pourrait encore subir momentanément. Du point de vue de la Confédération, le capital de dotation représente un patrimoine que l'Etat affecte à un but déterminé. Son octroi crée entre l'établissement qui en bénéficie et la Confédération un rapport d'obligation de droit public. Ce rapport soumet en règle générale l'établissement à l'obligation de rémunérer, dans la mesure de ses possibilités, le capital mis à sa disposition (cf. G. Lazzarini, «Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes im Vergleich», p. 349 ss). Etant donné toutefois qu'en vertu de l'article 12 la Poste est déjà tenue de verser son bénéfice à la caisse fédérale, la loi ne prévoit pas qu'elle rémunère le capital de dotation.

212.22 Objectifs stratégiques (Art. 6)

Afin de garantir les intérêts de la Confédération, autrement dit du propriétaire, le Conseil fédéral définira tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Poste. Il appartiendra ensuite au conseil d'administration de la Poste d'assurer la réalisation de ces objectifs en les intégrant dans sa stratégie d'entreprise. En définissant les objectifs de la Poste, le Conseil fédéral veillera en particulier à fixer l'orientation économique générale de l'entreprise ainsi que les principes à appliquer en matière de coopération et de participations. Il fixera également les objectifs financiers que la Poste devra s'efforcer de réaliser, notamment en ce qui concerne les recettes, la constitution de réserves et le versement du bénéfice.

212.3 Section 3: Organes

212.31 Organes (Art. 7)

La double nécessité de mettre sur pied une structure aussi souple que possible et d'attribuer aux différents niveaux hiérarchiques des pouvoirs de décision répondant à leurs besoins a servi de ligne directrice à l'établissement des dispositions relatives à l'organisation interne de la Poste. La loi prévoit donc, dans une large mesure, de laisser à l'entreprise le soin de s'organiser comme elle l'entend. Compte tenu de cette ligne directrice, les seuls organes que la loi impose sont le conseil d'administration et la direction. Il incombera en particulier au conseil d'administration de régler dans le détail l'organisation interne de la Poste.

212.32 Conseil d'administration (Art. 8)

Les membres du conseil d'administration de la Poste seront nommés par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans, qui coïncidera avec la période de validité des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral, et ils seront rééligibles. Le Conseil fédéral sera libre de fixer le nombre des administrateurs lors de leur nomination et de déterminer la composition du conseil d'administration à sa guise, en fonction des besoins du moment. Il devra toutefois veiller à ce que le nombre des membres du conseil soit aussi réduit que possible pour garantir à cet organe toute l'efficacité requise. Compte tenu du développement de la concurrence, le conseil d'administration devra en outre être constitué de personnes justifiant d'une bonne expérience en matière d'économie d'entreprise. Tout comme à l'heure actuelle, le personnel aura le droit d'y être convenablement représenté. Pour le reste, la loi laisse au conseil d'administration le soin de fixer lui-même, dans le règlement d'organisation, les détails de son organisation interne (fréquence des séances, droit à la consultation et participation de membres de la direction ou de représentants des filiales, etc.).

212.33 Attributions du conseil d'administration

(Art. 9)

Le conseil d'administration exerce les attributions les plus importantes pour la gestion de l'entreprise. Ces attributions sont *intransmissibles* et *inaliénables*, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être ni transférées ni déléguées à un organe externe et que le conseil d'administration a l'obligation de les exercer lui-même. Dans le cadre de cette importante fonction de direction, le conseil d'administration doit en particulier:

- établir la stratégie d'entreprise de la Poste, compte tenu des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral;
- fixer l'*organisation* de la Poste et édicter à cette fin un *règlement d'organisation*, dont la fonction est double: définir la structure de l'entreprise dans le détail et régler les compétences et les attributions de la direction et des secteurs de l'entreprise. Il appartient donc à la Poste de s'organiser elle-même;
- fixer les *principes de la comptabilité*, établir le *plan financier*, le *budget*, les *comptes* et le *rapport de gestion* et soumettre ce dernier, accompagné d'une proposition pour l'emploi du bénéfice, à l'approbation du Conseil fédéral. Le rapport de gestion rend compte également de la réalisation des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral en vertu de l'article 6.
- exercer le *pouvoir de nomination* ainsi que le *contrôle* et la *surveillance* des personnes nommées. Avec la définition de la stratégie d'entreprise, ces tâches comptent parmi les plus importantes du conseil d'administration, à qui il appartient en particulier de nommer les membres de la direction, en décidant librement de leur nombre et de la composition de cet organe.

212.34 Direction

(Art. 10)

Le 1^{er}alinéa prévoit de déléguer la *gestion* à la direction. Cette répartition des tâches entre les deux organes dirigeants correspond au modèle d'organisation classique des grandes entreprises. Selon ce modèle, le conseil d'administration doit pouvoir concentrer ses activités sur les affaires qui revêtent une importance particulière pour l'entreprise et laisser à la direction le soin d'assurer la gestion opérationnelle et de liquider les affaires courantes. Les rapports entre les deux organes, et en particulier les modalités du processus de prise de décision au sein de la direction, devront être réglés en détail par le conseil d'administration dans le règlement d'organisation.

De plus, pour des raisons d'ordre pratique, il appartient à la direction, et non pas au conseil d'administration, de nommer les fondés de procuration et les mandataires commerciaux et de les faire inscrire au registre du commerce.

212.4 Section 4: **Etablissement des comptes, emploi du bénéfice,** **assujettissement à l'impôt et assurances**

212.41 Etablissement des comptes et révision **(Art. 11)**

La Poste tiendra des comptes annuels (comptes propres de l'entreprise) et des comptes de groupe (comptes consolidés). Ce faisant, elle appliquera les principes régissant l'établissement régulier des comptes prévus par le code des obligations ainsi que les normes généralement admises (p. ex. normes RPC de la Fondation suisse pour les recommandations en matière de présentation des comptes), y compris, si nécessaire, les normes internationales (p. ex. normes IAS: International Accounting Standards). L'application de ces normes répond aux exigences actuelles en matière d'établissement et de transparence des comptes.

Le projet crée en outre la base légale qui permettra d'inscrire au compte de profits et pertes les charges que toute entreprise doit supporter au titre des amortissements, des corrections de valeur et des provisions pour risques et charges. Il précise aussi que le montant de ces charges spéciales sera déterminé d'après les principes généralement admis dans le commerce, autrement dit selon des critères purement commerciaux. Il en résulte notamment que l'actuel régime des amortissements de la Confédération ne sera plus applicable.

Le Conseil fédéral désignera pour la Poste un organe de révision particulièrement qualifié au sens de l'article 727b CO, car la révision représente aujourd'hui bien davantage qu'une simple activité de contrôle et les qualifications professionnelles requises des réviseurs ont été revues à la hausse.

212.42 Emploi du bénéfice **(Art. 12)**

Afin que la structure du capital de l'entreprise reste équilibrée à long terme, il est indispensable de constituer des réserves qui répondent aux besoins dictés par les marchés libéralisés. La nouvelle entreprise ne pourra en effet opérer avec succès sur ces marchés et bénéficier d'une mobilité financière appropriée que si ses fonds propres sont suffisants. Or, abstraction faite de l'apport que représente le capital de dotation prévu à l'article 5, la constitution de fonds propres dépendra de l'affectation d'une partie du bénéfice aux réserves. Les montants affectés devront donc être fixés de manière judicieuse, compte tenu des progrès de la technique, du développement de l'entreprise, de l'évolution de la situation économique, des usages du secteur, des exigences de l'économie d'entreprise et enfin des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral en vertu de l'article 6.

Le 2^e alinéa traduit dans la loi l'obligation, prévue par la constitution, de verser le bénéfice à la caisse fédérale. Ainsi, la Poste n'aura pas à rémunérer le capital de dotation mis à sa disposition par la Confédération, mais elle devra lui verser son bénéfice, non sans avoir préalablement opéré ses amortissements et ses corrections de valeur, constitué ses provisions et affecté des fonds à ses réserves.

212.43 Assujettissement à l'impôt (Art. 13)

Si, en vertu de cet article, la Poste n'est que partiellement assujettie au paiement de l'impôt, c'est à son statut juridique qu'elle le doit. En tant qu'établissement fédéral autonome, elle devrait même être exemptée de tout impôt, conformément aux dispositions de l'article 56, lettre a, de la loi sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11) et de l'article 23, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14). Etant donné toutefois qu'une part croissante des produits et des services de la Poste seront fournis en libre concurrence, une imposition se limitant aux services libres est pleinement justifiée. L'impôt ne sera perçu que sur les bénéfices, car la Poste sera un établissement de droit public et non pas une société de capitaux. Les bénéfices réalisés grâce aux services libres seront imposés par la Confédération, les cantons et les communes. L'exemption d'impôt partielle dont bénéficiera la Poste ne concerne en aucun cas la taxe sur la valeur ajoutée, le droit de timbre fédéral ou l'impôt anticipé.

Quant au renvoi, dans la *seconde phrase*, à la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, il permet de continuer à imposer les immeubles de la Poste qui ne sont pas directement affectés à des fins publiques.

212.44 Assurances (Art. 14)

Cette disposition s'inspire du droit en vigueur, en particulier de l'article 5 de la LO-PTT et de l'article 73 de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), en vertu desquels l'Entreprise des PTT est autorisée à recourir à un système d'auto-assurance. Ce système avantageux, introduit en 1910, a largement fait ses preuves, de sorte que la nouvelle loi prévoit de le maintenir. Le fonds d'auto-assurance existant depuis longtemps, les provisions déjà effectuées sont suffisantes pour couvrir tous les types de sinistres prévisibles sans mettre en danger les finances des futures entreprises (cf. compte financier PTT; ch. 24 du bilan; avant répartition entre la Poste et l'entreprise de télécommunications). La Poste dispose par ailleurs d'une expérience considérable en ce qui concerne la gestion des risques inhérents à ses différentes activités.

Le fait que la Poste ne sera pas soumise à l'obligation de s'assurer permettra d'économiser des montants importants en primes de couverture (son parc automobile compte plus de 10 000 véhicules). Comme par le passé, il lui sera néanmoins possible de conclure des assurances auprès de tiers lorsque cela lui paraîtra à la fois opportun et avantageux.

212.5 Section 5: Personnel

212.51 Rapports de service

(Art. 15)

Le 1^{er} alinéa dispose que le personnel de la Poste demeurera soumis à la législation sur le personnel de la Confédération et, par conséquent, affilié à la Caisse fédérale de pensions (CFP). Pour ce qui est des catégories spéciales de personnel qui ne peuvent être affiliées à la CFP pour des raisons d'ordre formel ou administratif (personnel privé au service des buralistes et des entrepreneurs postaux, personnel auxiliaire et personnel de nettoyage), elles demeureront soumises à un règlement de prévoyance professionnelle particulier (C 25). Leur affiliation à la CFP pourra être examinée ultérieurement, lorsque toutes les conditions requises auront été réunies du côté de la CFP, et les besoins définis du côté de la Poste. Quelque 10 500 collaborateurs sont concernés par ce système de prévoyance financé selon le principe de la répartition des dépenses. Pour des motifs relevant de la technique actuarielle, un passage à la méthode d'évaluation prospective devra en outre être examiné. Le taux de couverture actuel de 23,9 pour cent devrait alors passer à 66,6 pour cent, ce qui représenterait pour la Poste une mise de fonds unique de 315 millions de francs (voir les commentaires des ch. 311.2 et 311.35).

Actuellement en cours de révision totale, le statut des fonctionnaires devrait être remplacé par une loi sur le personnel de la Confédération accordant davantage de compétences aux entreprises fédérales. Ce nouveau droit du personnel ne prendra toutefois effet qu'au terme de la prochaine période administrative, soit le 1^{er} janvier 2001, alors que l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation de la Poste est prévue au 1^{er} janvier 1998. A cette même date entrera également en vigueur la nouvelle législation sur les services postaux, laquelle prévoit de libéraliser partiellement le marché. Pendant les trois ans qui séparent ces deux dates, il est essentiel que la Poste puisse déjà opérer en tenant compte des impératifs du marché et en appliquant les principes de l'économie d'entreprise; elle devra en particulier avoir la possibilité de gérer son personnel avec une plus grande souplesse. Le 2^e alinéa crée donc la base légale qui permettra à la Poste, s'il y a lieu, d'engager ponctuellement des collaborateurs conformément aux dispositions du code des obligations. Ces dispositions pourront être appliquées, par exemple, lors de l'engagement de personnes devant répondre à des critères particuliers ou assumer des responsabilités spéciales, ou lorsqu'il s'agira de recourir aux services d'experts suisses ou étrangers qui subordonneront leur engagement à certaines conditions. Les différends opposant la Poste à ces personnes seront, le cas échéant, portés devant les tribunaux des prud'hommes.

212.6 Section 6: Relations juridiques, responsabilité et for

212.61 Relations juridiques et responsabilité

(Art. 16)

La responsabilité de la Poste en relation avec l'utilisation de ses services sera soumise aux législations sur la poste et sur les transports publics, et les règles applicables seront celles du droit privé. Les détails seront réglés dans les

conditions générales d'utilisation des services de la Poste. Ce régime de la responsabilité se fonde sur l'article 3, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32), lequel prévoit que lorsque des actes législatifs particuliers contiennent des dispositions spécifiques en matière de responsabilité, celles-ci prévalent dans tous les cas auxquels elles se rapportent. Dans les autres cas, la responsabilité de la Poste sera régie par ladite loi sur la responsabilité ou, conformément à son article 11, par les dispositions du droit privé.

Quant à la responsabilité du personnel en cas de dommages patrimoniaux, sa réglementation demeurera en substance inchangée. De fait, étant donné que le personnel de la Poste sera soumis à la législation sur le personnel fédéral, les règles prévues par la loi sur la responsabilité resteront valables en ce qui le concerne. D'après le 3^e alinéa, le lésé n'aura donc aucun droit de créance direct contre le collaborateur fautif; il ne pourra agir que contre la Poste. Si elle répare le dommage, celle-ci pourra, comme le prévoit la loi sur la responsabilité, intenter une action récursoire contre le collaborateur qui l'aura causé intentionnellement ou par une négligence grave.

212.62 For

(Art. 17)

Le projet désigne le for ordinaire auquel les actions contre la Poste doivent être ouvertes, pour autant que les dispositions en la matière de la loi sur la poste ou de la loi sur le transport public ne sont pas applicables. Ce faisant, il s'en tient aux règles générales de la procédure civile relatives à la détermination du for. Les fors exclusifs ou désignés par accord mutuel prévalent. Un for particulier, mais non exclusif, est en outre prévu pour les succursales de la Poste.

212.7 Section 7: Conventions internationales

(Art. 18)

L'article 18 intègre dans le nouveau droit les dispositions de l'article 14, 2^e alinéa, lettre m, LO-PTT et de l'article 5, 4^e alinéa, lettre i, OLO-PTT.

212.8 Section 8: Dispositions finales

212.81 Organisation de l'entreprise de télécommunications

(Art. 19)

Il s'agit ici d'une disposition supplétive d'ordre technique. L'actuelle loi sur l'organisation des PTT sera en effet intégralement abrogée par l'entrée en vigueur de la LOP. Or, si pour une raison quelconque – par exemple un référendum –, la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications ne devait pas entrer en vigueur en même temps, Télécom PTT ne serait dès lors plus régi par aucun acte législatif valable. Dans une telle éventualité, le Conseil fédéral doit

être habilité à édicter une réglementation supplétive à laquelle l'entreprise de télécommunications serait soumise à titre transitoire. Le projet de loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications contient un article similaire concernant l'entreprise fédérale de la poste, au cas où ce serait l'entrée en vigueur de la loi régissant l'organisation de cette dernière qui serait différée.

212.82 Constitution de la Poste

(Art. 20)

Il ne s'agit pas à proprement parler de créer une nouvelle entreprise *ex nihilo*, mais de transformer l'Entreprise des PTT en transférant certains de ses secteurs à la Poste. Pour des motifs de transparence, les modalités du processus de transition sont fixées en détail par la loi.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral nommera le premier conseil d'administration de la Poste et il en désignera le président. Il lui incombera également de décider du bilan d'ouverture de l'entreprise. Les valeurs inscrites au bilan lors de la constitution de la Poste ne seront plus sujettes à correction. L'actif et le passif repris par la nouvelle entreprise devront donc être évalués avec la plus grande attention et selon des principes reconnus. Le Conseil fédéral déterminera en outre quels droits de propriété foncière et autres droits réels reviennent à la Poste. Seuls les biens immobiliers qui, au moment de la transition, auront été ainsi désignés comme devant être transférés de l'Entreprise des PTT à la Poste pourront faire l'objet, au registre foncier, de mutations qui n'entraîneront pas de frais importants.

A l'occasion de sa première séance, le conseil d'administration nommera les personnes chargées de la gestion et de la représentation et édictera un règlement d'organisation. Il convient de souligner qu'il lui appartiendra également d'établir le budget du premier exercice de la Poste, ce qui signifie que dans l'année précédant l'entrée en vigueur de la loi, le Parlement n'aura plus ni à débattre ni à approuver de budget pour l'Entreprise des PTT. Ce n'est qu'au terme de l'ensemble de cette procédure que la nouvelle entreprise pourra être considérée comme pleinement opérationnelle.

La loi prévoit enfin une disposition transitoire particulière destinée à assurer que le transfert du personnel se fasse sans heurts. Après l'entrée en vigueur de la LOP, chaque collaborateur ou collaboratrice occupera le même poste qu'auparavant. Du point de vue juridique, la Poste deviendra le nouvel employeur avec lequel les rapports de service se poursuivront.

212.83 Personnalité juridique

(Art. 21)

Cet article a pour objet d'établir légalement que la nouvelle entreprise acquiert la personnalité juridique non pas par son inscription au registre du commerce, mais par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

212.84 Reprise de l'actif et du passif (Art. 22)

L'adoption de la nouvelle forme d'organisation et le transfert de certains secteurs de l'Entreprise des PTT à la Poste sont assortis de la reprise par cette dernière de l'actif et du passif de ces secteurs, conformément au bilan d'ouverture approuvé par le Conseil fédéral en prévision de la constitution de la nouvelle entreprise. L'évaluation de l'actif et du passif obéira aux règles généralement appliquées en la matière.

En ce qui concerne les droits de propriété foncière et les autres droits réels transférés à la Poste, le conservateur du registre foncier devra procéder aux mutations nécessaires. Une liste complète des droits transférés, établie par le Conseil fédéral, sera donc remise aux bureaux du registre foncier concernés. Pour des motifs d'ordre pratique, il convient de renoncer à toute autre formalité. Au demeurant, tous les droits légalement inscrits au registre foncier sous le nom de «Confédération suisse (Entreprise des PTT)» ont d'ores et déjà été attribués, sur le plan interne, soit à la Poste, soit à Télécom PTT. A la réception de la liste du Conseil fédéral, le conservateur du registre foncier n'aura donc plus qu'à vérifier que tous les biens immobiliers de l'Entreprise des PTT auront été pris en considération et attribués à leur nouveau propriétaire. Si cela n'était pas le cas, des recherches devraient alors être entreprises afin de déterminer à qui revient le bien non attribué.

212.85 Montant du capital de dotation (Art. 23)

Selon l'article 5, la Confédération mettra à la disposition de la Poste un capital de dotation non rémunéré. L'entreprise sera ainsi pourvue d'une réserve de compensation qui lui permettra, le cas échéant, de couvrir les pertes qu'elle pourrait encore subir pendant la phase de transition. Il incombe au Conseil fédéral de fixer le montant de ce capital, en même temps qu'il établira le bilan d'ouverture de l'entreprise. Le capital de dotation pourra être constitué à partir de deux sources. Premièrement, il sera alimenté par la part des réserves de l'Entreprise des PTT qui échoira à la Poste à la fin de 1997. Cette part s'élève aujourd'hui à 0,3 milliard de francs, mais elle est susceptible d'augmenter ou de diminuer en fonction de l'estimation de la valeur des immeubles. Secondement, si ce montant initial ne suffit pas pour constituer une réserve de compensation adéquate, un supplément pourra être versé par la Confédération. Un tel versement représente une dépense au sens de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) et devrait, à ce titre, être comptabilisé dans le compte financier. Il pourrait cependant en résulter une augmentation unique, certes, mais très importante des dépenses figurant dans ce compte, ce qui aurait pour effet d'en compromettre la validité en tant qu'indicateur. Pour éviter cette surcharge passagère du compte financier, il convient de comptabiliser le supplément octroyé dans le compte capital de la Confédération. Cette manière de procéder implique toutefois que la dépense échappera au contrôle des Chambres fédérales, alors même qu'en vertu de la LFC, l'établissement du budget est de leur compétence (voir aussi le commentaire

des art. 26 à 28, LET). C'est pourquoi le 3^ealinéa crée la base légale qui permettra de faire figurer le supplément versé non pas dans le compte financier, mais dans le compte capital de la Confédération. D'autres commentaires de nature financière sont faits au chiffre 311.35.

212.9 Appendice: Abrogation et modification du droit en vigueur

Loi sur l'organisation des PTT¹⁾ (LO-PTT)

La nouvelle loi étant l'aboutissement d'une révision totale, la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT est intégralement abrogée.

Loi sur l'organisation de l'administration²⁾ (LOA)

La mention de l'Entreprise des PTT dans la LOA doit être supprimée, car la Poste ne fera plus partie des unités administratives de la Confédération.

Statut des fonctionnaires³⁾ (StF)

(Art. 5, 3^e al., 65, 2^e al.)

Dans l'article 5, 3^e alinéa, et l'article 65, 2^e alinéa, le nom «Entreprise des postes, téléphones et télégraphes» est remplacé par celui de «La Poste Suisse».

(Art. 62b, nouveau)

D'après l'article 15, les collaborateurs de la Poste seront soumis à la législation sur le personnel de la Confédération, laquelle remplacera le statut des fonctionnaires, actuellement en cours de révision totale. Ce nouveau droit du personnel, qui accordera davantage de compétences aux entreprises fédérales, ne devrait cependant entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2001, alors que la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste prendra en principe effet au 1^{er} janvier 1998. A cette même date devrait également entrer en vigueur la nouvelle loi sur la poste.

Une période de trois ans séparera donc l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation de la Poste de celle du nouveau droit du personnel. Pendant cette période déjà, la Poste sera appelée à s'affirmer sur un marché partiellement libéralisé. Or, le statut des fonctionnaires actuellement en vigueur n'est pas assez souple pour lui permettre de relever le défi. Selon ce statut, il appartient en effet au Parlement de fixer l'échelle des salaires et les effectifs de toute l'administration fédérale, y compris ceux des PTT et des CFF. La Poste ne pourra évidemment pas remplir son mandat en s'inspirant des principes de l'économie de marché et de l'économie d'entreprise tant que le nombre de ses collaborateurs et le montant de leur salaire seront fixés en détail par les Chambres fédérales. C'est pourquoi le nouvel article 62b StF donne au Conseil fédéral la possibilité de déléguer à la Poste la compétence d'adapter certaines règles à ses besoins particuliers. Ces règles pourront notamment concerner le versement de salaires liés aux prestations fournies et aux résultats obtenus ou la fixation d'un montant maximal particulier pour le supplément lié au marché de l'emploi (allocation complémentaire).

¹⁾ RS 781.0

²⁾ RS 172.010

³⁾ RS 172.221.10

Loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾ (OJ)

Etant donné qu'elle ne fera plus partie des unités administratives de la Confédération et qu'elle possédera sa propre personnalité juridique, la Poste ne sera plus habilitée à représenter la Confédération dans les actions de droit administratif intentées par elle ou contre elle.

Loi fédérale sur les finances de la Confédération²⁾ (LFC)

(Art. 1^{er}, 2^e al.)

Il ressort du message accompagnant la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF 1968 I 491) que les entreprises et les établissements de la Confédération dépourvus de personnalité juridique sont soumis à cette loi. L'article 1^{er}, 2^e alinéa, LFC précise toutefois que les finances de l'Entreprise des PTT sont régies par des dispositions spécifiques et que seuls les articles 2 et 3 (principes généraux) lui sont applicables. Or, étant donné que la Poste va acquérir la personnalité juridique – et surtout en raison de son autonomie en matière de budget –, la LFC ne pourra plus du tout lui être appliquée.

(Art. 22, 3^e al.)

D'après l'article 22, 2^e alinéa, LFC, les prêts et les participations sont en règle générale évalués selon des principes commerciaux; le 3^e alinéa du même article dispose quant à lui que le capital de base et le capital de dotation des entreprises et établissements de la Confédération ne sont pas amortis. Un capital de dotation octroyé à l'Entreprise des PTT serait jusqu'ici tombé sous le coup du 3^e alinéa; or, à l'avenir, le 2^e alinéa vaudra également pour la Poste. Il apparaît en effet comme justifié que toutes les participations de la Confédération soient évaluées selon les mêmes principes. C'est pourquoi la modification proposée porte sur l'abrogation pure et simple de l'article 22, 3^e alinéa, LFC. A l'avenir, les capitaux de base ou de dotation des entreprises et établissements de la Confédération, y compris par conséquent le capital de dotation des CFF et le capital de base de l'Office fédéral de la production d'armements, seront tous enregistrés dans le bilan du compte d'Etat selon des principes commerciaux.

(Art. 35, 2^e al.)

Conformément à l'article 35, 2^e alinéa, LFC, la trésorerie centrale de l'Entreprise des PTT est actuellement gérée par l'Administration fédérale des finances. Etant donné qu'à l'avenir également les fonds confiés à la Poste par la clientèle dans le cadre de l'utilisation des services de paiement seront garantis par la Confédération, l'entreprise, en contrepartie, continuera à collaborer exclusivement avec l'Administration fédérale des finances pour toutes les questions de trésorerie. Les bases de cette collaboration sont les suivantes:

- la Poste est responsable de la gestion des fonds déposés par la clientèle;
- les résultats obtenus par la Poste restent à sa disposition pour être utilisés là où ils ont été générés;
- les produits des services de paiement sont acquis à la Poste, qui les affecte à son propre développement.

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 611.0

Les relations de la trésorerie seront réglées en détail dans des accords particuliers. On veillera notamment à ce que les besoins en capitaux de la Poste soient pris en compte avant que les fonds déposés par la clientèle des services de paiement ne soient transférés à l'Administration fédérale des finances.

Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁾

La Poste ne faisant plus partie de l'administration fédérale, la mention de l'Entreprise des PTT n'a plus de raison d'être dans cette loi.

Loi sur la durée du travail²⁾ (LDT)

A l'avenir, seule la Poste sera soumise à cette loi.

22 Loi sur l'entreprise de télécommunications (LET)

221 Le projet dans ses grandes lignes

Souplesse et délégation sont les maîtres-mots du projet de loi. Une grande souplesse de gestion s'impose en effet dans les relations de l'entreprise, aussi bien sur le plan externe – d'où le choix de soumettre les rapports avec la clientèle aux dispositions du droit privé – que sur le plan interne. Les mécanismes de gestion proposés ont été élaborés non pas en fonction d'une situation donnée, telle qu'elle peut exister à un moment précis, mais de manière à pouvoir être appliqués en toutes circonstances. Le projet de loi se contente en fait de définir les organes les plus importants de l'entreprise ainsi que les liens qui les unissent, laissant par ailleurs à l'entreprise le soin de s'organiser comme elle l'entend; il lui donne ainsi la possibilité de réagir rapidement à l'évolution de ses besoins. Il permet en outre de déléguer les compétences en matière de prise de décision partout où elles sont utiles à l'exercice des activités commerciales.

La nouvelle loi se subdivise en sept sections. Les trois premières sont consacrées respectivement aux dispositions générales, aux actionnaires et aux organes de la future entreprise. La section 4 règle les questions de l'établissement des comptes, de l'emploi du bénéfice et de l'assujettissement à l'impôt. Elle pose les bases d'une comptabilité moderne, fondée sur les principes régissant l'établissement régulier des comptes et sur les normes internationales généralement admises; elle traite en outre des autres éléments servant à la détermination et à la répartition du bénéfice de l'entreprise, laquelle se doit de constituer des réserves importantes si elle entend se maintenir sur le marché. La section 5 est consacrée au personnel du groupe, qui sera engagé sous le régime du droit privé, alors que la section 6 traite des questions de procédure. La dernière section, enfin, contient des dispositions sur la mise en place des nouvelles structures.

¹⁾ RS 611.010

²⁾ RS 822.21

222 Commentaire détaillé du projet

222.1 Section 1: Dispositions générales

222.11 Objet (Art. 1^{er})

La nouvelle loi règle la constitution et l'organisation d'une entreprise fédérale de télécommunications. Celle-ci correspondra pour l'essentiel au département de l'Entreprise des PTT qui fournit actuellement des services de télécommunications et de radiodiffusion. Compte tenu du fait que les autres secteurs de l'Entreprise des PTT seront simultanément intégrés à une nouvelle entreprise de services postaux, la restructuration des PTT sera totale. Cette réorganisation, sans laquelle l'entreprise de télécommunications ne pourra s'affirmer sur un marché destiné à être entièrement libéralisé, est le fruit des travaux de révision législative entrepris dans l'intention d'accroître l'autonomie de gestion du département des télécommunications. Il s'agissait en particulier d'établir une distinction claire entre les décisions de nature politique et celles d'ordre opérationnel, de faciliter la conclusion d'alliances et de permettre à l'entreprise d'aménager ses prestations et de fixer ses prix plus librement. La création d'une véritable entreprise de télécommunications permet enfin de séparer les fonctions de réglementation des fonctions d'exploitation.

222.12 Forme juridique et inscription au registre du commerce (Art. 2)

En tant que personne morale, l'entreprise sera titulaire de droits et d'obligations et pourra ester en justice. Régie par une loi d'organisation et par des statuts particuliers, elle aura la forme d'une société anonyme de droit public, ce qui signifie que tout en étant conforme pour l'essentiel au droit de la société anonyme, elle sera soumise à un certain nombre de dispositions législatives qui s'en écartent. Ces divergences sont dans la plupart des cas d'ordre secondaire. Elles reflètent la nécessité dans laquelle on s'est trouvé, lors de l'élaboration du projet de loi, de concilier des intérêts opposés. Il s'agit néanmoins d'appliquer, dans toute la mesure du possible, l'intégralité du droit de la société anonyme. La société par actions est un instrument d'une grande souplesse qui permet de répondre aux besoins les plus divers et qui a depuis longtemps fait ses preuves. D'une manière générale, le modèle d'organisation qu'elle propose peut être considéré comme le plus approprié pour une entreprise de la taille de la future entreprise fédérale de télécommunications.

Par son inscription au registre du commerce, l'entreprise jouira automatiquement de la protection des raisons de commerce prévue aux articles 944 ss CO. De plus, si son organisation obéit en premier lieu aux dispositions de la loi qui la régit, les détails en sont réglés dans les statuts. La loi prévoit ainsi expressément que la raison sociale sera fixée dans ces derniers et qu'il appartiendra donc à l'assemblée générale de la choisir.

222.13 But (Art. 3)

Le 1^{er} *alinéa* définit le champ d'activité économique de l'entreprise et de ses éventuelles filiales, à savoir les domaines de la télécommunication et de la radiodiffusion, et crée ainsi la base légale sur laquelle reposera l'exercice de cette activité. Cette disposition vise à mettre l'entreprise et ses filiales sur un pied d'égalité avec la concurrence. La description volontairement non restrictive du but tient compte en outre de l'évolution constante tant des techniques que des conditions économiques.

Le 2^e *alinéa* fournit à l'entreprise les instruments dont elle a besoin pour atteindre le but fixé. Il convient de relever ici que le but de l'entreprise sera formulé de façon détaillée dans les statuts, lesquels devront satisfaire aux exigences du registre du commerce et être compatibles avec une éventuelle structure de groupe. L'entreprise devra dans tous les cas pouvoir conclure des alliances avec d'autres sociétés, mais aussi emprunter des fonds sur les marchés monétaire et financier et hypothéquer des immeubles. La possibilité de créer des filiales est également de première importance. Le groupe qui résulterait d'une telle démarche devra être structuré et organisé compte tenu des besoins du marché et des contraintes fiscales. Selon la LET, la constitution d'un groupe de sociétés figure donc parmi les moyens dont disposera la future entreprise de télécommunications pour réaliser ses objectifs. Il s'agit ainsi de lui permettre de se doter d'une structure aussi compétitive que celle de ses concurrents.

222.14 Droit applicable (Art. 4)

L'entreprise sera soumise, pour l'essentiel, aux dispositions du droit de la société anonyme. Le renvoi explicite à ce droit permet d'écourter le projet de loi, tout en garantissant à l'entreprise un maximum de souplesse en matière de gestion. Les seules dispositions qui doivent absolument figurer dans la nouvelle loi sont celles que le droit de la société anonyme ne prévoit pas expressément. Il en résulte qu'en ce qui concerne la structure de l'entreprise, le projet n'entre dans les détails que lorsque le droit de la société anonyme ne contient pas la norme requise ou qu'il est indispensable d'y déroger expressément. Lorsque, au contraire, le projet reprend certaines dispositions de ce droit sans les modifier ou qu'il dispose de leur application par analogie (p. ex. en matière de capital-actions ou d'attributions intransmissibles du conseil d'administration), un énoncé concis suffit à l'indiquer.

La loi pourrait certes régler beaucoup plus en détail la structure de l'entreprise, mais cette solution présenterait un inconvénient majeur: elle ne permettrait pas d'adapter l'organisation de la société à l'évolution de la situation économique autrement que dans le cadre d'une procédure formelle de révision législative. Le fait que l'entreprise de télécommunications sera soumise principalement aux dispositions du droit de la société anonyme implique au contraire que sa structure, tout comme celle de n'importe quelle société par actions, pourra être définie pour l'essentiel dans les statuts. En s'appuyant aussi largement sur le droit de la société anonyme, le législateur exprime en outre clairement sa volonté de constituer une société régie par les principes du droit privé.

222.2 Section 2: Capital-actions et actionnaires

222.21 Capital-actions (Art. 5)

Le montant du capital-actions ainsi que l'espèce et la valeur nominale des titres de participation devront être fixés statutairement. La présence de cet article dans la loi s'explique non pas par une dérogation aux dispositions du droit de la société anonyme, mais plutôt par la nécessité d'établir une distinction entre l'entreprise de télécommunications disposant d'un capital-actions et un établissement de droit public pourvu, le cas échéant, d'un capital de dotation. On indique ainsi que l'entreprise doit assurer son financement en application des principes du droit privé. De plus, si la loi utilise le terme de «titres de participation», c'est parce qu'il devra être possible d'émettre non seulement des actions, mais aussi des bons de participation, même si ceux-ci ne sont pas appelés à jouer un rôle important. En pareil cas, il serait au demeurant plus exact de parler non pas de capital-actions, mais de capital de base. Toutefois, étant donné que dans ce contexte le droit de la société anonyme ne fait mention que du capital-actions, seule cette notion est utilisée dans la loi (cf. Forstmoser/Meier-Hayoz/Nobel, Schweizerisches Aktienrecht, 1^{re} édition, 1996, § 49, n° 16 ss).

222.22 Position de la Confédération et participation de tiers (Art. 6)

Étant donné que tous les biens matériels et les ressources financières dont disposera l'entreprise de télécommunications auront été mis à sa disposition par la Confédération, celle-ci se verra remettre en guise d'indemnisation la totalité des actions émises par la nouvelle société. Ce fait n'est pas expressément mentionné dans la loi, car il découle impérativement de l'acte constitutif.

D'après le 1^{er} alinéa, le Conseil fédéral sera ensuite tenu de conserver la majorité du capital et des voix et de garder ainsi le contrôle de l'entreprise. Ce n'est donc pas au Conseil fédéral qu'il appartiendra de décider si la Confédération doit renoncer à sa position dominante, ni, le cas échéant, dans quelle mesure elle doit le faire, que ce soit en aliénant plus de la moitié de ses actions, en procédant à une augmentation de capital ou encore en renonçant à la majorité des voix. Au cas où la Confédération souhaiterait céder la majorité du capital et des voix – ce qui d'après un avis de droit de l'OFJ du 31 janvier 1996 serait possible à certaines conditions (cf. ch. 62) –, une révision de la loi serait alors indispensable.

Le 2^e alinéa établit clairement qu'au-delà de celle prévue à l'alinéa précédent, aucune limite dérogeant au droit de la société anonyme n'est posée au commerce des titres de participation. Il autorise donc le Conseil fédéral, dans les limites fixées au 1^{er} alinéa, et les tiers qui en détiendraient à aliéner des actions de l'entreprise de télécommunications. De même, en cas d'augmentation de capital, des tiers pourront souscrire les actions émises et faire bénéficier ainsi l'entreprise d'un afflux de capitaux supplémentaires. La prise de participation de tiers aura lieu aux conditions du marché et au moyen des instruments prévus par le droit de la société anonyme. En reprenant l'essentiel de ce droit, on vise en particulier à

faciliter l'admission en bourse des actions de la société. C'est dans ce même but que l'on a intentionnellement renoncé à inscrire dans la loi tout droit spécial en faveur de tiers. Le Conseil fédéral doit en effet pouvoir décider librement non seulement dans quelle mesure il entend aliéner des titres de participation, mais aussi s'il entend le faire sur le marché libre ou en les proposant directement à des groupes déterminés d'intéressés. Dans ce dernier cas, les paquets de titres proposés devront l'être au cours établi par le marché, afin de prévenir toute distorsion ou réaction négative de celui-ci. La loi permettra donc de vendre des actions à n'importe quel tiers, en bourse ou hors bourse, y compris aux cantons et aux communes. Ainsi que le prévoit le droit de la société anonyme, l'aliénation d'actions au personnel de l'entreprise pourra également être envisagée. L'objectif est d'élargir le cercle des actionnaires aussi rapidement que possible, à condition toutefois que cela se justifie du point de vue économique.

La forte influence que la Confédération sera à même d'exercer sur l'entreprise en tant que détentrice de la majorité du capital et des voix risque de créer un climat d'insécurité propre à décourager les investisseurs potentiels. Le 3^e alinéa tient compte de cette éventualité et prévoit que le Conseil fédéral devra établir clairement comment il entend défendre les intérêts de la Confédération au sein de l'entreprise. Les moyens dont il disposera pour préserver ces intérêts sont ceux que le droit de la société anonyme accorde à l'actionnaire majoritaire, à savoir le contrôle de la majorité des voix à l'assemblée générale et l'influence exercée sur la nomination des membres du conseil d'administration. D'après cet alinéa, le Conseil fédéral sera tenu de définir tous les quatre ans des objectifs qui le lieront, créant ainsi les conditions de transparence souhaitées par les tiers investisseurs. Il s'agira en outre d'opérer une distinction entre les objectifs fixés par le Conseil fédéral en tant qu'actionnaire et la stratégie d'entreprise proprement dite. L'actionnaire majoritaire se contentera de n'aborder que les points les plus importants pour lui, laissant la définition de l'orientation générale de l'entreprise et en particulier la responsabilité de la gestion opérationnelle aux organes prévus à cet effet. Les objectifs de l'actionnaire majoritaire pourront inclure les éléments suivants: indications sur l'orientation générale de l'entreprise, objectifs financiers généraux (p. ex. le rendement escompté), politique à suivre en matière de coopération et de prise de participations, politique du personnel tant que les rapports de service ne seront pas régis par le droit privé, étendue et calendrier de l'éventuelle privatisation partielle de l'entreprise.

222.3 Section 3: Organes

222.31 Organes (Art. 7)

Le code des obligations impose aux sociétés anonymes les organes suivants: l'assemblée générale (art. 698 ss CO), le conseil d'administration (art. 707 ss CO) et l'organe de révision (art. 727 ss CO). Compte tenu des dimensions de l'entreprise, le projet de loi complète ces dispositions du droit de la société anonyme par l'obligation de constituer également une direction, laquelle se chargera de la gestion conformément au règlement d'organisation édicté par le conseil d'administration.

222.32 Assemblée générale (Art. 8)

La loi prévoit que les attributions de l'assemblée générale seront réglées par les dispositions du droit de la société anonyme, en particulier par l'article 698 CO. On entend ainsi souligner que les pouvoirs de l'assemblée générale de l'entreprise de télécommunications seront les mêmes que ceux de l'assemblée générale d'une société anonyme de droit privé. La nouvelle loi ne change donc rien aux principales fonctions des organes de la société telles qu'elles sont définies par le droit de la société anonyme, pas plus qu'elle n'élargit les pouvoirs de l'assemblée générale. Il faut relever en outre que les représentants de la Confédération – actionnaire majoritaire de l'entreprise – au sein du conseil d'administration seront en principe élus par l'assemblée générale. Si toutefois, en vertu d'un droit que pourraient lui conférer les statuts (art. 762 CO), elle se faisait représenter par délégation, la Confédération devrait assumer directement toute responsabilité pour ses représentants délégués. Il convient enfin de signaler, par souci d'exhaustivité, que l'application la plus large possible du droit de la société anonyme implique que l'assemblée générale pourra en tout temps modifier les statuts initiaux de l'entreprise, lesquels, pour des raisons d'ordre pratique, doivent être approuvés par le Conseil fédéral préalablement à la constitution de la société.

222.33 Conseil d'administration (Art. 9)

Le 1^{er} alinéa dispose que les tâches du conseil d'administration sont celles qui sont prévues à l'article 716a CO. Le renvoi explicite à cet article fondamental du droit de la société anonyme est d'autant plus judicieux qu'il exclut toute dérogation aux dispositions qu'il contient. Les obligations auxquelles le conseil d'administration ne pourra déroger sont donc énumérées à l'article 716a CO. Elles sont *intransmissibles* et *inaliénables*. Par cette disposition, le conseil d'administration se verra privé de toute possibilité de transférer ses obligations à des tiers, tels que la Confédération, l'assemblée générale, l'organe de révision ou la direction. En contrepartie, les attributions qui découlent de ces obligations ne pourront lui être contestées par quelque autre organe ou instance externe que ce soit. Le conseil d'administration les exercera en exclusivité. Ainsi, selon le modèle proposé à bon escient par le droit de la société anonyme, c'est l'image d'un conseil d'administration restreint, mais aux compétences étendues et doté de grandes capacités en matière de gestion d'entreprise, qui transparaît à travers la nouvelle loi. Pour un commentaire détaillé des attributions définies à l'article 716a CO, on se référera à la doctrine du droit de la société anonyme et à l'abondante jurisprudence existant en la matière.

D'après le 2^e alinéa et conformément à l'article 716a, 2^e alinéa, CO, le conseil d'administration aura le droit de répartir entre ses membres, pris individuellement ou groupés en comités, la charge de préparer et d'exécuter ses décisions et de surveiller certaines affaires, telles que le déroulement de l'assemblée générale. Il sera libre pour cela de s'organiser et de procéder comme il l'entend.

Le projet évite de favoriser des intérêts particuliers par l'octroi de privilèges légaux. Le 3^e *alinéa* constitue cependant une exception à cette règle, dans la mesure où il prévoit que le personnel de l'entreprise pourra défendre ses intérêts en étant convenablement représenté au sein du conseil d'administration. Les représentants du personnel seront nommés par l'assemblée générale et leurs droits et obligations seront exactement les mêmes que ceux des autres membres du conseil, notamment en ce qui concerne le maintien du secret et la responsabilité. Il s'ensuit qu'en tant que membre du conseil d'administration, tout représentant du personnel devra défendre en premier lieu les intérêts de l'entreprise, étant entendu par ailleurs qu'il pourra également faire valoir le point de vue du personnel.

222.34 Direction (Art. 10)

La loi prévoit que le conseil d'administration doit déléguer la gestion à la direction dans le règlement d'organisation. Cette obligation de déléguer s'appuie essentiellement sur le fait que la direction est elle aussi un organe constitué en vertu de la loi. Contrairement au droit de la société anonyme, la LET ne laisse donc pas au conseil d'administration la liberté d'assurer lui-même la gestion. Il faut relever au demeurant que les dimensions de l'entreprise font qu'il serait difficile pour le conseil d'administration de gérer également les affaires courantes. Le projet reprend donc, en l'inscrivant dans la loi, le modèle d'organisation adopté pour des raisons d'ordre pratique par les grandes sociétés anonymes de droit privé. Selon ce modèle, le conseil d'administration doit pouvoir concentrer ses activités sur les affaires qui revêtent une importance particulière pour l'entreprise et laisser à la direction le soin d'assurer la gestion opérationnelle et de liquider les affaires courantes. Les rapports entre la direction et le conseil d'administration devront être réglés en détail par ce dernier dans le règlement d'organisation, mais le conseil d'administration sera tenu dans tous les cas d'exercer lui-même les attributions intransmissibles qui lui reviennent. Parmi celles-ci figure notamment la haute surveillance de la direction. On remarquera donc que le projet se distingue du droit de la société anonyme en ceci qu'il réglemente la délégation de manière plus stricte. La possibilité de déléguer la gestion à des membres du conseil d'administration, conformément à l'article 716b CO, sera néanmoins maintenue, mais ces derniers devront alors impérativement être membres de la direction, afin que le modèle prescrit par la présente loi soit respecté.

Le projet présente encore une autre différence par rapport au droit de la société anonyme (cf. art. 721 CO). Le 2^e *alinéa* dispose en effet qu'il appartiendra à la direction – et non au conseil d'administration – de nommer des fondés de procuration et d'autres mandataires commerciaux et de les inscrire au registre du commerce. Cette dérogation s'explique essentiellement par des considérations d'ordre pratique.

222.35 Organe de révision (Art. 11)

Par souci d'exhaustivité, le projet précise à l'article 11 que l'entreprise de télécommunications doit disposer d'un organe de révision dont les compétences et les obligations sont réglées par les dispositions du droit de la société anonyme valables en la matière. L'entreprise remplira les conditions énumérées à l'article 727b CO et devra donc désigner des réviseurs possédant des qualifications professionnelles particulières.

222.4 Section 4: Etablissement des comptes, emploi du bénéfice et assujettissement à l'impôt

222.41 Etablissement des comptes (Art. 12)

L'entreprise tiendra des comptes annuels (comptes propres de l'entreprise) et, si elle se structure en groupe, des comptes de groupe (comptes consolidés). Ce faisant, elle appliquera les principes régissant l'établissement régulier des comptes ainsi que les normes généralement admises (p. ex. normes RPC et IAS). L'application de ces normes répond aux exigences actuelles en matière d'établissement et de transparence des comptes et aura notamment pour conséquence que l'actuel régime des amortissements de la Confédération ne sera plus valable pour l'entreprise. De plus, si elle répond en quelque sorte au minimum requis par le droit de la société anonyme, l'application des normes internationales de comptabilité constitue le préalable non seulement de toute activité internationale, mais aussi de l'accès aux marchés des capitaux. La transparence de la comptabilité joue en effet un rôle important dans les prises de décisions des investisseurs.

222.42 Constitution de réserves (Art. 13)

Si l'on veut que la structure du capital reste équilibrée à long terme, les amortissements, les corrections de valeur et les provisions sont certes indispensables, mais il faut aussi constituer des réserves qui répondent aux besoins dictés par les marchés libéralisés. La nouvelle entreprise ne pourra en effet opérer efficacement sur ces marchés et bénéficier d'une mobilité financière suffisante que si ses fonds propres sont renforcés par la constitution de réserves appropriées. Ces dernières devront en particulier garantir que, même en période défavorable, l'entreprise de télécommunications puisse toujours remplir ses tâches sans aide extérieure, évitant ainsi d'être une charge pour la Confédération, et financer la fourniture de ses prestations par ses propres moyens. La constitution de réserves augmentera par ailleurs la valeur intrinsèque de l'entreprise, ce dont la Confédération profitera indirectement.

La dotation en fonds propres reposera donc sur l'affectation d'une partie des bénéfices aux réserves. Les montants affectés devront être fixés de manière judicieuse, compte tenu des progrès de la technique, du développement de

l'entreprise, de l'évolution de la situation économique et des usages du secteur. L'entreprise sera tenue de constituer ses réserves conformément aux dispositions du droit de la société anonyme. Le projet précise qu'elle pourra, avec l'autorisation de l'assemblée générale, décider de la constitution de réserves statutaires de manière à disposer rapidement des fonds nécessaires à sa survie. Eu égard à l'expérience d'autres entreprises de télécommunications à l'étranger, l'entreprise fédérale s'efforcera de se doter d'une part de fonds propres comprise entre 30 et 40 pour cent. Les réserves seront constituées en fonction des résultats de l'exercice et l'affectation de fonds aux réserves sera approuvée par l'assemblée générale, au moment où celle-ci statuera sur l'emploi du bénéfice.

222.43 Emploi du bénéfice

(Art. 14)

L'article 14 pose les bases du versement obligatoire du bénéfice, lequel ne doit pas être considéré comme un moyen permettant de drainer toutes les ressources de l'entreprise vers la Confédération: le faire finirait par diminuer la valeur de l'entreprise en la vidant de sa substance et par la mettre dans l'impossibilité de continuer à alimenter les caisses de l'Etat. En fait, plus la capacité financière de l'entreprise se renforcera, plus sa valeur, et par conséquent la fortune de la Confédération, s'accroîtra. Une augmentation de la valeur intrinsèque de l'entreprise permettrait en outre à la Confédération de réaliser une plus-value lors de la vente ultérieure d'actions à des tiers. Il appartiendra à l'assemblée générale de statuer sur l'emploi du bénéfice et de décider du versement d'un dividende à la Confédération et aux autres actionnaires éventuels. Le montant du dividende sera fixé en fonction de la situation financière et des projets de l'entreprise.

222.44 Assujettissement à l'impôt

(Art. 15)

Jouissant des mêmes droits que ses concurrents, l'entreprise fédérale devra également être soumise aux mêmes obligations. Elle ne pourra donc être exonérée du paiement des impôts. Elle sera toutefois autorisée à déduire du bénéfice à répartir les montants versés au titre des impôts.

222.5 Section 5: Personnel

222.51 Rapports de service

(Art. 16)

Selon le 1^{er} alinéa, l'entreprise de télécommunications engagera son personnel sous le régime du droit privé. Il ne suffit pas en effet de lui octroyer une plus grande liberté de gestion, il s'agit également de lui permettre de gérer ses ressources humaines avec davantage de souplesse, compte tenu de ses besoins spécifiques. Devant faire face à une forte concurrence tant nationale qu'internationale, l'entreprise aura des besoins qui se distingueront nettement de ceux des autres secteurs de l'administration fédérale. Elle devra en particulier être à même

de réagir opportunément et de manière autonome à l'évolution des marchés: Ses activités à l'étranger seront en outre appelées à se développer considérablement, tant directement que par l'intermédiaire de prises de participation, et elle devra par conséquent être en mesure de faire intervenir son personnel hors de nos frontières, rapidement et aux conditions prévalant sur le plan international. Le statut des fonctionnaires auquel est actuellement soumis le personnel ne permet pas de répondre à toutes ces exigences. Les procédures de droit public qui le caractérisent sont trop lourdes et les voies de droit qu'il prévoit restreignent par trop la marge de manœuvre dont l'entreprise a besoin.

Jusqu'à une certaine valeur litigieuse, les différends relevant des rapports de service seront jugés par les tribunaux du travail, et au-delà de cette valeur par les tribunaux civils ordinaires. La procédure sera réglée par le code de procédure civile du canton concerné. L'article 343 CO contient par ailleurs des dispositions contraignantes relatives au for (domicile du défendeur ou de l'employeur) et à la procédure (procédure simple et rapide si la valeur litigieuse ne dépasse pas 20 000 fr.).

Les contrats de travail individuels reposeront sur une convention collective de travail conclue avec les associations du personnel. C'est pourquoi le 2^e alinéa prévoit que l'entreprise de télécommunications devra conduire avec lesdites associations des négociations devant aboutir à la conclusion d'une telle convention.

Le 3^e alinéa dispose que s'ils ne parviennent pas à un accord sur la conclusion de la convention collective de travail ou sur certaines de ses dispositions, les partenaires sociaux feront appel à une commission d'arbitrage, dont ils éliront les membres de manière paritaire. Il appartiendra à la commission elle-même de désigner son président. Le rôle de la commission d'arbitrage sera de résoudre les points litigieux en soumettant aux partenaires sociaux des propositions non contraignantes. La loi renonce ainsi à introduire une procédure de conciliation obligatoire.

L'entrée en vigueur de la première convention collective de travail rendra en principe caduques, pour l'entreprise de télécommunications, toutes les dispositions de la législation sur les fonctionnaires – contenues dans le statut des fonctionnaires ainsi que dans les ordonnances et règlements d'application s'y rapportant – qui dérogent aux dispositions du code des obligations. Il s'agira par conséquent de renégocier, entre autres, les dispositions relatives à la protection contre les congés (délais de congé particuliers, conditions de résiliation), à la rémunération (composantes du salaire, suppléments et prestations salariales accessoires), à la durée du travail, aux vacances, aux congés, au droit de participation ou à la promotion du personnel. La convention collective de travail pourra également prévoir et régler la constitution d'un organe indépendant propre à l'entreprise, devant lequel pourront être portés les différends relevant du droit du travail.

D'une manière générale, la convention collective de travail devra être à la base d'une politique du personnel qui tienne compte équitablement aussi bien des besoins du personnel que de ceux de l'entreprise, et fasse par ailleurs de celle-ci un employeur recherché et fiable.

Les besoins particuliers de certaines catégories de personnel (p. ex. le personnel rattaché aux services de renseignements ou occupé à l'étranger) pourront également être pris en compte dans la convention collective de travail. Dans des cas déterminés, il sera toutefois possible de conclure des contrats de travail individuels qui échapperont au champ d'application de la convention collective de travail.

222.52 Prévoyance professionnelle (Art. 17)

Le personnel de l'entreprise de télécommunications restera affilié à la Caisse fédérale de pensions (CFP), ainsi que l'ont souhaité les associations du personnel. L'entreprise aura toutefois la possibilité d'affilier son personnel à d'autres caisses de pension, en tant que leurs conditions d'affiliation répondront mieux aux besoins de l'employeur et à ceux du personnel. La constitution d'une caisse de pension particulière ou l'affiliation à une autre caisse gérée par des tiers sera dans tous les cas soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

La réserve mathématique s'élève à 2,8 milliards de francs pour le personnel actif de la future entreprise et à 3,2 milliards pour les retraités. A l'heure actuelle, le taux de couverture est de 65,3 pour cent, alors que les statuts de la CFP imposent un taux de 66,6 pour cent (art. 58). Le découvert technique est donc de 34,7 pour cent, soit 2,1 milliards de francs, montant que l'employeur est tenu de rémunérer au taux de 4 pour cent.

En ce qui concerne le personnel qui dépend actuellement du règlement de prévoyance C 25 propre à l'Entreprise des PTT (auxiliaires, personnel de nettoyage et personnel engagé selon les dispositions du CO), il sera affilié à la CFP après que le découvert de 45 millions de francs qui le concerne aura été comblé.

A l'avenir, l'entreprise devra par ailleurs présenter, en matière de prévoyance professionnelle, un taux de couverture de 100 pour cent de la réserve mathématique, qu'elle reste affiliée à la CFP ou qu'elle choisisse une institution de prévoyance privée. En lui imposant la couverture intégrale, on entend éviter qu'elle ne bénéficie, par rapport aux opérateurs du secteur privé, d'un avantage propre à fausser le jeu de la libre concurrence. Il importe en outre, eu égard au marché des capitaux et à une éventuelle demande d'admission en bourse, que sa situation dans ce domaine soit des plus transparentes, car les investisseurs potentiels voudront évidemment savoir qui devra assumer le découvert de la CFP et selon quelles modalités.

La transformation du département des télécommunications de l'Entreprise des PTT en une entreprise autonome n'aura aucun effet sur l'octroi de la compensation du renchérissement à ses retraités. Ayant toujours été soumis au droit en vigueur pour le personnel de la Confédération, ceux-ci continueront à bénéficier des droits acquis au sein de la CFP. La compensation du renchérissement leur sera octroyée conformément aux règles édictées en la matière par la Confédération et sera financée pour l'essentiel par les produits du capital de couverture.

Quant aux collaborateurs de l'entreprise qui feront valoir leur droit à la retraite entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 2000, ils bénéficieront eux aussi de la compensation du renchérissement conformément aux règles édictées par la Confédération; le financement sera assuré de la même manière que pour les retraités du département des télécommunications. Dès le 1^{er} janvier 2001, en revanche, le personnel de l'entreprise fédérale de télécommunications sera soumis aux dispositions du droit privé et ceux qui prendront leur retraite à partir de cette date se verront accorder la compensation du renchérissement selon les règles en vigueur dans leur caisse de pension. Les principes régissant l'octroi et le financement de la compensation du renchérissement exposés ci-dessus sont applicables par analogie à toutes les rentes autres que les rentes de vieillesse.

222.6 Section 6: Relations juridiques, responsabilité et procédure

222.61 Relations juridiques et responsabilité

(Art. 18)

La reprise de l'essentiel des règles auxquelles sont soumis les opérateurs privés aura également des répercussions sur la nature des rapports avec la clientèle: à l'heure actuelle, les législations sur les télécommunications et sur la radiodiffusion prévoient que les relations juridiques entre l'Entreprise des PTT et sa clientèle sont réglées par les dispositions du droit public, aussi bien dans le domaine du monopole que dans celui des services fournis en libre concurrence. Il en résulte que les conditions générales de fourniture des prestations, en particulier les prix, doivent actuellement être fixées par voie d'ordonnance et que les différends sont réglés par l'Entreprise des PTT elle-même ou, en dernière instance, par le Tribunal fédéral (sur recours de droit administratif). La libéralisation totale du marché des télécommunications, à laquelle doit aboutir la révision de la loi sur les télécommunications, requerra toutefois l'abandon de cette réglementation fondée sur le droit public. C'est pourquoi la loi prévoit que les relations juridiques entre l'entreprise de télécommunications et sa clientèle relèveront du droit privé et que les contestations seront portées devant les tribunaux civils. Ce n'est qu'ainsi que l'entreprise pourra fournir ses prestations dans les mêmes conditions que ses concurrents du secteur privé et se trouver sur un pied d'égalité avec eux.

Cette solution permettra donc à l'entreprise de télécommunications d'établir son offre et de fixer ses prix comme la concurrence, en fonction des besoins du marché et à la lumière des règles du droit privé exclusivement (voir à ce propos M. Stämpfli, *Die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft*, Diss. Bern 1991, p. 167 ss, en particulier p. 172). Seules seront réservées les obligations qui découleront de l'application du régime de la concession prévu par la nouvelle LTC.

En matière de responsabilité, le projet de loi renvoie également aux dispositions du droit privé et exclut expressément toute application de la loi sur la responsabilité. Il apparaît ainsi clairement qu'aucun régime de responsabilité particulier ne pourra être appliqué à l'entreprise de télécommunications, qui sera ainsi soumise aux mêmes règles que les autres secteurs du marché. N'ayant par ailleurs plus aucune prérogative en matière de réglementation, elle agira dans les mêmes conditions que toute personne physique ou morale avec qui elle entrera en

relation. Elle sera par conséquent traitée comme un sujet de droit privé à part entière. La mention, au 2^e *alinéa*, des organes et du personnel a pour but d'établir que l'exclusion de toute règle particulière en matière de responsabilité concerne également ces groupes de personnes. Une exception est néanmoins prévue pour la période transitoire pendant laquelle le statut des fonctionnaires sera encore applicable. Le maintien durant cette période des règles prévues par la loi sur la responsabilité apparaît en effet comme justifié. Selon ces dispositions, le lésé ne peut agir en justice directement contre le fonctionnaire fautif et toute poursuite pénale d'un fonctionnaire doit être autorisée par le Département fédéral de justice et police (DFJP).

222.62 Procédure (Art. 19)

Etant donné que les relations juridiques entre l'entreprise de télécommunications et sa clientèle obéiront aux règles du droit privé, il appartiendra aux tribunaux civils de trancher les litiges.

Le projet désigne, au 2^e *alinéa*, le for ordinaire auquel les actions contre l'entreprise doivent être ouvertes, indiquant ainsi que les règles générales de la procédure civile relatives à la détermination du for seront applicables. Les fors exclusifs ou désignés par accord mutuel prévalent. Un for particulier, mais non exclusif, est en outre prévu au 3^e *alinéa* pour les succursales de la Poste.

222.7 Section 7: Dispositions transitoires et finales

222.71 Organisation de la Poste (Art. 20)

Il s'agit ici d'une disposition supplétive d'ordre technique. L'actuelle loi sur l'organisation des PTT sera en effet intégralement abrogée par l'entrée en vigueur de la LET. Or, si pour une raison quelconque – par exemple un référendum –, la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste ne devait pas entrer en vigueur en même temps, la Poste ne serait plus régie par aucun acte législatif valable. Dans une telle éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter une réglementation supplétive à laquelle la Poste serait soumise à titre transitoire. Le projet de loi sur l'organisation de la Poste contient un article similaire concernant l'entreprise fédérale de télécommunications, au cas où ce serait l'entrée en vigueur de la loi régissant l'organisation de cette dernière qui serait différée.

222.72 Constitution de l'entreprise (Art. 21)

La constitution de l'entreprise de télécommunications ne correspond pas, à proprement parler, à la fondation d'une nouvelle entreprise, cas réglé en détail par le droit de la société anonyme. Il s'agit plutôt d'une restructuration. La loi ne

peut donc se contenter de renvoyer aux dispositions du code des obligations relatives à la société anonyme et au registre du commerce. Pour des motifs de transparence, elle doit fixer en détail les modalités du processus de transition.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral nommera le premier conseil d'administration et il en désignera le président. Il lui incombera également d'arrêter – en lieu et place de l'assemblée des fondateurs – les premiers statuts de l'entreprise et de décider de son bilan d'ouverture. Les valeurs inscrites au bilan lors de la constitution de l'entreprise ne seront plus sujettes à correction. L'actif et le passif repris par la nouvelle entreprise devront donc être évalués avec la plus grande attention et selon des principes reconnus. Etant donné que, pour des raisons d'ordre pratique, il convient de connaître le bilan de clôture de l'Entreprise des PTT avant d'établir le bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications, celui-ci pourra être adopté un certain temps seulement après l'entrée en vigueur de la loi, mais avec effet rétroactif, conformément à l'usage établi en économie privée. De plus, en vue de l'enregistrement des mutations dans les bureaux du registre foncier, le Conseil fédéral déterminera quels droits de propriété foncière et autres droits réels seront attribués à l'entreprise. Des considérations d'ordre pratique sont à l'origine du choix d'un tel processus de transition plutôt que d'une fondation au sens du droit de la société anonyme. Dans un premier temps, en effet, la Confédération sera l'actionnaire unique de l'entreprise et il appartiendrait donc de toute façon au Conseil fédéral d'accomplir, au nom de la Confédération, tous les actes requis par une fondation. Sans aucun doute désignerait-il à cet effet un ou plusieurs représentants, mais il est probable aussi qu'il voudrait examiner lui-même les pièces nécessaires à la fondation et qu'il ne laisserait pas auxdits représentants la liberté de nommer à leur guise les membres du conseil d'administration. Ce serait réduire la fondation de l'entreprise à une simple formalité administrative. De plus, étant donné qu'un arrêté du Conseil fédéral est suffisant pour procéder à l'inscription de l'entreprise au registre du commerce prévue à l'article 2 de la loi, la solution adoptée permet de constituer la société en évitant de passer en la forme authentique les actes prévus par les dispositions du code des obligations relatives à la société anonyme et au registre du commerce.

A l'occasion de sa première séance, le conseil d'administration nommera les personnes chargées de la gestion et de la représentation et édictera un règlement d'organisation. Aucune dérogation à l'article 10 n'est prévue: le conseil d'administration ne nommera que les hauts responsables de la gestion et communiquera le nom de ceux qui jouissent du droit de représentation au registre du commerce. La nomination de fondés de procuration et d'autres mandataires commerciaux relèvera dans tous les cas de la direction. Il convient enfin de souligner qu'il appartiendra au conseil d'administration d'établir le budget du premier exercice de l'entreprise, ce qui signifie que dans l'année précédant l'entrée en vigueur de la loi, le Parlement n'aura plus ni à débattre ni à approuver le budget de l'Entreprise des PTT. Ce n'est qu'au terme de l'ensemble de cette procédure que la nouvelle entreprise sera pleinement opérationnelle. Une autre raison plus profonde explique par ailleurs que l'on ait renoncé à une fondation *stricto sensu*. Il s'agit en fait de bien mettre en évidence que le sujet de droit constitué en vertu de la LET n'est pas entièrement nouveau, mais qu'il résulte

d'un transfert. Cette approche a son importance dans la conduite du processus de transition, notamment en ce qui concerne la question des biens immobiliers.

222.73 Personnalité juridique

(Art. 22)

Cet article a pour objet d'établir légalement que la nouvelle entreprise acquiert la personnalité juridique non pas par son inscription au registre du commerce, mais par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (voir, à propos de l'inscription au registre du commerce, le commentaire de l'article précédent).

222.74 Reprise de l'actif et du passif

(Art. 23)

L'actuel département des télécommunications de l'Entreprise des PTT sera restructuré en une société anonyme de droit public, qui reprendra son actif et son passif. Du point de vue pratique, ce transfert ne modifiera en rien la situation des tiers qui pourraient être concernés, en particulier les créanciers.

En ce qui concerne les droits de propriété foncière et les autres droits réels transférés à l'entreprise de télécommunications, le conservateur du registre foncier devra procéder aux mutations nécessaires. Une liste complète des droits transférés sera donc remise aux bureaux du registre foncier concernés. Pour des motifs d'ordre pratique, il convient de renoncer à toute autre formalité. Au demeurant, tous les droits légalement inscrits au registre foncier sous le nom de «Confédération suisse (Entreprise des PTT)» ont d'ores et déjà été attribués sur le plan interne soit à la Poste, soit à Télécom PTT. A la réception de la liste précitée, le conservateur du registre foncier n'aura donc plus qu'à vérifier que tous les biens immobiliers auront été pris en considération et attribués à leur nouveau propriétaire. Si cela n'était pas le cas, des recherches devraient être entreprises afin de déterminer à qui revient le bien non attribué. On procédera de même si, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, une société immobilière, par exemple, est créée en tant que filiale de l'entreprise de télécommunications et que des immeubles lui soient attribués.

222.75 Reprise et adaptation des relations juridiques

(Art. 24)

Les clients de Télécom PTT se comptent par millions. Pour maîtriser la reprise de cette clientèle par l'entreprise de télécommunications et l'adaptation des relations juridiques qui en découle, il est nécessaire, voire inévitable, d'appliquer une solution simple, non exempte d'un certain schématisme. La nouvelle entreprise, en héritant d'une partie de l'actif et du passif de l'Entreprise des PTT, reprendra en effet à son compte les contrats de durée indéterminée que cette dernière aura établis avec ses clients dans les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion (*1^{er} al.*). Compte tenu des nouvelles dispositions réglant les relations avec la clientèle (cf. art. 18, 1^{er} al.), ces rapports de droit public doivent

être adaptés au droit privé. Il s'ensuit que les conditions d'abonnement fixées jusqu'ici dans la loi sur les télécommunications et ses ordonnances ainsi que dans l'ordonnance sur la radio et la télévision seront dorénavant réglées dans des contrats de droit privé assortis de conditions générales.

C'est pourquoi le 2^e alinéa oblige l'entreprise à communiquer les nouvelles dispositions contractuelles à ses clients en temps utile, soit avant l'entrée en vigueur de la loi, et à leur accorder la possibilité de résilier le contrat. Ce faisant, la loi part du principe que seuls ceux qui auront intérêt à un changement de situation profiteront de cette possibilité, alors que ceux dont les besoins seront couverts par le nouveau contrat ne se manifesteront pas. Cette solution permet d'éviter une coûteuse opération de résiliation systématique des anciens abonnements de droit public par l'entreprise, résiliation qui devrait s'accompagner, pour chaque client, de l'établissement d'un nouveau contrat de droit privé. Ainsi, lorsqu'un client refusera expressément l'adaptation de son abonnement, la relation juridique qui le lie à l'entreprise prendra fin sans qu'une nouvelle relation ne s'établisse. Les dernières dispositions de l'alinéa visent à empêcher que dans un tel cas l'entreprise ne subisse des dommages économiques du simple fait que des clients se départiraient prématurément de contrats assortis d'une durée minimale, contrats en vertu desquels d'importantes prestations leur auraient déjà été régulièrement fournies. Si, au contraire, le client souscrit aux nouvelles dispositions contractuelles (ce qui devrait être généralement le cas), la solution adoptée lui épargnera un fastidieux échange de correspondance relatif à des prestations dont il jouit déjà et motivé uniquement par le fait que l'Entreprise des PTT se restructure et change de statut. Elle permet également d'éviter que des clients par ailleurs satisfaits ne soient mécontents par une interruption de la fourniture des prestations, due au fait qu'ils auraient oublié de signer et de renvoyer le nouveau contrat.

Sur un autre plan, il s'agit également de ne pas entraver le recouvrement de créances par l'entreprise et de ne pas surcharger les tribunaux d'affaires liées à la restructuration de l'Entreprise des PTT. C'est pourquoi le 3^e alinéa prévoit que l'ancienne déclaration d'abonnement signée par le client vaudra toujours comme titre de mainlevée à son encontre, pour autant que le montant de la créance soit déterminé ou déterminable (p. ex. taxes pour circuits loués, taxes de raccordement en fonction du nombre de raccordements, taxes récurrentes pour installations d'usager). Il faudra toutefois que les prix appliqués en vertu du nouveau droit correspondent aux taxes perçues précédemment. Cette réglementation se justifie pour deux raisons au moins: premièrement, du point de vue matériel, elle n'aura pratiquement aucune conséquence négative pour la clientèle; secondement, le système adopté n'a rien de singulier. La plupart des entreprises opérant sur des marchés grand public prévoient en effet dans leurs conditions générales une procédure qui permet d'y apporter des modifications avec l'accord tacite du client. La signature de ce dernier reste alors valable même après la modification et peut continuer à être invoquée dans les procédures de recouvrement, à condition toutefois qu'il s'agisse de créances déterminées ou déterminables au sens de la jurisprudence établie par le Tribunal fédéral en matière de mainlevée. Le 3^e alinéa établit enfin clairement que seules les créances qui ont fait l'objet d'une décision avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ou pour lesquelles un recours est

pendant au moment de son entrée en vigueur seront encore soumises à l'ancien droit. Toutes les autres affaires seront traitées conformément au nouveau droit.

Le 4^e alinéa traite enfin des contrats de droit privé conclus par l'Entreprise des PTT avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Ces contrats ayant été passés sans ambiguïté possible par Télécom PTT au nom de la Confédération suisse, leur transfert ne requiert aucune disposition particulière concernant les parties contractantes. Le 1^{er} alinéa suffit à en régler la reprise par l'entreprise de télécommunications.

222.76 Reprise et adaptation des rapports de service (Art. 25)

Un certain nombre de dispositions transitoires sont prévues afin d'assurer que le remplacement du statut des fonctionnaires par le nouveau statut du personnel se fasse sans heurts.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, chaque collaborateur ou collaboratrice occupera le même poste qu'auparavant; l'entreprise de télécommunications deviendra alors le nouvel employeur avec lequel les rapports de service se poursuivront.

Le 2^e alinéa prévoit que l'application des dispositions du code des obligations sera reportée à la fin de la période administrative de 1997 à 2000 (cf. art. 29, 3^e al.). Le personnel de l'entreprise restera soumis jusqu'à cette date au statut des fonctionnaires ainsi qu'à ses dispositions d'exécution.

Dès le 1^{er} janvier 2001, les conditions d'engagement seront fixées dans un contrat de travail conforme aux dispositions du code des obligations et de la convention collective de travail (3^e al.). Les litiges en la matière seront réglés selon la procédure prévue par le droit privé (voir le commentaire de l'art. 16).

Dans certains cas, la marge de manœuvre que le statut des fonctionnaires laisse à l'entreprise est insuffisante. Il peut en être ainsi lors de l'engagement de personnes qui doivent répondre à des critères particuliers ou assumer des responsabilités spéciales, ou lorsqu'il s'agit de recourir aux services d'experts suisses ou étrangers qui soumettent leur engagement à certaines conditions, ou encore à l'occasion de la réorganisation ou du transfert de services spéciaux tant en Suisse qu'à l'étranger. Dans des situations de ce genre, l'entreprise doit avoir la possibilité d'engager sans attendre des personnes dont les rapports de service sont régis par le code des obligations. Le 4^e alinéa crée la base légale requise à cet effet. Les différends opposant l'entreprise à ces personnes seront portés devant les tribunaux des prud'hommes.

222.77 Découvert auprès de la Caisse fédérale de pensions (Art. 26)

L'article 26 crée la base légale qui permettra à la Confédération, le cas échéant, de prendre à sa charge le découvert de l'entreprise auprès de la CFP et de l'imputer sur son compte capital. Un commentaire plus détaillé des aspects financiers de

cette disposition est présenté au chiffre 311.32. Une telle prise en charge représente une dépense au sens de la LFC et devrait, à ce titre, être comptabilisée dans le compte financier. Il en résulterait cependant un gros inconvénient, à savoir une augmentation unique, certes, mais très importante des dépenses figurant dans ce compte, ce qui aurait pour effet d'en compromettre la validité en tant qu'indicateur. Pour éviter cette surcharge passagère du compte financier, il convient de comptabiliser la dépense relative au découvert auprès de la CFP dans le compte capital de la Confédération et de l'amortir la même année ou au cours des années suivantes. Cette manière de procéder implique toutefois que ladite dépense échappera au contrôle des Chambres fédérales, alors même qu'en vertu de la LFC, l'établissement du budget est de leur compétence. C'est pourquoi cette solution, qui déroge à la LFC, fait l'objet d'une disposition particulière dans la nouvelle loi.

222.78 Prêts accordés à l'entreprise

(Art. 27)

La loi prévoit que l'entreprise pourra, pendant une période transitoire, bénéficier de prêts de trésorerie. Ces prêts seront progressivement supprimés et remplacés par des fonds provenant du marché des capitaux. Etant donné que l'entreprise ne sera plus affiliée à la trésorerie centrale de la Confédération, il est indispensable de créer la base légale qui permettra à celle-ci de lui accorder des prêts. L'article 27 autorise donc la Confédération à octroyer des prêts de trésorerie à l'entreprise de télécommunications, pendant une phase transitoire et aux conditions du marché.

Si les prêts directement consentis par la Poste à l'entreprise de télécommunications sont intégralement refinancés par l'intermédiaire de la trésorerie fédérale dès le 1^{er} janvier 1998, les dépenses et les recettes inscrites au compte financier de la Confédération s'en trouveront augmentées en raison des charges et des produits d'intérêts liés à ce nouveau mode de financement (remise des fonds de la Poste à la trésorerie, prêts de celle-ci à l'entreprise de télécommunications). Si le refinancement par la trésorerie n'a lieu que progressivement et uniquement lorsque les fonds nécessaires n'auront pas pu être empruntés sur les marchés monétaire ou financier, les répercussions sur le compte financier seront beaucoup moins importantes.

222.79 Conversion de prêts en fonds propres

(Art. 28)

Le projet crée la base légale qui permettra, le cas échéant, de convertir les prêts en fonds propres, de manière que la part de ces derniers figurant au bilan d'ouverture de l'entreprise soit convenable. Pour un commentaire détaillé des aspects financiers, nous renvoyons le lecteur aux chiffres 311.31 à 311.33. Sur le plan comptable, la conversion sera enregistrée comme une modification des actifs du compte capital de la Confédération. Or, étant donné qu'il s'agit de la transformation d'un patrimoine financier en actifs affectés directement à des buts

administratifs (immobilisations), elle devrait être comptabilisée comme dépense dans le compte financier, conformément à la LFC, et relever dès lors de la compétence des Chambres fédérales. Toutefois, pour des motifs du même ordre que ceux exposés dans le cas du financement du découvert auprès de la CFP, il convient de renoncer à imputer une telle opération sur le compte financier. C'est pourquoi l'article 28 dispose que la conversion sera comptabilisée directement sur le compte capital.

222.710 Référendum et entrée en vigueur

(Art. 29)

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Toutefois, les dispositions de l'article 16, 1^{er} alinéa, concernant le personnel et prévoyant le remplacement du statut des fonctionnaires par un régime de droit privé ne prendront effet qu'au terme de la période administrative de 1997 à 2000. Ce report permettra, d'une part, de procéder à la réélection des fonctionnaires le 1^{er} janvier 1997 sans émettre de réserves, et, d'autre part, d'éviter que les rapports de service ne changent de régime juridique en pleine période administrative, avec tous les problèmes liés à la garantie légale des droits acquis que cela entraînerait.

222.8 Appendice: Abrogation et modification du droit en vigueur

Loi sur l'organisation des PTT¹⁾ (LO-PTT)

La nouvelle loi étant l'aboutissement d'une révision totale, la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT est intégralement abrogée.

Loi sur l'organisation de l'administration²⁾ (LOA)

La mention de l'Entreprise des PTT dans la LOA doit être supprimée, car l'entreprise de télécommunications ne fera plus partie des unités administratives de la Confédération.

Statut des fonctionnaires³⁾ (StF)

(Art. 5, 3^e al., et 65, 2^e al.)

Etant donné que l'entreprise de télécommunications ne sera plus soumise au statut des fonctionnaires, le nom «Entreprise des postes, téléphones et télégraphes» est remplacé par celui de «La Poste Suisse» dans l'article 5, 3^e alinéa, et l'article 65, 2^e alinéa, StF.

(Art. 62b nouveau)

Le personnel de l'entreprise de télécommunications sera soumis au statut des fonctionnaires jusqu'à la fin de la période administrative de 1997 à 2000. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2001 qu'il se verra appliquer un régime de droit privé (voir art. 15, 1^{er} al., et 25, 3^e al., LET), alors que la nouvelle loi sur l'organisation

¹⁾ RS 781.0

²⁾ RS 172.010

³⁾ RS 172.221.10

de l'entreprise de télécommunications sera valable à partir du 1^{er} janvier 1998 déjà. A cette même date entrera également en vigueur la nouvelle loi sur les télécommunications.

Une période de trois ans séparera donc l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation de l'entreprise de télécommunications de celle du nouveau droit du personnel. Pendant cette période déjà, l'entreprise de télécommunications sera appelée à se mesurer à la concurrence internationale et à s'affirmer sur un marché totalement libéralisé. Or, le statut des fonctionnaires actuellement en vigueur n'est pas assez souple pour lui permettre de relever le défi. Selon ce statut, il appartient en effet au Parlement de fixer l'échelle des salaires et les effectifs de toute l'administration fédérale, y compris ceux des PTT et des CFF. L'entreprise ne pourra évidemment pas remplir son mandat en s'inspirant des principes de l'économie de marché et de l'économie d'entreprise tant que le nombre de ses collaborateurs et le montant de leur salaire seront fixés en détail par les Chambres fédérales. C'est pourquoi le nouvel article 62b StF donne au Conseil fédéral la possibilité de déléguer à l'entreprise de télécommunications la compétence d'adapter certaines règles à ses besoins particuliers. Ces règles pourront notamment concerner le versement de salaires liés aux prestations fournies et aux résultats obtenus ou la fixation d'un montant maximal particulier pour le supplément lié au marché de l'emploi (allocation complémentaire).

Loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾ (OJ)

Etant donné qu'elle ne fera plus partie des unités administratives de la Confédération et qu'elle possédera sa propre personnalité juridique, l'entreprise de télécommunications ne sera plus habilitée à représenter la Confédération dans les actions de droit administratif intentées par elle ou contre elle.

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage²⁾ (LPN)

N'étant pas une unité administrative de la Confédération, l'entreprise ne sera pas non plus titulaire des droits et des obligations découlant de ce statut. Ses activités ne seront donc plus automatiquement considérées comme relevant de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, d'autant moins qu'elles seront libéralisées. L'entreprise se trouvera ainsi sur un pied d'égalité avec ses concurrents. De plus, avec la libéralisation en cours, la nécessité de mieux prendre en considération les exigences de la protection de la nature et du paysage lors de travaux de construction en relation avec la fourniture de services de télécommunications ne devra plus à l'avenir concerner uniquement l'entreprise fédérale. Les nouvelles législations sur les télécommunications et sur la radiodiffusion tiennent compte de cette évolution, dans la mesure où elles permettent de sensibiliser tous les opérateurs du marché à la protection de la nature, soit directement, soit en assortissant l'octroi de concessions de certaines conditions. Pour le reste, l'expérience montre que les dispositions en vigueur en matière de protection de la nature et du paysage sont suffisantes.

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 451

*Loi fédérale sur les finances de la Confédération*¹⁾ (LFC)
(Art. 1^{er}, 2^e al.)

Il ressort du message accompagnant la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF 1968 I 491) que les entreprises et les établissements de la Confédération dépourvus de personnalité juridique sont soumis à cette loi. L'article 1^{er}, 2^e alinéa, LFC précise toutefois que les finances de l'Entreprise des PTT sont régies par des dispositions spécifiques et que seuls les articles 2 et 3 (principes généraux) lui sont applicables. Or, étant donné que l'entreprise de télécommunications va acquérir la personnalité juridique – et surtout en raison de son autonomie en matière de budget –, la LFC ne pourra plus du tout lui être appliquée.

(Art. 35, 2^e al.)

Conformément à l'article 35, 2^e alinéa, LFC, la trésorerie centrale de l'Entreprise des PTT est actuellement gérée par l'Administration fédérale des finances. A l'avenir, l'entreprise de télécommunications devra cependant pouvoir gérer ses ressources financières en toute autonomie et sous sa propre responsabilité. Pour que cela soit possible, elle ne devra plus dépendre dans ce domaine de la trésorerie fédérale.

*Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales*²⁾

L'entreprise de télécommunications ne faisant plus partie de l'administration fédérale, la mention de l'Entreprise des PTT n'a plus de raison d'être dans cette loi.

*Loi concernant les installations électriques à faible et fort courant*³⁾

La libéralisation aura notamment pour effet de séparer les fonctions de réglementation de celles d'exploitation, de sorte qu'il ne sera plus possible de confier le contrôle des installations à courant faible à une entreprise qui opère elle-même sur le marché. La mention de l'Entreprise des PTT doit donc être supprimée. Les fonctions qu'elle exerce actuellement dans ce domaine devront être confiées à un organe disposant des compétences nécessaires. Pour ce qui est du droit d'expropriation, la formulation doit être plus générale, car d'autres opérateurs que l'entreprise fédérale pourront à l'avenir offrir des installations affectées au service public.

*Loi sur la durée du travail*⁴⁾ (LDT)

A l'avenir, l'entreprise de télécommunications ne sera plus soumise à cette loi, car, en tant que société anonyme de droit public, elle ne sera plus à proprement parler une entreprise publique.

¹⁾ RS 611.0

²⁾ RS 611.010

³⁾ RS 734.0

⁴⁾ RS 822.21

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Conséquences financières pour la Confédération et les deux entreprises

311.1 Aperçu et principes

Du point de vue financier, les problèmes que pose la restructuration de l'Entreprise des PTT en deux entreprises autonomes, tout comme ses répercussions, sont nombreux et étroitement liés entre eux. Sont concernés en particulier:

- l'assainissement du bilan des PTT pour la fin de 1997 et son financement (voir ch. 311.2);
- l'établissement du bilan d'ouverture des nouvelles entreprises (voir ch. 311.3);
- les répercussions financières présumées de la constitution des deux entreprises (voir ch. 311.4).

Selon les estimations actuelles, les *charges de restructuration* s'élèveront d'ici à la fin de 1997 à 3,6 milliards de francs. Elles sont imputables essentiellement à la prévoyance professionnelle (part de Télécom PTT au découvert de la CFP: 2,1 mia. de fr.; découvert du système de prévoyance C 25 des PTT: 0,4 mia. de fr.) et aux corrections de valeur qui doivent être opérées pour certaines immobilisations (0,6 mia. de fr.). Ces charges d'assainissement du bilan ne tiennent pas compte du découvert de la Poste auprès de la CFP (2,8 mia. de fr.), car il continuera à apparaître hors bilan comme engagement conditionnel, et ne comprennent pas non plus d'éventuelles corrections de valeur d'immeubles, chiffrées jusqu'ici dans les rapports financiers des PTT à 0,9 milliard de francs. Pour connaître le montant exact de ces corrections, il faut en fait attendre les résultats de l'évaluation en cours des immeubles PTT. L'actuel plan de financement prévoit que les 3,6 milliards de francs de charges de restructuration pourront être couverts jusqu'à concurrence de 60 pour cent environ par les résultats opérationnels de l'Entreprise des PTT. Le financement de la part restante - environ 1,4 milliard de francs de découvert de Télécom PTT auprès de la CFP - doit être réglé dans le cadre de l'établissement du bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications.

L'établissement des bilans d'ouverture revêt une importance fondamentale, tant pour les entreprises que pour leur propriétaire, la Confédération. La dotation en fonds propres, en particulier, figure parmi les éléments clés de ces bilans et elle devra tenir compte des exigences particulières de chacune des deux entreprises.

- Pour l'entreprise de télécommunications, l'accès au marché des capitaux est primordial, dans la perspective notamment du refinancement des avoirs sur comptes postaux dont elle disposait jusqu'ici et des prochaines étapes de privatisation partielle. Les principaux paramètres dont il faut tenir compte dans ce contexte (financement du découvert auprès de la CFP, évaluation des capitaux immobilisés, conversion de prêts en fonds propres) sont présentés au chiffre 311.3, lequel établit en outre, en s'appuyant sur deux solutions, quelle est la marge de manœuvre disponible. L'examen de ces solutions laisse clairement apparaître qu'il ne sera pas possible de constituer des fonds propres suffisants sans l'aide de la Confédération. Or, étant donné qu'il y va également de l'intérêt du propriétaire que l'entreprise puisse opérer le plus tôt possible sur le marché

des capitaux, et qu'en outre les deux solutions du chiffre 311.3 exercent les mêmes effets sur le patrimoine de la Confédération, la direction à suivre est donnée: la Confédération devra faire en sorte que l'entreprise de télécommunications dispose de fonds propres suffisants. Il serait toutefois prématuré de définir des solutions concrètes ou de fixer des montants aujourd'hui déjà. D'une part, en effet, certaines informations déterminantes font encore défaut (résultats de l'évaluation des immeubles PTT, résultats opérationnels pour l'année en cours et l'année prochaine); d'autre part, les liens complexes existant entre la structure du capital de l'entreprise et les réactions éventuelles du marché des capitaux et des investisseurs doivent encore être examinés de manière approfondie avec l'aide de spécialistes externes, eu égard en particulier au démarrage du processus de privatisation.

- Pour ce qui est de la Poste, étant donné qu'elle sera un établissement jouissant de la garantie de l'Etat et rattaché à la trésorerie centrale de la Confédération, la question de l'accès au marché des capitaux ne constituera pas un critère déterminant pour établir de quels fonds propres elle devra disposer dans son bilan d'ouverture. Le montant de son capital de dotation devra plutôt dépendre de la fonction de réserve de compensation qui lui est assignée, laquelle doit permettre de couvrir les pertes éventuellement subies pendant la phase de transition initiale. Cette solution est préférable à celles préconisant une véritable garantie en cas de déficit ou un redressement des finances de l'entreprise au coup par coup. Compte tenu du fait qu'une adaptation des capacités et des prestations de la Poste aux besoins du marché est inévitable, mais qu'elle ne pourra se faire que progressivement, il apparaît que pour être suffisant, le capital de dotation devra se monter à environ 1 milliard de francs (y compris la part des réserves de l'Entreprise des PTT qui échoient au département de la poste). Selon les estimations actuelles, la Confédération devrait y participer en versant un supplément de 0,7 milliard de francs. En échange, elle exigera que la Poste prenne toutes les mesures qui s'imposent pour assurer sa rentabilité le plus rapidement possible.

Les *répercussions financières de la constitution des deux nouvelles entreprises* sont abordées au chiffre 311.4. Des données chiffrées relatives au versement d'un dividende et au paiement de l'impôt ne peuvent être obtenues que sur la base de modèles théoriques déterminés. Il s'agit toutefois d'accorder une plus grande importance au maintien et à l'accroissement à long terme de la valeur intrinsèque des entreprises qu'à la garantie de tels flux financiers.

311.2 Financement de l'assainissement du bilan

Pour être à même de survivre en tant qu'entreprises autonomes, la Poste et l'entreprise de télécommunications devront démarrer leurs activités sans avoir à assumer des charges héritées de l'Entreprise des PTT. Il s'agit donc, afin d'assainir le bilan en prévision de leur constitution, de procéder à l'amortissement de certaines immobilisations – bâtiments, installations techniques – selon les principes de l'économie d'entreprise, de rationaliser les activités et d'adapter les effectifs de personnel. Le raccourcissement de la durée de vie des équipements, due au développement accéléré des nouvelles technologies, ainsi que la chute des

prix exigent en effet que l'on opère des corrections de valeur sur les immobilisations, y compris, probablement, les immeubles. Pour ce qui est du personnel, il peut être réduit sans conséquences négatives sur le plan social par le biais de mises à la retraite pour raison administrative. Une amélioration du réseau des offices de poste est également nécessaire, afin qu'il puisse mieux s'adapter aux conditions sans cesse changeantes du marché. De plus, le découvert des PTT auprès de l'institution de prévoyance professionnelle de la Confédération devra être stabilisé au niveau de la fin de 1997 pour la Poste et de la fin de 1995 pour Télécom PTT. Le taux de couverture de la réserve mathématique sera ainsi proche des 66,6 pour cent requis par les statuts de la CFP. Dans la perspective d'une privatisation partielle, l'entreprise de télécommunications devra cependant combler ensuite l'entier de son découvert auprès de la CFP. En ce qui concerne le système de prévoyance propre aux PTT et destiné au personnel ayant des rapports de service particuliers (C 25), le taux de couverture de la réserve mathématique est actuellement de 24 pour cent; il doit être porté à 66,6 pour cent pour la part de la Poste et à 100 pour cent pour celle de Télécom PTT. Cela signifie que la Poste doit effectuer un versement unique de 315 millions de francs et Télécom PTT de 50 millions.

Selon les estimations actuelles, et compte tenu d'un amortissement complet du découvert de Télécom PTT auprès de la CFP, le total des charges de restructuration s'élève à quelque 3,6 milliards de francs, dont 0,4 milliard pour la Poste et 3,2 milliards pour Télécom PTT. Ces charges se répartissent comme suit (état: mai 1996):

Corrections de valeur (abstraction faite des immeubles)	En milliards de francs	
- Correction de valeur des immobilisations	0,6	
- Charges pour retraites administratives et autres mesures de restructuration	0,4	1,0
Découvert auprès des institutions de prévoyance (CFP et C 25)		
- Stabilisation du découvert de la Poste et de Télécom PTT auprès de la CFP pour le 1 ^{er} janvier 1998	0,1	
- Découvert auprès de l'institution de prévoyance PTT (C 25)	0,4	
- Découvert de Télécom PTT auprès de la CFP	2,1	2,6
Total		3,6

Le découvert de la Poste auprès de la CFP, qui s'élève à environ 2,8 milliards de francs, n'est pas inclus dans l'aperçu présenté ci-dessus, car, en tant qu'établissement de droit public, la Poste n'est pas tenue d'éliminer ce découvert. Il devra néanmoins être stabilisé au niveau qu'il atteindra à la fin de 1997. Il en résulte que, moyennant le respect de l'obligation de le rémunérer, le découvert de la Poste auprès de la CFP sera gelé. A l'avenir, en cas d'octroi de la compensation du renchérissement, la Poste devra en outre verser les montants nécessaires pour compenser la charge afférente à la réserve mathématique. Il lui en coûtera quelque 30 millions de francs par année pour 1 pour cent d'inflation compensée.

Le budget 1996 et le plan financier pour 1997 prévoient qu'on bouclera ces exercices avec un bénéfice annuel de 250 millions de francs, tout en consacrant un montant total de 2,2 milliards à des amortissements spéciaux et à d'autres charges de restructuration. Ce montant suffira à couvrir les dépenses occasionnées par les corrections de valeur (sans les immeubles) et par les autres mesures de restructuration, et il permettra également de satisfaire en partie aux besoins des institutions de prévoyance. Seul le découvert de la future entreprise de télécommunications auprès de la CFP ne sera pas entièrement comblé. Il s'élèvera encore à environ 1,4 milliard de francs (2,1 mia. moins 0,7 mia. de fr. amortis en 1996 et 1997). Les chiffres présentés ici se fondent en partie sur des estimations et le montant total des charges de restructuration ne sera définitivement établi que lorsque les comptes des PTT pour les années 1996 et 1997 auront été approuvés. Il s'agira alors de tenir compte également des résultats de l'évaluation des immeubles des PTT, en cours d'exécution au moment de la rédaction du présent message. On pourra retenir, en guise de conclusion, les considérations suivantes:

- les charges de restructuration devraient s'élever à 3,6 milliards de francs, dont 2,2 milliards (environ 60%) devraient pouvoir être financés d'ici à la fin de 1997 par les résultats opérationnels de l'Entreprise des PTT;
- en ce qui concerne le financement de ce qu'il restera du découvert de Télécom PTT auprès de la CFP, une solution devra être trouvée lors de l'établissement du bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications.

311.3 Bilans d'ouverture

Les bilans d'ouverture jouent un rôle très important dans le cadre de la constitution des entreprises fédérales de télécommunications et de la poste. Le montant et le financement des fonds propres y occupent en particulier une place de choix. Les pages suivantes présentent deux formes possibles de bilans pour l'entreprise de télécommunications, se distinguant par des parts de fonds propres différentes. L'Entreprise des PTT dispose aujourd'hui de fonds propres pour un montant d'environ 1,8 milliard de francs, constitués à partir de ses bénéfices non versés et répartis en une réserve de compensation et une réserve générale de financement. De cette somme, 1,5 milliard de francs devraient être attribués aux fonds propres de l'entreprise de télécommunications et 0,3 milliard à ceux de la Poste.

311.31 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications

Le bilan d'ouverture présenté par l'entreprise de télécommunications au 1^{er} janvier 1998 constituera, en ce qui concerne l'accès au marché des capitaux et la privatisation partielle, un facteur de réussite essentiel. Il exercera également, dès 1998, une influence importante sur l'évolution des bénéfices et la charge fiscale. Le bilan d'ouverture offre enfin une certaine marge de manœuvre, en rapport surtout avec le financement du découvert de l'entreprise auprès de la CFP et l'octroi éventuel de fonds propres supplémentaires (conversion de prêts en fonds propres). Toute décision prise dans ces domaines devra l'être dans le but d'améliorer la situation générale. De plus, en relation avec l'accès au marché des

capitaux, le bilan d'ouverture doit être établi de manière à remplir toutes les conditions préalables requises pour qu'une privatisation partielle avec introduction en bourse (Initial Public Offering / IPO) ou l'emprunt de fonds étrangers soit possible dès le 1^{er} janvier 1998. Dans la perspective d'une introduction en bourse, outre la présentation du bilan d'ouverture, les prévisions concernant l'évolution du chiffre d'affaires et du bénéfice de l'entreprise revêtent une grande importance.

Les questions de la détermination du montant des fonds propres et du moment où ils devront être intégralement disponibles – dès la constitution de l'entreprise ou à une date ultérieure – sont essentielles. Deux solutions de base, à l'opposé l'une de l'autre, sont proposées ici: la première met fortement à contribution la Confédération qui verserait un supplément destiné à compléter les fonds propres et prendrait également à sa charge le solde du découvert auprès de la CFP; la seconde ne prévoit aucune participation de la Confédération à la constitution des fonds propres de l'entreprise et met à leur charge le financement du découvert auprès de la CFP. Selon la première solution, la dotation en fonds propres atteindrait dès l'établissement du bilan d'ouverture un niveau suffisant pour faire face aux exigences du marché des capitaux. Ce n'est pas le cas de la seconde solution, qui prévoit que la part de fonds propres (fonds propres exprimés en pour-cent de la somme du bilan) devrait être améliorée ultérieurement en procédant à une augmentation du capital-actions. Les exemples chiffrés présentés ci-après ne servent qu'à fixer les limites de la marge de manœuvre disponible. Lors de l'établissement définitif du bilan d'ouverture, il s'agira d'explorer également des solutions intermédiaires.

	Solution 1 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres suffisante	Solution 2 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres réduite
	Milliards de francs	
Fonds propres à la fin de 1997 (part de l'entreprise de télécommunications à la réserve de compensation et à la réserve générale de financement de l'Entreprise des PTT)	1,5	1,5
Découvert auprès de la CFP		
Solution 1: pris en charge par la Confédération		
Solution 2: pris en charge par l'entreprise de télécommunications	–	–1,4

	Solution 1 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres suffisante	Solution 2 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres réduite
	Milliards de francs	
Evaluation des immeubles et des participations	non disponible	non disponible
Conversion de prêts en fonds propres	4,4	–
Total des fonds propres au 1^{er} janvier 1998	5,9	0,1
Part des fonds propres en pour-cent de la somme du bilan (valeur estimée)	env. 32	env. 0,5

311.32 Conséquences avec une part de fonds propres suffisante

Les répercussions de la solution 1 sur l'entreprise de télécommunications et sur la Confédération sont présentées ci-dessous.

Etat des fonds propres à la fin de 1997

A l'heure actuelle, l'Entreprise des PTT dispose, sous la forme d'une réserve de compensation et d'une réserve générale de financement, de fonds propres qui seront mis à la disposition de la Poste et de l'entreprise de télécommunications lors de leur constitution. Sur la base de la répartition prévue dans les comptes de 1995 et eu égard aux montants qui doivent encore être affectés à ces réserves en 1996 et 1997, les fonds propres figurant au bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications s'élèveront à 1,5 milliard de francs. Ces fonds constitueront le capital-actions de la nouvelle entreprise, entièrement détenu par la Confédération. Celle-ci se verra donc remettre un paquet d'actions d'une valeur de 1,5 milliard de francs, qui seront comptabilisés dans le compte capital et le compte de résultats de l'Etat, accroissant ainsi son patrimoine.

Découvert auprès de la CFP

On estime qu'à la fin de 1997, le découvert auprès de la CFP s'élèvera encore, pour l'entreprise de télécommunications, à environ 1,4 milliard de francs (2,1 mia. moins 0,7 mia. de fr. amortis en 1996 et 1997). Ce découvert figure aujourd'hui hors bilan dans les comptes des PTT et il est rémunéré au taux de 4 pour cent par année. D'une manière générale, plusieurs possibilités sont ouvertes dans le cadre de l'établissement du bilan d'ouverture. Le découvert peut en effet:

- être pris en charge par la Confédération,
- être repris par l'entreprise de télécommunications, ou
- ne pas être inscrit au bilan – tout comme aujourd'hui –, mais figurer dans l'annexe du bilan et du compte de résultats de l'entreprise.

La solution 1 part du principe que le découvert sera comblé par la Confédération. Les fonds propres de l'entreprise ne seront donc pas mis à contribution, ce qui facilitera grandement son accès au marché des capitaux dès le 1^{er} janvier 1998. De plus, il n'y aura dans les années suivantes aucune réduction des bénéfices due à l'amortissement du découvert auprès de la CFP. La prise en charge de ce découvert par la Confédération ne sera toutefois possible que si une base légale est créée à cet effet dans la LET (voir le commentaire de l'art. 26). La Confédération pourra enfin, lors de la privatisation partielle, compenser sa mise de fonds grâce au produit de la vente des actions qu'elle détiendra.

Réévaluation des immeubles et des participations

Le montant des capitaux immobilisés figurant dans le bilan d'ouverture exerce un triple effet: il influence le montant des fonds propres, ainsi que le bénéfice dégagé et la charge fiscale pour les années suivantes. Or, il existe un certain potentiel de réévaluation des immeubles et des participations, et c'est pourquoi les premiers font actuellement l'objet d'une nouvelle estimation, dont les résultats ne seront connus qu'au cours du second semestre de 1996. Une réévaluation des immeubles entraînerait une augmentation des fonds propres, ce qui aurait pour effet d'accroître les amortissements requis dans les années suivantes et, partant, de réduire les bénéfices. Il résulterait également d'une telle augmentation des fonds propres de l'entreprise de télécommunications un accroissement correspondant de la valeur globale du paquet d'actions détenues par la Confédération (1,5 mia. de fr. plus le montant de la réévaluation).

Refinancement des prêts accordés à l'entreprise de télécommunications

A l'heure actuelle, Télécom PTT est en grande partie financé par les avoirs des comptes postaux. A la fin de 1997, le total des prêts en cours devrait s'élever à 12 milliards de francs environ. Dès 1998 pourtant, le financement direct de l'entreprise de télécommunications par les avoirs des comptes postaux ne sera en principe plus possible. Elle devra se procurer les fonds dont elle aura besoin sur les marchés monétaire et financier. Etant donné toutefois qu'il ne sera pas possible d'obtenir immédiatement sur ces marchés les 12 milliards de francs nécessaires pour refinancer les prêts consentis par la Poste, le financement de l'entreprise de télécommunications devra être assuré, pendant une période transitoire limitée, par la trésorerie centrale de la Confédération. Les prêts en cours à la fin de 1997 pourront soit être tous repris par la trésorerie fédérale dès le 1^{er} janvier 1998, soit être remplacés au fur et à mesure qu'ils arriveront à échéance par des emprunts opérés sur les marchés, complétés si nécessaire par des prêts de trésorerie. La Poste, pour sa part, restera rattachée à la trésorerie de la Confédération, et elle placera auprès de cette dernière les fonds des comptes postaux qu'elle prêtait jusqu'ici à Télécom PTT. En tant que fonds de trésorerie, ces placements seront imputés sur le compte capital de la Confédération. Il appartiendra alors à celle-ci, ainsi que nous l'avons déjà dit, de mettre des prêts de trésorerie à la disposition de l'entreprise de télécommunications, ce pendant une phase transitoire limitée. Ces prêts devront être progressivement supprimés et remplacés par des fonds empruntés sur les marchés. La nouvelle législation prévoyant toutefois que l'entreprise de télécommunications ne sera plus rattachée à la trésorerie centrale de la Confédération, il est indispensable que la LET

contienne une disposition transitoire qui autorise expressément ladite trésorerie à prêter des fonds à l'entreprise de télécommunications, pendant un certain temps et aux conditions du marché (voir le commentaire de l'art. 27).

Conversion de prêts en fonds propres

La conversion des prêts de la Confédération en fonds propres joue le rôle d'une variable dans la solution examinée ici. Son importance dépendra en fait de la part de fonds propres dont on souhaite finalement doter la future entreprise de télécommunications. Prévoyant la conversion de 4,4 milliards de francs, la solution 1 permettrait à l'entreprise de disposer d'une part de fonds propres légèrement supérieure à 30 pour cent, ce qui peut être considéré comme suffisant du point de vue de l'accès aux marchés des capitaux. Sur le plan comptable, les opérations de conversion de prêts en fonds propres se traduiraient par une modification des actifs du compte capital de la Confédération. La LET prévoit à cet effet une disposition qui autorise expressément de comptabiliser les éventuelles conversions directement sur ce compte (voir le commentaire de l'art. 28).

Si les mesures préconisées dans la solution 1 étaient appliquées telles quelles, les fonds propres de l'entreprise de télécommunications s'élèveraient à quelque 5,9 milliards de francs, ce qui correspondrait à environ 32 pour cent de la somme du bilan. Comparée à celle d'opérateurs étrangers, cette part de fonds propres peut être considérée comme suffisante. A la veille de son introduction en bourse, Deutsche Telekom annonce en effet une part de fonds propres de 20 pour cent, alors que celle de l'opérateur suédois Telia, dont les engagements envers l'institution de prévoyance figurent à son bilan, se monte à 30 pour cent. British Telecom dispose quant à elle de fonds propres équivalant à 60 pour cent de la somme de son bilan. Avec un bilan d'ouverture affichant une part de fonds propres supérieure à 30 pour cent, l'entreprise fédérale de télécommunications pourrait accéder au marché des capitaux dès sa constitution. Dans ces conditions, une augmentation de capital, l'emprunt de fonds étrangers ou une privatisation partielle pourraient avoir lieu dans des délais relativement brefs.

311.33 Conséquences avec une part de fonds propres réduite

La seconde solution se distingue de la première surtout en ceci qu'elle ne prévoit aucune contribution de la Confédération à l'amélioration de la part de fonds propres de l'entreprise de télécommunications. Toute prise en charge du découvert auprès de la CFP ainsi que toute conversion de prêts en fonds propres y sont donc exclues.

Découvert auprès de la CFP

La question du découvert auprès de la CFP peut être résolue de deux manières:

- le découvert - ainsi que le prévoit la solution 2 - est pris en charge par l'entreprise de télécommunications, ce qui ne laisse à l'entreprise qu'une part de fonds propres extrêmement modeste, voire négative, et constitue de ce fait un obstacle majeur à son accès au marché des capitaux;
- l'autre possibilité, qu'aucune des solutions présentées ne prend en considération, consisterait à ne pas inscrire - comme jusqu'ici - le découvert au bilan,

mais à le faire figurer dans l'annexe du bilan et du compte de résultats. Il n'en résulterait ainsi aucune diminution des fonds propres. L'amortissement ultérieur du découvert aurait en revanche des effets tant sur les résultats que du point de vue fiscal, puisqu'il réduirait les bénéfices affichés les années suivantes. L'adoption de cette solution exigerait en outre que l'entreprise bénéficie d'une garantie de la Confédération jusqu'à ce que le découvert soit entièrement amorti. On a cependant renoncé, pour une question de principe, à créer dans la LET la base légale qui le permettrait.

Si, conformément à la solution 2, le découvert auprès de la CFP devait être pris en charge par l'entreprise de télécommunications, les fonds propres dont elle disposerait à la date du 1^{er} janvier 1998 seraient pratiquement inexistantes. Le seul moyen de l'éviter consisterait dès lors à réévaluer les capitaux immobilisés, mais même dans ce cas, la part des fonds propres disponibles n'irait pas au-delà de quelques points de pourcentage de la somme du bilan. Il s'agirait alors, afin de permettre à l'entreprise d'accéder au marché des capitaux dans de bonnes conditions, de procéder aussi rapidement que possible à une augmentation de son capital-actions. Une telle opération ne pourrait cependant avoir lieu avant le milieu de 1998. Il convient de relever en outre qu'avec une part initiale de fonds propres aussi réduite, une telle augmentation de capital ne permettrait pas de drainer des fonds importants du marché des capitaux, la loi obligeant la Confédération à rester actionnaire majoritaire de l'entreprise.

311.34 Conséquences des deux solutions sur le patrimoine de la Confédération

	Solution 1 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres suffisante	Solution 2 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres réduite
	Milliards de francs	
Capital-actions de l'entreprise de télécommunications (Actions détenues par la Confédération)	+ 1,5	+ 0,1
Découvert auprès de la CFP	- 1,4	-
Solution 1: pris en charge par la Confédération		
Refinancement des prêts:		
Placements de la Poste auprès de la Confédération	- 12,0	- 12,0
Prêts de la Confédération à l'entreprise de télécommunications	+ 12,0	+ 12,0

	Solution 1 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres suffisante	Solution 2 Bilan d'ouverture de l'entreprise de télécommunications avec part de fonds propres réduite
	Milliards de francs	
Conversion de prêts en capital-actions:		
Prêts à l'entreprise de télécommunications	-4,4	-
Participation dans l'entreprise de télécommunications	+ 4,4	
Variation nette du patrimoine	+ 0,1	+ 0,1
(Augmentation du patrimoine (+), diminution du patrimoine (-))		

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, les deux solutions ont en fin de compte les mêmes répercussions sur le patrimoine de la Confédération.

- Avec la *solution 1*, la Confédération détiendra dès 1998 un capital-actions de 1,5 milliard de francs (constitué à partir des réserves de l'Entreprise des PTT attribuées à l'entreprise de télécommunications) et prendra alors en charge le découvert auprès de la CFP (estimé à 1,4 mia. de fr.). Pour ce qui est de la conversion de prêts en capital-actions, le résultat net d'une telle opération sur le patrimoine fédéral sera nul: au lieu de percevoir un intérêt sur les prêts accordés, la Confédération encaissera, en sa qualité d'actionnaire, un dividende dépendant des bénéfices dégagés par l'entreprise. Grâce à une dotation en fonds propres suffisante, l'entreprise devrait en outre pouvoir accéder sans difficultés au marché des capitaux dès 1998, afin d'y emprunter des fonds étrangers ou de procéder à une augmentation de capital. Ces bonnes conditions de démarrage devraient enfin profiter à la Confédération également, dans la mesure où les produits résultant de la vente d'actions en cas de privatisation partielle seront plus élevés.
- Avec la *solution 2*, la Confédération n'aura certes pas à combler le découvert de l'entreprise auprès de la CFP, mais le capital-actions qu'elle détiendra ne sera plus que de 0,1 milliard de francs. La faible part de fonds propres disponible pourrait alors accroître durablement et de manière sensible la charge d'intérêt des fonds empruntés sur le marché (solvabilité réduite), avec pour conséquence une diminution des bénéfices dégagés par l'entreprise. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, elle pourrait aussi, eu égard au fait que la Confédération devra toujours conserver la majorité des actions, empêcher l'entreprise de se procurer des fonds importants sur le marché par le biais d'une augmentation de capital.

Une analyse attentive des deux solutions montre clairement que la seconde ne peut que difficilement être retenue. Il y va en effet de l'intérêt bien compris du propriétaire, en l'occurrence la Confédération, que le capital de l'entreprise de télécommunications présente une structure saine, compatible avec les marchés sur lesquels elle sera appelée à opérer. Relevons encore qu'une présentation plus

détaillée du bilan d'ouverture dans le présent message ne pourrait s'appuyer que sur des informations qui ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Il suffit de mentionner ici, à titre d'exemples, les résultats de l'évaluation en cours des immeubles des PTT ou les résultats opérationnels de l'Entreprise des PTT pour les années 1996 et 1997. De plus, compte tenu de la complexité des problèmes qu'il s'agit de résoudre, il apparaît enfin comme opportun d'approfondir ultérieurement, avec le concours de spécialistes externes, les principes qui serviront de base aux décisions à prendre. Il va de soi que le Conseil fédéral informera le Parlement de manière exhaustive de toute décision qu'il prendra en relation avec l'établissement du bilan d'ouverture de l'entreprise fédérale de télécommunications.

311.35 Bilan d'ouverture de la Poste

Les questions qui se posent en relation avec le bilan d'ouverture de la Poste sont d'une manière générale les mêmes que pour l'entreprise de télécommunications. Elle n'ont toutefois pas la même portée, car il ne s'agit pas, dans le cas de la Poste, de veiller à ce que l'entreprise puisse accéder aisément au marché des capitaux.

De fait, en tant qu'établissement de droit public bénéficiant de la garantie de l'Etat pour les fonds déposés sur les comptes postaux, rattaché en outre à la trésorerie centrale de la Confédération, la Poste n'aura en principe pas besoin de garantir sa solvabilité au moyen de ses fonds propres. Ces derniers n'auront qu'une seule fonction, du moins au moment de la constitution de l'entreprise: celle de réserve de compensation destinée, le cas échéant, à pallier de mauvais résultats. En effet, si une véritable couverture de ces éventuels déficits par la Confédération est exclue, ils ne pourront être comblés qu'à l'aide des fonds propres de l'entreprise ou par des mesures de redressement de l'entreprise adoptées au coup par coup. Il n'en reste pas moins que l'objectif prioritaire du législateur, comme de la Poste elle-même, doit être d'assurer la rentabilité de l'entreprise dans les meilleurs délais. Depuis 1991, les résultats de la Poste se sont sans cesse améliorés et le budget 1996 prévoit même de clore l'exercice sur un léger bénéfice. Le marché postal, toutefois, est lui aussi touché par la libéralisation en cours de l'économie, de sorte que la Poste sera de plus en plus fréquemment appelée à offrir ses prestations en concurrence avec d'autres opérateurs. Compte tenu également des changements qui caractérisent tant les marchés que le comportement de la clientèle, ainsi que des progrès de la technique, cette évolution exige de la Poste qu'elle adopte de nouvelles stratégies et de nouvelles structures aptes à garantir l'obtention de résultats positifs à long terme, et qu'elle prenne à cet effet toutes les mesures nécessaires. Les projets de restructuration du service des colis, de renforcement et de développement des services de paiement, d'amélioration du réseau des offices de poste, de coopération avec des tiers ou d'internationalisation des activités s'inscrivent dans cet effort visant à assurer la rentabilité à long terme de l'entreprise. Selon de précédentes données de planification, la Poste devait parvenir à l'équilibre financier dès 1998, mais les dernières prévisions à moyen terme laissent apparaître, pour la période transitoire 1999-2001, un risque de pertes de l'ordre de 300 à 400 millions de francs au total, assorties d'un recul correspondant du cash-flow.

Cette évolution de la situation s'explique par le retard pris quant à l'introduction de nouvelles prestations financières, mais aussi par le fait que l'adaptation des capacités de l'entreprise à un trafic et à un chiffre d'affaires en pleine stagnation – et la réduction des coûts qui doit en résulter – n'est que progressivement réalisable. Ce n'est donc que lorsque les nouvelles stratégies évoquées ci-dessus seront devenues réalité que, selon les données actuellement disponibles, les résultats pourront s'améliorer de quelque 250 millions de francs par année et que la Poste sera de nouveau en mesure d'assurer sa propre rentabilité. D'ici là, il s'agit de lui donner les moyens de couvrir ses risques et de compenser d'éventuelles pertes. Il convient enfin de relever que l'avenir de la Poste dépend également d'autres facteurs absolument décisifs, à savoir les possibilités de développement des services financiers, ainsi que la marge de manœuvre en matière de politique des prix et des taux d'intérêt, que la nouvelle loi sur la poste doit garantir à l'entreprise. Ces possibilités constitueront en quelque sorte l'ossature autour de laquelle la Poste pourra se développer.

Pour toutes les raisons exposées ici, il est prévu de mettre un capital de dotation à la disposition de la Poste. Ce capital servira d'abord de réserve de compensation, mais pourra également être utilisé pour couvrir les pertes que la Poste risque de subir durant la période de transition. En contrepartie, la Poste aura l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer sa propre rentabilité aussi rapidement que possible.

La solution envisagée pour la Poste est présentée ci-après. Les chiffres sont encore provisoires et ne pourront être définitivement fixés que lors de l'établissement du bilan d'ouverture pour le 1^{er} janvier 1998.

	Bilan d'ouverture avec fonds propres: Milliards de francs
Fonds propres à la fin de 1997 (part de la Poste à la réserve de compensation et à la réserve générale de financement de l'Entreprise des PTT)	0,3
Modification des fonds propres due à la réévaluation ou à la dévaluation des immeubles, conversion en capital de dotation	non disponible
Supplément versé par la Confédération afin d'augmenter le capital de dotation	0,7
Total des fonds propres	1,0
Part des fonds propres en pour-cent de la somme du bilan	3,6

Les répercussions financières sur la Poste et sur la Confédération sont commentées ci-dessous sur la base du tableau qui précède.

Etat des fonds propres à la fin de 1997

De même que pour l'entreprise de télécommunications, la part du département de la poste aux réserves de l'Entreprise des PTT sera inscrite au bilan d'ouverture,

mais en tant que capital de dotation. La Confédération reprendra donc un capital de dotation de 0,3 milliard de francs, constitué à partir des réserves des PTT, et verra ainsi son patrimoine s'accroître d'autant.

Découvert auprès de la CFP

A la fin de 1997, le découvert de la Poste auprès de la CFP devrait s'élever à environ 2,8 milliards de francs. Il continuera, comme jusqu'ici, à apparaître hors bilan comme engagement conditionnel et à être rémunéré, mais devra être stabilisé à son niveau de la fin de 1997. Les fonds propres figurant au bilan d'ouverture ne seront ainsi pas touchés. Le maintien du découvert hors bilan est admissible dans la mesure où la Poste restera propriété de la Confédération et où son personnel demeurera affilié à la CFP. Cette solution n'a par ailleurs aucune répercussion directe sur la Confédération.

Evaluation des immeubles

Les résultats de l'évaluation en cours des immeubles des PTT ne seront connus qu'à partir du second semestre de 1996. Si des réévaluations ou des dévaluations sont opérées, elles se répercuteront sur les fonds propres, et donc sur une des composantes du capital de dotation. Le montant du supplément éventuellement versé par la Confédération pour augmenter ce capital dépendra par conséquent des résultats de cette nouvelle évaluation des immeubles.

Contribution au capital de dotation

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la Poste bénéficiera d'une garantie de l'Etat et n'aura pas besoin, pour assurer sa solvabilité, de fonds propres importants. Leur montant devra donc être fixé compte tenu de la fonction de réserve de compensation qu'ils rempliront pendant la période de transition, au cas où la Poste subirait encore des pertes. Le Conseil fédéral décidera ultérieurement du montant exact du capital de dotation, sur la base d'une analyse plus approfondie de la situation. Les fonds mis à la disposition de la Poste ne seront pas rémunérés. De plus, pour les mêmes raisons qui font que, dans le cas de l'entreprise de télécommunications, les mesures prises pour lui garantir des fonds propres suffisants (prise en charge de son découvert auprès de la CFP, conversion de prêts) ne seront pas répercutées sur le compte financier de la Confédération, l'éventuelle contribution de cette dernière au capital de dotation de la Poste ne devra pas non plus être comptabilisée sur ce compte; une disposition de la LOP prévoit donc expressément qu'elle sera imputée directement sur le compte capital (voir commentaire de l'art. 23). La participation de la Confédération par le biais du capital de dotation est une opération qui est sans effets sur son patrimoine. Elle n'en aurait que si la Poste subissait des pertes et qu'il soit alors nécessaire de l'amortir.

Le fait que sa contribution au capital de dotation ne sera pas rémunérée représente un manque à gagner pour la Confédération. De plus, si ces fonds lui reviennent sous forme de dépôts de trésorerie, c'est elle qui devra verser des intérêts à la Poste. On pourrait corriger cette anomalie en réduisant la rémunération des dépôts de trésorerie de la Poste. Toutefois, compte tenu des difficultés financières que devra affronter l'entreprise, il convient de renoncer à un tel abaissement des taux.

La Confédération est prête à mettre à la disposition de la Poste un capital de dotation d'un milliard de francs (part de l'entreprise aux réserves des PTT à la fin de 1997, plus le supplément versé par l'Etat). Elle exigera en contrepartie de la Poste qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour assurer sa rentabilité dans les meilleurs délais.

311.4 Conséquences financières de la restructuration

La restructuration des PTT en deux entreprises autonomes aura les répercussions financières suivantes sur la Confédération:

Recettes de la Confédération

- Produits d'intérêts des prêts accordés à l'entreprise de télécommunications

La Confédération prêtera des fonds à l'entreprise de télécommunications pendant une période transitoire et les intérêts que produiront ces prêts seront imputés sur son compte financier. Le montant de ces produits d'intérêts dépendra de l'importance des prêts et des taux appliqués. Le montant et la durée des prêts ne pouvant être établis à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'estimer combien ils rapporteront à la Confédération.

- Versement du bénéfice de la Poste

Selon les prévisions, il ne faut s'attendre à aucun versement de bénéfice avant 2001.

- Versement d'un dividende de l'entreprise de télécommunications à la Confédération

L'entreprise de télécommunications versera à la Confédération non plus son bénéfice, mais un dividende. Les recettes qui en résulteront pour cette dernière ne peuvent être chiffrées que sur la base d'un modèle théorique. On estime ainsi que le bénéfice annuel dégagé par l'entreprise de télécommunications pourra osciller entre 500 et 700 millions de francs. Si l'on admet qu'une part de 30 pour cent environ de ce dernier sera répartie, le dividende versé sera de 150 à 210 millions de francs par année. Ces données reposent sur l'hypothèse que le découvert auprès de la CFP sera imputé sur les comptes de l'entreprise et qu'aucun prêt ne sera converti en fonds propres (solution 2). Si l'on se fonde sur la solution 1, avec prise en charge du découvert auprès de la CFP et conversion de prêts, le dividende versé à la Confédération devrait être compris entre 200 et 250 millions de francs.

- Produits de l'imposition de la Poste et de l'entreprise de télécommunications

Les éléments permettant de calculer les produits de l'imposition des services libres fournis par la Poste ne sont pas encore établis. Ces produits ne devraient toutefois pas représenter plus de quelques millions de francs de recettes pour la Confédération. Il convient en outre de rappeler ici que la Poste sera partiellement assujettie au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (1995: 45 mio. de fr.).

Compte tenu du modèle et du bénéfice précités, l'entreprise de télécommunications acquittera des impôts pour un montant total de 150 à 200 millions de francs, dont un tiers environ, soit 50 à 65 millions, reviendra à la Confédération.

– *Taxes et redevances de l'entreprise de télécommunications*

Il s'agit des redevances de concession et des émoluments prévus par la législation sur les télécommunications, lesquels ne peuvent être chiffrés à l'heure actuelle. Il faut tenir compte en outre du droit de timbre d'émission qui sera acquitté à titre unique lors de la constitution de l'entreprise et dont le montant ne peut encore être estimé.

– *Produits résultant d'une éventuelle privatisation*

Les produits de la vente d'actions ne peuvent être chiffrés. Ils dépendront du nombre d'actions vendues et du cours qu'elles auront atteint.

Dépenses de la Confédération

– *Rémunération des fonds placés par la Poste*

La Poste place le surplus des fonds des services de paiement auprès de la Confédération, laquelle rémunère ces placements au taux du marché. Lorsque le refinancement des prêts accordés à l'entreprise de télécommunications sera achevé, les placements de la Poste auprès de la Confédération devraient atteindre 15 milliards de francs, contre 6 milliards environ à l'heure actuelle. Les charges d'intérêt vont donc s'accroître de quelque 400 millions de francs. Cette augmentation des dépenses sera compensée par le produit des prêts octroyés à l'entreprise de télécommunications, ainsi que – lorsque celle-ci aura remboursé ces prêts – par la diminution de la charge d'intérêts qui résulte des emprunts opérés sur les marchés monétaire et financier.

311.5 Application du frein aux dépenses

Selon l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, les dispositions législatives relatives à des subventions qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs doivent être adoptées à la majorité de tous les membres dans chaque conseil (frein aux dépenses). L'article 23 LOP et les articles 26 et 28 LET tombent sous le coup de cette disposition et sont donc soumis au frein aux dépenses.

311.6 Surveillance financière de la Confédération

La sortie de la Poste du giron de l'administration fédérale n'implique pas pour autant qu'elle échappera à sa surveillance en matière de finances. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) exercera ses prérogatives surtout dans les secteurs où la Confédération versera des aides financières ou des indemnités et dans ceux où seront fournies des prestations relevant du service public, mais aussi dans tous les domaines où la Confédération a des intérêts financiers. La surveillance du CDF se fonde en règle générale sur la révision interne et externe.

En ce qui concerne l'entreprise de télécommunications, si l'on considère la part toujours considérable de fonds publics investis dans la nouvelle entreprise, la séparation d'avec l'administration fédérale n'entraînera pas non plus un abandon total de la surveillance financière de la Confédération. Le contrôle s'exercera cependant avec une certaine retenue, eu égard à la forme juridique de la société anonyme et à ses caractéristiques, telles que la responsabilité plus étendue des organes dirigeants ou le principe de l'égalité de traitement des actionnaires. Le CDF se fondera sur les rapports de révision interne et externe établis à l'attention du conseil d'administration et sur les principales lacunes signalées dans ces rapports. Les contrôles seront effectués par le CDF en collaboration avec les organes chargés de la révision interne et avec l'accord du conseil d'administration, ou par un organe particulier conforme aux dispositions du code des obligations.

312 Conséquences financières pour les cantons et les communes

La constitution des deux entreprises aura des conséquences financières en matière fiscale pour les cantons et les communes. En tant que société anonyme de droit public, l'entreprise de télécommunications sera imposée de la même manière qu'une société de capitaux privée. Les recettes fiscales devront être réparties entre la Confédération, les cantons et les communes, vraisemblablement à raison d'un tiers chacun. La répartition entre les cantons, d'une part, et entre les communes, d'autre part, aura lieu selon une clé qui reste à définir.

En ce qui concerne la Poste, seuls les bénéfices obtenus dans le domaine des services libres seront assujettis à l'impôt. Ils seront imposés tant par la Confédération que par les cantons et les communes.

32 Effets sur l'état du personnel

L'entrée en vigueur des deux lois ne nécessitera aucune hausse des effectifs et n'aura aucun effet direct en matière de personnel. La nouvelle législation constitue simplement un préalable indispensable à la survie de la Poste et, surtout, de l'entreprise de télécommunications sur des marchés libéralisés à l'échelle planétaire. Toutefois, étant donné qu'une partie des prestations fournies jusqu'ici en exclusivité par la Poste et Télécom PTT pourront l'être à l'avenir par leurs concurrents nationaux et internationaux, il faut s'attendre à un recul du trafic et, dans la mesure où il ne pourrait être compensé par le lancement de nouveaux produits et la prospection de nouveaux marchés, à une baisse des effectifs. A cela s'ajoute le fait que les efforts de rationalisation des systèmes d'exploitation et l'amélioration de la productivité vont se poursuivre. Il n'est cependant pas possible, à l'heure actuelle, de calculer ni même d'évaluer quelles conséquences cette évolution pourra avoir sur le niveau de l'emploi, ni pour la Poste ni pour l'entreprise de télécommunications. Ce qui est certain, en revanche, c'est que si l'on affrontait la libéralisation avec les structures actuelles, la compression des effectifs serait absolument inévitable et probablement plus importante. Les experts et les analystes estiment en outre que la libéralisation des secteurs de la poste et des télécommunications permettra de créer de nouveaux emplois dans d'autres entreprises.

4 Programme de la législature

Dans son programme de la législature 1991–1995, le Conseil fédéral s'est fixé un double objectif: ouvrir le marché de la communication – tout en garantissant la fourniture d'un service universel suffisant – et renforcer la compétitivité à la fois de la Suisse en tant que pôle de communication et de l'Entreprise des PTT en tant qu'opérateur (objectif 45). Il l'a fait sur la base des constatations suivantes: dans le monde entier, les marchés de la poste et des télécommunications s'ouvrent à la concurrence à un rythme accéléré, les monopoles sont assouplis ou même supprimés, de nouveaux opérateurs entrent en scène et partout les parts de marché sont de plus en plus âprement disputées.

Dans le rapport du Conseil fédéral sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché du 13 juin 1994, la révision de la loi sur l'organisation des PTT figure au nombre des réformes prévues dans le domaine de l'infrastructure. Les objectifs à atteindre dans les domaines de l'exploitation et des prestations d'intérêt général constituent un des piliers du programme de revitalisation de l'économie suisse.

Enfin, dans le rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995–1999, au chapitre «Economie et compétitivité» (objet des Grandes lignes 11), il est expressément question de la réforme de la poste et des télécommunications, décrite comme l'objectif principal devant être atteint en priorité.

5 Relation avec le droit européen

L'influence du droit européen porte essentiellement sur la LPO et sur la LTC; à ce sujet, nous renvoyons le lecteur aux commentaires des messages relatifs à ces deux lois. La restructuration des entreprises publiques opérant dans le secteur de la communication n'est, quant à elle, soumise à aucune directive de l'UE. Aussi la forme juridique des nouvelles entreprises est-elle laissée au libre choix de l'Etat. La législation européenne impose cependant une séparation claire des tâches de réglementation et des tâches d'exploitation, principe repris tant par la LPO que par la LTC. L'entrée en vigueur de la nouvelle législation entraînera donc le transfert de certaines tâches accomplies actuellement par les PTT à l'Office fédéral de la communication.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

En 1993, les PTT ont demandé à M. Blaise Knapp, professeur de droit administratif à l'Université de Genève, d'évaluer la marge de manœuvre que la constitution leur accorde pour l'aménagement de leur futur statut d'entreprise. Dans un avis de droit en date du 31 août 1993 (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1994 p. 489 ss), le professeur Knapp en est arrivé à la conclusion que la constitution fédérale n'interdit en rien d'autres formes juridiques que le statut actuel des PTT, pour autant qu'elles répondent à un certain nombre de conditions. Laisser aux particuliers purement et simplement le

soin de gérer et d'organiser les postes et les télécommunications sans que la Confédération n'y joue un rôle ne serait pas possible dans le cadre constitutionnel actuel. Le professeur Knapp indique encore les formes d'organisation concevables en l'occurrence:

- l'établissement public autonome avec personnalité juridique;
- la société anonyme de droit public;
- la société anonyme d'économie mixte selon l'article 762 CO.

Après que le Conseil fédéral eut renoncé à la création d'une holding PTT, la question s'est posée de savoir si l'obligation de verser les bénéfices à la caisse fédérale, suivant l'article 36, 2^e alinéa, cst., était compatible avec le versement de dividendes à des actionnaires tiers par une entreprise de télécommunications autonome. Cette question a également été soulevée lors de la procédure de consultation, et le DFTCE a chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ) de se prononcer sur ce sujet. Dans son avis de droit du 11 janvier 1996, l'OFJ conclut que la régie des PTT ne doit pas être assimilée à une régie fiscale. Le législateur n'est donc pas tenu de fixer les limites du monopole de manière que ce dernier génère le plus grand bénéfice possible. Il a ainsi la possibilité de réduire la portée du monopole et d'élargir le secteur ouvert à la libre concurrence, renonçant du même coup à une part de bénéfice. Il peut donc également, a fortiori, réaménager le monopole et céder une part de bénéfice à des tiers dans le cadre de leur participation dans l'entreprise de télécommunications. Tel que mentionné dans la constitution, le versement du produit des postes et des télégraphes à la caisse fédérale concerne exclusivement, et de manière implicite, une régie des PTT sous contrôle intégral de la Confédération. Or, dans une entreprise d'économie mixte, le partage des risques entre investisseurs publics et investisseurs privés implique que le bénéfice net soit lui aussi partagé. L'obligation de verser le bénéfice à la caisse fédérale pourrait dès lors ne s'appliquer qu'à la part de bénéfice correspondant au risque de la Confédération. Par ailleurs, le manque à gagner qui en résulterait pour la Confédération serait, en partie du moins, compensé par d'autres recettes (redevances, impôts). Se fondant sur ce qui précède, le Conseil fédéral estime que le versement de dividendes aux actionnaires tiers d'une entreprise fédérale de télécommunications revêtant la forme d'une société anonyme d'économie mixte n'irait pas à l'encontre de l'esprit de l'article 36, 2^e alinéa, cst.

62 Poursuite de la privatisation de l'entreprise de télécommunications

Lors de la procédure de consultation, l'examen, à la lumière de l'article 36 cst., du principe et de l'étendue d'une éventuelle privatisation de l'entreprise a donné lieu à un certain nombre de commentaires. Dans un avis de droit complémentaire du 31 janvier 1996, l'OFJ s'est penché sur la question de savoir si la constitution permet à la Confédération de réduire sa participation dans une entreprise de télécommunications d'économie mixte bénéficiant d'une concession pour n'y conserver qu'une part minoritaire, ou même de renoncer à toute participation dans des entreprises concessionnaires de droit privé, ce qui reviendrait à privatiser une partie du monopole des PTT. Dans son avis de droit, l'OFJ estime que la

Confédération a la possibilité de ne pas exercer le monopole des PTT elle-même et de confier cette tâche à des opérateurs bénéficiant d'une concession. Ainsi, une privatisation partielle ou totale de l'Entreprise des PTT ou, en particulier, de son département des télécommunications ne serait pas a priori exclue: elle pourrait se réaliser à la condition que le service public continue à être assuré dans les meilleures conditions possibles. Au cas où un régime de concessions devait être mis sur pied, il faudrait alors l'assortir de conditions-cadres qui garantissent d'une manière générale le respect de l'intérêt public.

Il s'ensuit que le passage, à terme, du statut de société anonyme de droit public à celui de société anonyme relevant purement du droit privé et se trouvant partiellement ou complètement en mains privées serait, constitutionnellement parlant, parfaitement envisageable.

63 Délégation du droit de légiférer

Les deux lois contiennent des dispositions portant délégation du droit d'édicter des actes normatifs. Le Conseil fédéral peut, dans les limites du cadre législatif, édicter des ordonnances à titre de compléments à la loi. Selon la constitution, la délégation d'un tel droit doit se cantonner à un domaine réglementaire précis, et ne peut donc être illimitée. Le droit d'édicter des ordonnances délégué au Conseil fédéral est défini de manière suffisamment précise et respecte donc les dispositions constitutionnelles valables en la matière.

631 Délégation du droit de légiférer dans la loi sur l'organisation de la Poste

La nouvelle loi délègue à la Confédération et à la Poste les compétences suivantes:

Article 9, lettre b (Attributions du conseil d'administration)

Cette disposition donne pouvoir au conseil d'administration de la Poste d'édicter un règlement d'organisation et de fixer ainsi lui-même les principes du développement de l'entreprise.

Article 62b du statut des fonctionnaires

En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut autoriser la Poste à rémunérer le personnel qui fournit de manière régulière des prestations de qualité supérieure en appliquant des critères qui tiennent davantage compte de la qualité des prestations; il peut en outre lui octroyer la compétence d'établir une composante salariale (allocation complémentaire) souple, conforme à la situation du marché et non plafonnée.

Article 19 (Organisation de l'entreprise de télécommunications)

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi entraîne l'abrogation complète de la LO-PTT actuelle. Or, si pour une raison quelconque, la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications ne devait pas entrer en vigueur en

même temps, Télécom PTT ne serait plus régi par aucun acte législatif valable. Dans une telle éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter une réglementation supplétive à laquelle l'entreprise de télécommunications serait soumise à titre transitoire.

632 Délégation du droit de légiférer dans la loi sur l'entreprise de télécommunications

La nouvelle loi délègue au Conseil fédéral les compétences suivantes:

Article 20 (Organisation de la Poste)

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi entraîne l'abrogation complète de la LO-PTT actuelle. Or, si pour une raison quelconque, la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste ne devait pas entrer en vigueur en même temps, la Poste ne serait plus régie par aucun acte législatif valable. Dans une telle éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter une réglementation supplétive à laquelle l'entreprise fédérale de la poste serait soumise à titre transitoire.

Article 62b du statut des fonctionnaires

En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut autoriser l'entreprise de télécommunications à rémunérer le personnel qui fournit de manière régulière des prestations de qualité supérieure en appliquant des critères qui tiennent davantage compte de la qualité des prestations; il peut en outre lui octroyer la compétence d'établir une composante salariale (allocation complémentaire) souple, conforme à la situation du marché et non plafonnée.

64 Forme des actes législatifs

Selon l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), les actes législatifs de durée illimitée qui contiennent des règles de loi doivent être édictés sous forme de loi.

N38669

**Loi fédérale
sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste
(Loi sur l'organisation de la Poste, LOP)**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 36 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 10 juin 1996¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales

Article premier **Objet**

La présente loi règle la constitution et l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste.

Art. 2 **Raison sociale, forme juridique, siège et inscription au registre du commerce**

¹ Sous la raison sociale «La Poste Suisse» (Poste) est constitué un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Berne.

² La raison sociale est inscrite au registre du commerce et protégée sur tout le territoire suisse.

Art. 3 **But**

¹ La Poste a pour but de fournir, en Suisse et à l'étranger, des prestations conformes aux législations sur la poste et sur les transports publics.

² Elle peut accomplir tout acte juridique propre à promouvoir ce but, en particulier acquérir ou aliéner des immeubles, créer des sociétés, prendre des participations ou coopérer d'une autre manière avec des tiers.

Art. 4 **Succursales**

La Poste peut créer des succursales et les faire inscrire au registre du commerce du lieu où elles ont leur siège avec référence à l'inscription de l'établissement principal.

¹⁾ FF 1996 III 1260

Section 2: Capital de dotation et objectifs stratégiques

Art. 5 Capital de dotation

La Confédération pourvoit la Poste d'un capital de dotation non rémunéré.

Art. 6 Objectifs stratégiques

Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de la Poste tous les quatre ans.

Section 3: Organes

Art. 7 Organes

Les organes de la Poste sont le conseil d'administration et la direction.

Art. 8 Conseil d'administration

¹ Le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration et en désigne le président. Le personnel de la Poste doit y être convenablement représenté.

² La durée des fonctions correspond à la période de quatre ans pour laquelle le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de la Poste (art. 6). Le Conseil fédéral peut révoquer les membres du conseil d'administration en tout temps pour de justes motifs.

³ Le conseil d'administration prend ses décisions à la majorité simple. Les modalités sont fixées dans le règlement d'organisation.

Art. 9 Attributions du conseil d'administration

Le conseil d'administration a les attributions intransmissibles et inaliénables suivantes:

- a. réaliser les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en les intégrant dans la stratégie d'entreprise de la Poste, et donner les instructions nécessaires;
- b. fixer l'organisation et édicter le règlement nécessaire;
- c. nommer et révoquer les membres de la direction chargés de la gestion et de la représentation;
- d. exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les règlements et les instructions données;
- e. établir le plan financier et fixer les principes de la comptabilité;
- f. établir le rapport de gestion (rapport annuel, bilan avec annexe, compte de profits et pertes, rapport de l'organe de révision, comptes de groupe assortis de leur rapport de vérification) et le soumettre à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 10 Direction

¹ La direction gère les affaires de l'entreprise conformément au règlement d'organisation et exerce toutes les attributions qui ne sont pas réservées au conseil d'administration.

² Elle peut nommer des fondés de procuration et d'autres mandataires commerciaux.

Section 4:

Etablissement des comptes, emploi du bénéfice, assujettissement à l'impôt et assurances

Art. 11 Etablissement des comptes et révision

¹ La Poste dresse des comptes annuels et des comptes de groupe. Ce faisant, elle applique les principes régissant l'établissement régulier des comptes et se conforme, pour les comptes de groupe, aux normes généralement admises; elle procède à des amortissements et à des corrections de valeur et constitue des provisions pour risques et charges selon les principes généralement admis dans le commerce.

² Le Conseil fédéral charge un organe de révision externe particulièrement qualifié de vérifier les comptes annuels et les comptes de groupe de la Poste.

Art. 12 Emploi du bénéfice

¹ Compte tenu de la marche des affaires et des investissements escomptés, la Poste constitue des réserves de manière à disposer de fonds propres qui satisfassent aux exigences de l'économie d'entreprise.

² Après avoir procédé aux amortissements et aux corrections de valeur, constitué les provisions pour risques et charges et affecté des fonds aux réserves, la Poste verse le bénéfice restant à la Confédération.

Art. 13 Assujettissement à l'impôt

La Poste est imposée sur les bénéfices qu'elle réalise en fournissant les services libres définis à l'article 9 de la loi du . . . ¹⁾ sur la poste. Au surplus, l'article 10 de la loi fédérale du 26 mars 1934 ²⁾ sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération est applicable.

Art. 14 Assurances

La Poste n'est pas soumise aux dispositions du droit fédéral et des droits cantonaux en matière d'assurances obligatoires. Elle peut toutefois conclure

¹⁾ RS . . . ; RO . . .

²⁾ RS 170.21

librement de telles assurances. Sont réservées les dispositions de la législation sur les assurances sociales.

Section 5: Personnel

Art. 15

¹ Les rapports de service du personnel de la Poste sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération. Le personnel est affilié à la Caisse fédérale de pensions.

² Si les circonstances le justifient, la Poste peut engager des employés selon les dispositions du code des obligations¹⁾.

Section 6: Relations juridiques, responsabilité et for

Art. 16 Relations juridiques et responsabilité

¹ Les relations juridiques de la Poste avec sa clientèle sont régies par les dispositions des législations sur la poste et sur les transports publics.

² Sauf disposition contraire des législations sur la poste et sur les transports publics, la responsabilité de la Poste est régie par la loi sur la responsabilité²⁾.

³ Toute action intentée directement contre le personnel de la Poste est exclue.

Art. 17 For

¹ Les actions contre la Poste doivent être ouvertes au siège de l'entreprise, à moins que les législations sur la poste ou sur les transports publics ne prévoient un autre for.

² Les actions motivées par les activités d'une succursale peuvent aussi être intentées au siège de la succursale concernée.

Section 7: Conventions internationales

Art. 18

¹ Les traités internationaux sur la poste sont conclus par le Conseil fédéral.

² Les accords avec les administrations postales et les fournisseurs de services postaux et de services de paiement d'autres pays sont conclus par la Poste.

¹⁾ RS 220

²⁾ RS 170.32

Section 8: Dispositions finales

Art. 19 Organisation de l'entreprise de télécommunications

Si la loi du ...¹⁾ sur l'entreprise de télécommunications n'entre pas en vigueur en même temps que la présente loi, le Conseil fédéral, en attendant son entrée en vigueur, prend les dispositions nécessaires pour transformer le département des télécommunications de l'Entreprise des PTT en établissement autonome doté de la personnalité juridique. Il en définit les organes et leurs attributions et veille à lui accorder l'autonomie dont il a besoin dans les domaines de l'exploitation, du personnel, des prises de participation et des finances.

Art. 20 Constitution de la Poste

¹ Les secteurs de l'Entreprise des PTT qui fournissent des prestations conformes aux législations sur la poste et sur les transports publics sont repris par la Poste dès sa constitution.

² Les dispositions suivantes sont exécutoires avant l'entrée en vigueur de la présente loi:

- a. le Conseil fédéral décide du bilan d'ouverture de la Poste;
- b. il désigne les droits de propriété immobilière et les autres droits réels qui sont transmis à la Poste;
- c. il nomme le conseil d'administration de la Poste et en désigne le président; il désigne également l'organe de révision;
- d. le conseil d'administration de la Poste nomme les personnes chargées de la gestion et de la représentation, approuve le budget et édicte le règlement d'organisation.

³ La Poste reprend les rapports de service existants en qualité d'employeur.

Art. 21 Personnalité juridique

La Poste acquiert la personnalité juridique par l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 22 Reprise de l'actif et du passif

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la Poste reprend l'actif et le passif des secteurs de l'Entreprise des PTT qui lui sont transférés en vertu de l'article 20, 1^{er} alinéa.

² Les mutations au registre foncier des droits de propriété immobilière et des autres droits réels de l'Entreprise des PTT transmis à la Poste sont effectuées conformément à l'annonce qui en est faite et sans qu'aucun impôt ni aucun émolument ne soit perçu.

¹⁾ RS ...; RO ...

Art. 23 Montant du capital de dotation

¹ Le Conseil fédéral fixe le montant du capital de dotation de la Poste lors de l'établissement du bilan d'ouverture.

² Le capital de dotation est constitué de la part des réserves de l'Entreprise des PTT qui échoit au département de la poste de celle-ci et, le cas échéant, d'un supplément versé par la Confédération.

³ La charge supplémentaire qui résulte pour la Confédération de sa contribution au capital de dotation est inscrite à l'actif de son compte capital.

Art. 24 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.

N38669

Abrogation et modification du droit en vigueur

1. La loi du 6 octobre 1960¹⁾ sur l'organisation des PTT est abrogée.
2. La loi sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 58, 1^{re} al., let. E

Supprimer:

Entreprise des postes, téléphones et télégraphes

Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe

Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi

3. Le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927³⁾ est modifié comme suit:

Art. 5, 3^e al.

³ La nomination des fonctionnaires des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse ressortit aux organes désignés dans la législation fédérale concernant l'organisation des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse.

Art. 62b (nouveau)

Le Conseil fédéral peut autoriser La Poste Suisse à déroger aux articles 36 à 38 du présent statut. Il peut accorder la même autorisation à l'entreprise fédérale de télécommunications, tant que le personnel de cette dernière est soumis à la législation sur les fonctionnaires.

Art. 65, 2^e al.

² La Commission sera constituée en tenant compte des diverses branches de l'administration. Les circonscriptions électorales sont les suivantes: Administration des Chemins de fer fédéraux; La Poste Suisse; Département militaire fédéral; Administration des douanes; le reste de l'administration fédérale, y compris les chancelleries des tribunaux fédéraux.

4. La loi fédérale d'organisation judiciaire⁴⁾ est modifiée comme suit:

Art. 119, 1^{re} al.

¹ Le département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration représente la Confédération dans les actions de

¹⁾ RO 1961 17, 1970 706 1623, 1977 2117, 1979 114 679, 1987 600, 1992 288 581, 1993 901, 1995 3680 5489

²⁾ RS 172.010

³⁾ RS 172.221.10; RO 1995 5061

⁴⁾ RS 173.110

droit administratif intentées par elle ou contre elle; la Direction générale des Chemins de fer fédéraux règle la représentation dans son propre domaine.

5. La loi fédérale sur les finances de la Confédération¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 2^e al.

² Les finances des Chemins de fer fédéraux sont régies par des dispositions spécifiques; les articles 2 et 3 de la présente loi leur sont également applicables.

Art. 22, 3^e al.

Abrogé

Art. 35, 2^e al., première phrase

² L'Administration fédérale des finances gère les trésoreries centrales de la Confédération, des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse. . .

6. La loi fédérale du 4 octobre 1974²⁾ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme suit:

Art. 2, 1^{er} al.

¹ Les effectifs moyens annuels du personnel des départements, de la Chancellerie fédérale, du Conseil des écoles polytechniques fédérales, de la Régie des alcools, des entreprises de production d'armement, des Chemins de fer fédéraux et des tribunaux fédéraux sont soumis au plafonnement.

7. La loi du 8 octobre 1971³⁾ sur la durée du travail est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al., let. a

¹ Sont soumis à la loi:

a. La Poste Suisse;

N38669

¹⁾ RS 611.0

²⁾ RS 611.010

³⁾ RS 822.21

Loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications

Projet

(Loi sur l'entreprise de télécommunications, LET)

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 36, 55^{bis} et 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 10 juin 1996¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales

Article premier **Objet**

La présente loi règle la constitution et l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (entreprise).

Art. 2 **Forme juridique et inscription au registre du commerce**

¹ L'entreprise est une société anonyme de droit public. Son organisation est régie par la présente loi, par les statuts et par les dispositions du droit de la société anonyme.

² L'entreprise est inscrite au registre du commerce sous la raison sociale figurant dans les statuts.

Art. 3 **But**

¹ L'entreprise a pour but de fournir, en Suisse et à l'étranger, des services de télécommunication et de radiodiffusion ainsi que des produits et des services connexes.

² Elle peut accomplir tout acte juridique propre à promouvoir ce but, en particulier acquérir ou aliéner des immeubles, emprunter ou placer des fonds sur les marchés monétaire et financier, créer des sociétés, prendre des participations ou coopérer d'une autre manière avec des tiers.

Art. 4 **Droit applicable**

Sauf disposition contraire de la présente loi, l'entreprise est soumise aux dispositions du code des obligations²⁾ relatives à la société anonyme.

¹⁾ FF 1996 III 1260

²⁾ RS 220

Section 2: Capital-actions et actionnaires

Art. 5 Capital-actions

Le montant du capital-actions ainsi que l'espèce, la valeur nominale et le nombre des titres de participation sont fixés dans les statuts.

Art. 6 Position de la Confédération et participation de tiers

¹ La Confédération est actionnaire de l'entreprise et doit détenir la majorité du capital et des voix.

² L'aliénation et l'offre en souscription de titres de participation à des tiers ont lieu conformément aux dispositions du droit de la société anonyme et dans les limites fixées au 1^{er} alinéa.

³ Le Conseil fédéral définit tous les quatre ans les objectifs que la Confédération entend atteindre en tant qu'actionnaire majoritaire de l'entreprise.

Section 3: Organes

Art. 7 Organes

Les organes de l'entreprise sont l'assemblée générale, le conseil d'administration, la direction et l'organe de révision.

Art. 8 Assemblée générale

Les pouvoirs de l'assemblée générale sont régis par les dispositions du code des obligations¹⁾ relatives à la société anonyme.

Art. 9 Conseil d'administration

¹ Le conseil d'administration a les attributions intransmissibles et inaliénables énumérées à l'article 716a, 1^{er} alinéa, du code des obligations¹⁾.

² Le conseil d'administration peut répartir entre ses membres, pris individuellement ou groupés en comités, la charge de préparer et d'exécuter ses décisions ou de surveiller certaines affaires. Il veille à ce que ses membres soient convenablement informés.

³ Le personnel de l'entreprise doit être convenablement représenté au sein du conseil d'administration.

Art. 10 Direction

¹ La direction gère les affaires de l'entreprise conformément au règlement d'organisation.

¹⁾ RS 220

² Elle peut nommer des fondés de procuration et d'autres mandataires commerciaux.

Art. 11 Organe de révision

Les attributions de l'organe de révision sont régies par les dispositions du code des obligations¹⁾ relatives à la société anonyme.

Section 4:

Etablissement des comptes, emploi du bénéfice et assujettissement à l'impôt

Art. 12 Etablissement des comptes

Les comptes de l'entreprise sont dressés conformément aux dispositions du droit de la société anonyme.

Art. 13 Constitution des réserves

L'entreprise constitue des réserves conformément aux dispositions du droit de la société anonyme. Elle a le droit en particulier de constituer des réserves statutaires de manière que ses fonds propres satisfassent aux exigences de l'économie d'entreprise.

Art. 14 Emploi du bénéfice

L'assemblée générale de l'entreprise détermine l'emploi du bénéfice résultant du bilan et fixe en particulier le montant du dividende.

Art. 15 Assujettissement à l'impôt

Pour l'imposition, l'entreprise est assimilée à une société de capitaux de droit privé.

Section 5: Personnel

Art. 16 Rapports de service

¹ Le personnel de l'entreprise est engagé sous le régime du droit privé.

² L'entreprise a l'obligation de négocier avec les associations du personnel la conclusion d'une convention collective de travail.

³ Si elles ne parviennent pas à s'accorder, l'entreprise et les associations du personnel soumettent les points litigieux à une commission d'arbitrage. Il appartient alors à cette dernière de proposer des solutions aux partenaires sociaux.

¹⁾ RS 220

Art. 17 Prévoyance professionnelle

¹ Le personnel de l'entreprise est affilié à la Caisse fédérale de pensions.

² L'entreprise peut, avec l'autorisation du Conseil fédéral, gérer ses propres caisses de pension ou s'affilier à d'autres institutions de prévoyance.

Section 6: Relations juridiques, responsabilité et procédure

Art. 18 Relations juridiques et responsabilité

¹ Les relations juridiques de l'entreprise avec sa clientèle sont régies par les dispositions du droit privé.

² La responsabilité de l'entreprise, de ses organes et de son personnel est régie par les dispositions du droit privé. La loi sur la responsabilité¹⁾ n'est pas applicable.

Art. 19 Procédure

¹ Les contestations opposant l'entreprise à sa clientèle ressortissent aux tribunaux civils.

² Les actions contre l'entreprise doivent être ouvertes à son siège.

³ Les actions motivées par les activités d'une succursale peuvent aussi être intentées au siège de la succursale concernée.

Section 7: Dispositions transitoires et finales

Art. 20 Organisation de la Poste

Si la loi du ...²⁾ sur l'organisation de la Poste n'entre pas en vigueur en même temps que la présente loi, le Conseil fédéral, en attendant son entrée en vigueur, prend les dispositions nécessaires pour transformer le département de la poste de l'Entreprise des PTT en établissement autonome doté de la personnalité juridique. Il en définit les organes et leurs attributions et veille à lui accorder l'autonomie dont il a besoin dans les domaines de l'exploitation, des prises de participation et des finances.

Art. 21 Constitution de l'entreprise

¹ Les secteurs de l'Entreprise des PTT qui fournissent des services de télécommunication et de radiodiffusion sont repris par l'entreprise dès sa constitution.

² Les dispositions suivantes sont exécutoires avant l'entrée en vigueur de la présente loi:

a. le Conseil fédéral décide du bilan d'ouverture de l'entreprise;

¹⁾ RS 170.32

²⁾ RS ...; RO ...

- b. il désigne les droits de propriété immobilière et les autres droits réels qui sont transmis à l'entreprise;
- c. il nomme le conseil d'administration de l'entreprise et en désigne le président; il arrête en outre les premiers statuts et désigne l'organe de révision;
- d. le conseil d'administration de l'entreprise nomme les personnes chargées de la gestion et de la représentation, approuve le budget et édicte le règlement d'organisation.

Art. 22 Personnalité juridique

L'entreprise acquiert la personnalité juridique par l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 23 Reprise de l'actif et du passif

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, l'entreprise reprend l'actif et le passif des secteurs de l'Entreprise des PTT qui lui sont transférés en vertu de l'article 21, 1^{er} alinéa.

² Les mutations au registre foncier des droits de propriété et des autres droits réels de l'Entreprise des PTT transmis à l'entreprise ou à une filiale désignée par elle sont effectuées conformément à l'annonce qui en est faite et sans qu'aucun impôt ni aucun émolument ne soit perçu.

Art. 24 Reprise et adaptation des relations juridiques

¹ Les droits et les obligations de l'Entreprise des PTT découlant des rapports de droit administratif établis en vertu des législations sur les télécommunications et sur la radiodiffusion sont repris par l'entreprise dès sa constitution. Ces relations juridiques sont alors régies par des contrats de droit privé.

² L'entreprise porte à la connaissance de la clientèle les nouvelles dispositions contractuelles qui remplacent les anciennes relations de droit administratif et lui accorde un délai de résiliation approprié. Si un client refuse le nouveau régime et qu'il le communique par écrit dans le délai imparti, la relation juridique qui le lie à l'entreprise prend fin à l'expiration de ce délai. S'il s'agit d'un abonnement assorti d'une durée minimale, le client verse à l'entreprise les taxes dues pour la période non encore écoulée, conformément aux dispositions de l'ancien droit.

³ L'ancien droit demeure applicable aux décisions déjà rendues et aux recours encore pendants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour les créances résultant de prestations fournies conformément au nouveau droit, la déclaration d'abonnement établie sous l'ancien droit vaut comme titre de mainlevée.

⁴ Les contrats de droit privé conclus par l'Entreprise des PTT ne subissent aucune modification due au fait qu'ils sont repris par l'entreprise.

Art. 25 Reprise et adaptation des rapports de service

¹ L'entreprise reprend les rapports de service existants en qualité d'employeur.

² Jusqu'à la fin de la période administrative de 1997 à 2000, le personnel de l'entreprise est soumis à la législation sur le personnel de la Confédération.

³ Dès le 1^{er} janvier 2001, les rapports de service sont réglés sur la base du droit régissant les contrats de travail.

⁴ Si les circonstances le justifient, l'entreprise peut engager des employés selon les dispositions du code des obligations¹⁾ avant le 1^{er} janvier 2001.

Art. 26 Découvert auprès de la Caisse fédérale de pensions

La Confédération peut prendre à sa charge le découvert de l'entreprise auprès de la Caisse fédérale de pensions, de manière que la part de fonds propres figurant au bilan d'ouverture soit suffisante. La charge supplémentaire qui en résulte pour la Confédération est inscrite à l'actif de son compte capital et amortie sur son compte de résultats dans les années suivantes.

Art. 27 Prêts accordés à l'entreprise

La Confédération peut, pendant une période de transition, accorder des prêts de trésorerie à l'entreprise.

Art. 28 Conversion de prêts en fonds propres

Afin que la part de fonds propres figurant au bilan d'ouverture de l'entreprise soit suffisante, la Confédération peut convertir les prêts en fonds propres. La conversion est imputée sur le compte capital de la Confédération.

Art. 29 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.

³ L'article 16, 1^{er} alinéa, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

N38669

Abrogation et modification du droit en vigueur

1. La loi du 6 octobre 1960¹⁾ sur l'organisation des PTT est abrogée.
2. La loi sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 58, 1^{er} al., let. E

Supprimer:

Entreprise des postes, téléphones et télégraphes

Post-, Telefon- und Telegrafenebetriebe

Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi

3. Le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927³⁾ est modifié comme suit:

Art. 5, 3^e al.

³ La nomination des fonctionnaires des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse ressortit aux organes désignés dans la législation fédérale concernant l'organisation des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse.

Art. 62b (nouveau)

Le Conseil fédéral peut autoriser La Poste Suisse à déroger aux articles 36 à 38 du présent statut. Il peut accorder la même autorisation à l'entreprise fédérale de télécommunications, tant que le personnel de cette dernière est soumis à la législation sur les fonctionnaires.

Art. 65, 2^e al.

² La Commission sera constituée en tenant compte des diverses branches de l'administration. Les circonscriptions électorales sont les suivantes: Administration des Chemins de fer fédéraux; La Poste Suisse; Département militaire fédéral; Administration des douanes; le reste de l'administration fédérale, y compris les chancelleries des tribunaux fédéraux.

4. La loi fédérale d'organisation judiciaire⁴⁾ est modifiée comme suit:

Art. 119, 1^{er} al.

¹ Le département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration représente la Confédération dans les actions de droit administratif intentées par elle ou contre elle; la Direction générale des Chemins de fer fédéraux règle la représentation dans son propre domaine.

¹⁾ RO 1961 17, 1970 706 1623, 1977 2117, 1979 114 679, 1987 600, 1992 288 581, 1993 901, 1995 3680 5489

²⁾ RS 172.010

³⁾ RS 172.221.10; RO 1995 5061

⁴⁾ RS 173.110

5. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966¹⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme suit:

Art. 2, let. a

Par accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'article 24^{sexies}, 2^e alinéa, de la constitution, il faut entendre notamment:

- a. L'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements, par exemple les bâtiments et les installations de l'administration fédérale, les routes nationales, les bâtiments et installations des Chemins de fer fédéraux;

6. La loi fédérale sur les finances de la Confédération²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 2^e al.

² Les finances des Chemins de fer fédéraux sont régies par des dispositions spécifiques; les articles 2 et 3 de la présente loi leur sont également applicables.

Art. 22, 3^e al.

Abrogé

Art. 35, 2^e al., première phrase

² L'Administration fédérale des finances gère les trésoreries centrales de la Confédération, des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse. ...

7. La loi fédérale du 4 octobre 1974³⁾ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme suit:

Art. 2, 1^{er} al.

¹ Les effectifs moyens annuels du personnel des départements, de la Chancellerie fédérale, du Conseil des écoles polytechniques fédérales, de la Régie des alcools, des entreprises de production d'armement, des Chemins de fer fédéraux et des tribunaux fédéraux sont soumis au plafonnement.

8. La loi fédérale du 24 juin 1902⁴⁾ concernant les installations électriques à faible et à fort courant est modifiée comme suit:

Adjonction d'un titre abrégé et d'une abréviation

(Loi sur les installations électriques, LIE)

¹⁾ RS 451

²⁾ RS 611.0

³⁾ RS 611.010

⁴⁾ RS 734.0

Art. 21

Le contrôle de l'exécution des prescriptions mentionnées à l'article 3 est confié:

1. Pour les chemins de fer électriques et le croisement des voies ferrées par des lignes électriques à fort courant ou l'établissement de ces dernières le long des chemins de fer, ainsi que pour le croisement des chemins de fer électriques par des lignes à courant faible, à l'Office fédéral des transports;
2. Pour les autres installations à faible et à fort courant, y compris les machines électriques, à un inspectorat spécial désigné par le Conseil fédéral.

Art. 42

Le droit d'expropriation relatif aux installations à faible courant affectées à des services d'utilité publique est réglé par l'article 43.

Art. 57, 2^e al.

² Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie peut déléguer l'instruction et, par échelons, également le jugement à l'Inspection fédérale des installations à courant fort.

9. La loi du 8 octobre 1971¹⁾ sur la durée du travail est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al., let. a

¹ Sont soumis à la loi:

- a. La Poste Suisse;

N38669

¹⁾ RS 822.21

Message relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications du 10 juin 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.050
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1996
Date	
Data	
Seite	1260-1345
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 750

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.