

✚
98.024

**Message
concernant le projet de loi fédérale sur la météorologie
et la climatologie (LMét)**

du 22 avril 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur la météorologie et la climatologie en vous proposant de l'approuver.

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

22 avril 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La demande de produits météorologiques et climatologiques a considérablement changé au cours des dernières décennies. En tant que service météorologique national, l'Institut suisse de météorologie (ISM) a déployé des efforts d'envergure pour faire face aux nouveaux défis qui émergent dans un contexte marqué par une internationalisation et une commercialisation croissantes. Pour y parvenir, il participe activement à des organes internationaux, s'ouvre de nouvelles sources de financement en proposant des services sur une base commerciale et a entrepris une réorganisation fondée sur les principes de la nouvelle gestion publique (NGP). Le projet de loi répond au besoin de fixer, pour la réorientation de l'institut, des principes qui soient en conformité avec la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). En effet, si le service météorologique et climatologique (l'actuel ISM) est appelé à rester un office fédéral, il faut cependant créer les bases légales nécessaires à une éventuelle privatisation de certaines de ses prestations.

Par rapport à la loi de 1901 actuellement en vigueur, le projet apporte en particulier les nouveautés suivantes:

- 1. Il ne correspond plus à un texte réglementant l'organisation d'un office fédéral; il se borne à définir les tâches de la Confédération en matière de météorologie et de climatologie, augmentant ainsi la latitude du Conseil fédéral et du département sur les questions d'organisation.*
- 2. Il crée une base juridique explicite pour la prestation de services supplémentaires fournis sur une base commerciale ainsi que, du même coup, la base juridique d'une collaboration internationale.*
- 3. Il simplifie la conclusion de traités internationaux.*
- 4. Il rend possible le transfert de certaines tâches du domaine de la météorologie et de la climatologie au secteur privé.*
- 5. Il crée des conditions claires pour la conclusion de contrats de droit privé.*

Le projet de loi crée les bases juridiques nécessaires à la fourniture de prestations de services modernes et garantit dans le même temps la liberté d'organisation que réclame leur mise en œuvre.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

De par les activités qu'elles déploient dans les champs de la prévision, de la documentation et de la recherche, ainsi que par la propagation des résultats qu'elles obtiennent, la météorologie et la climatologie apportent une contribution au bien-être et à la sécurité de la collectivité. Or la demande de produits météorologiques a traversé une profonde mutation ces dernières décennies. Des transformations sociales substantielles – dont les nouveaux loisirs prisés par une grande partie de la population ne sont pas les moindres – ont suscité une demande pour de nombreux nouveaux produits météorologiques. De même, en matière d'informations concernant le temps, les besoins et exigences des branches économiques tributaires des conditions climatiques, telles que l'agriculture, le trafic routier et aérien, les assurances, le commerce de détail, le tourisme et la construction, ont fortement augmenté. Et l'on peut d'ores et déjà s'attendre à voir les connaissances climatologiques, qui contribuent à la garantie durable d'un environnement sain, prendre toujours davantage d'importance.

En tant que service météorologique national et centre de compétence dans le domaine de la météorologie et de la climatologie, l'Institut suisse de météorologie (ISM) assume les tâches nécessaires à la Confédération. Opérant à l'échelle nationale et en continu, il saisit les données utiles et lance dans notre pays une grande part des avis de dangers et des informations météorologiques et climatiques aussi bien pour les services de la Confédération que pour un public plus large. Par son truchement, la Suisse apporte en outre une contribution active à un grand nombre d'organisations internationales spécialisées dans le domaine. Elle fait partie des membres fondateurs de l'Organisation météorologique mondiale (OMM, 1947, RS 0.429.01), dont le siège est à Genève, et elle est membre à part entière du Centre européen de prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMET, 1973), de l'Organisation européenne d'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT, 1986), ainsi que de la Conférence des services météorologiques nationaux en Europe (EUMETNET, 1996). La Suisse vise en outre l'adhésion à la Société européenne de commercialisation des produits météorologiques (ECOMET).

Il est apparu depuis quelques années que l'entreprise de la Confédération avait besoin d'un cadre et d'instruments de gestion nouveaux pour conserver le niveau de qualité élevé des prestations fournies et se faire une place dans un contexte national et international toujours plus marqué par l'aspect commercial. Résultat: depuis le 1^{er} janvier 1997, l'ISM est géré par le biais des instruments que sont le mandat de prestations et l'enveloppe budgétaire selon les principes de la «gestion administrative axée sur les résultats» (Nouvelle gestion publique; NGP). Cette approche renforce notablement une stratégie et une action axées sur le client en mettant l'accent sur les prestations, l'efficacité et les processus. L'Assemblée fédérale a approuvé des enveloppes budgétaires dans ce sens pour les exercices 1997 et 1998 et créé expressément une base juridique pour ce type de gestion administrative avec l'article 44 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

La loi proposée a pour vocation de réactualiser le contexte légal. L'actuelle loi fédérale concernant la station centrale suisse de météorologie, qui date du 27 juin 1901,

est formulée de manière très ouverte et s'est révélée être une base juridique tout à fait valable pendant près d'un siècle. Dans le sillage de la réorientation de l'office qui a accompagné le développement récent des services météorologiques en Europe, une nouvelle base juridique s'impose cependant. Dans sa teneur actuelle, la loi ne prévoit notamment pas la prestation de services sur une base commerciale, ce qui, entre autres conséquences, interdit à la Suisse l'accès à la Société européenne de commercialisation des produits météorologiques (ECOMET).

12 Relation avec la réforme du gouvernement et de l'administration

Le projet de loi se fonde sur les principes de la nouvelle LOGA et tient compte des directives garantissant la liberté d'organisation du Conseil fédéral. C'est pourquoi l'actuel ISM ne sera plus expressément ancré dans la loi: Le Conseil fédéral est libre au niveau de l'ordonnance d'attribuer l'office à un autre département ou de modifier la dénomination d'office (cf. art 43, 2^e et 3^e al., LOGA).

13 Gestion par mandat de prestations

L'ISM est un des offices pilotes du projet de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Etant donné que l'article 44 LOGA réserve au Conseil fédéral la compétence de désigner les offices fédéraux gérés par mandat de prestations, le mandat de prestations attribué à l'office n'est pas mentionné dans le projet de loi. Ainsi, il appartient au Conseil fédéral de décider de poursuivre ou, le cas échéant, d'interrompre le mandat de prestations en vigueur depuis le 6 novembre 1996. Le Parlement sera informé de manière appropriée sur les directives retenues, ainsi que sur les contrôles de prestations et les résultats correspondants à l'occasion de l'approbation annuelle de l'enveloppe budgétaire. En déterminant le budget des différents groupes de produits, il peut influencer sur l'éventail des produits proposés par l'office et éventuellement charger le Conseil fédéral de modifier le mandat de prestations grâce au nouvel instrument du mandat (art. 22^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). Aucun nouveau mandat de prestations ne peut être délivré sans que la commission parlementaire compétente de chaque conseil soit consultée au préalable (art. 44, 2^e al., LOGA).

Les exceptions à la législation concernant le budget et la gestion des postes rendues nécessaires par la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire seront régies par les nouvelles dispositions de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0) et de la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer la situation des finances fédérales (RS 611.010), qui seront toutes deux révisées dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir de dispositions parallèles dans le présent projet de loi spéciale.

Il est essentiel de retenir que, si le présent projet de loi favorise et facilite la gestion de l'office selon la NGP, il ne l'impose pas pour autant: sur la base de la nouvelle LOGA, l'office pourrait – dans des conditions plus restreintes certes – être géré selon les principes de la nouvelle gestion publique sans nouvelle base juridique. A l'inverse, la loi telle qu'elle est proposée permettrait de revenir aux instruments de gestion «classiques» en cas d'abandon du projet pilote.

L'actuel mandat de prestations de l'ISM date du 6 novembre 1996 et fixe notamment les buts et les stratégies suivants pour sa durée de validité (1997-1999):

- Assurer la saisie continue des données et la haute qualité des prestations de service conformément aux normes internationales.
- Assurer l'accessibilité des services et appuyer la vente de ces services sur un solide marketing.
- Mettre en œuvre le programme d'économie de 10 pour cent arrêté par le Conseil fédéral.
- Affermir la collaboration dans l'ensemble de la communauté météorologique internationale, tout particulièrement en devenant membre à part entière d'EUMETNET et d'ECOMET.
- Créer, par le truchement d'une nouvelle loi sur la météorologie et la climatologie, la base juridique indispensable à la prestation de services supplémentaires fournis par l'ISM sur une base commerciale.
- Adapter l'organisation et la direction de l'office aux principes de la nouvelle gestion publique.

Sur la base de cette stratégie et de ces objectifs généraux, le mandat de prestations confère à l'ISM des missions spécifiques concrètes réparties en cinq groupes de produits (GP):

- *Informations météorologiques et climatologiques de base, y compris le service météorologique militaire (GP 01)*: ces informations de base absorbent près de 30 pour cent des dépenses totales de l'office et mobilisent une part importante de l'infrastructure (réseaux de données et informatique). Les principaux produits sont les suivants: prévisions météorologiques pour la Suisse sous une forme standardisée et à heures fixes; informations sur le temps passé et le climat en Suisse; transmission d'informations météorologiques internationales; distribution des données météorologiques suisses en continu. Destinataires: population suisse et clients étrangers.
- *Service météorologique aéronautique (GP 02)*: ce groupe de produits représente lui aussi quelque 30 pour cent des dépenses totales de l'office. Principaux produits: avertissements concernant les phénomènes météorologiques dangereux pour l'aviation, prestations pour le trafic aérien, pour le vol aux instruments et le vol à vue, ainsi que pour l'aviation militaire. Destinataires: tous les utilisateurs de l'espace aérien et des aéroports et aérodromes de Suisse.
- *Avertissements (GP 03)*: l'émission des avis de dangers météorologiques est un service d'intérêt public gratuit fourni à l'échelle nationale. Ce service nécessite une exploitation permanente. Le seul produit de ce groupe est l'alarme en cas de phénomènes atmosphériques extrêmes. Destinataires: population suisse et clients étrangers.
- *Soutien de la Centrale nationale d'alarme (CENAL; GP 04)*: ce groupe comprend les produits suivants: conseils météorologiques à la CENAL, avec notamment l'exploitation du Réseau automatique de mesure et d'alarme pour la radiation ambiante (NADAM) et du Poste d'alarme radioactivité (PA). Destinataires: Centrale nationale d'alarme et corps cantonaux d'aide en cas de catastrophe.

- *Prestations supplémentaires (GP 05)*: ces produits couvrent les informations météorologiques et climatologiques destinées à satisfaire des besoins spécifiques des clients, mais ne faisant pas partie de l'offre de base. Principaux produits: prestations en faveur des médias, du sport, des loisirs, du tourisme, de la santé et de l'économie. Destinataires: tous les clients qui ont besoin d'informations météorologiques et climatologiques spécifiques et sont disposés à prendre en charge la totalité des frais encourus pour des services sur mesure.

Les expériences que l'ISM a faites depuis le 1^{er} janvier 1997, dans l'exécution de son nouveau mandat de prestations, peuvent être qualifiées de positives, même si les exigences posées par sa mise en œuvre étaient élevées et ont amené la direction et le personnel de l'institut à la limite de leurs possibilités. Les consignes fixées pour la première année d'exploitation – réaliser une économie de 2,5 pour cent – et l'enveloppe budgétaire approuvée par le Parlement ont pu être respectées. Dans le même temps, l'institut a pu proposer de nouvelles prestations, par exemple dans les domaines de la météo des routes, du tourisme, des incendies de forêt et des prévisions destinées aux états-majors de crise. Côté personnel, les possibilités offertes par l'assouplissement des conditions d'engagement ont été mises à profit et ont permis de mieux couvrir la demande. La conscience des coûts et de la nécessité de répondre aux besoins de la clientèle a progressé. Les efforts de l'institut tendent maintenant non seulement à poursuivre le développement des nouveaux instruments de gestion (p. ex. comptabilité analytique, saisie du temps requis par les prestations), mais aussi à réorganiser le travail de gestion et d'exploitation en analysant les processus. L'accent est mis également sur l'information du personnel et sur son association aux opérations, ce afin de réduire les incertitudes suscitées par les changements en cours.

14 L'actuel ISM doit conserver le statut d'office fédéral

L'ISM assume aujourd'hui une mission d'intérêt public. Il est un centre de compétences national dans le domaine de la météorologie et de la climatologie. Parmi ses tâches, on compte en particulier la saisie des données (réseaux d'observation au sol, sondages dans l'atmosphère libre, radars et satellites météorologiques), l'échange de données aux échelles nationale et internationale, les avis de dangers, les prévisions météorologiques générales, la surveillance de la composition de l'atmosphère, le dépouillement des données climatologiques ainsi que des travaux de recherche-développement.

L'ISM fournit des prestations à de nombreuses autorités fédérales; et cela en étroite coopération avec divers services fédéraux. Ce sont par exemple l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) dans le domaine de la sécurité aérienne; l'Armée dans le domaine du service météorologique militaire; l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), par la préparation des informations climatologiques et le calcul de la diffusion des polluants dans l'air; la Centrale nationale d'alarme et la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) en matière d'alarme et de surveillance de la radioactivité de l'atmosphère; le Service hydrologique et géologique national; les Ecoles polytechniques fédérales et l'Institut de recherche pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA) du Weissfluhjoch/Davos.

Les prestations de l'ISM revêtent une importance considérable non seulement pour les autorités fédérales, mais aussi pour les cantons, tout particulièrement dans la fourniture de données météorologiques, dans le domaine des risques naturels et dans celui de la prévention des catastrophes. Enfin, il est capital que les avis de dangers et les informations sur le temps et sur le climat, destinés à l'ensemble de la population, puissent couvrir tout le territoire national, 24 heures sur 24, que ce soit pour l'agriculture, le bâtiment, les transports routiers et aériens ou encore pour le commerce de détail et le tourisme. Le coût de l'exécution de tâches aussi fondamentales ne peut être simplement facturé aux différents clients par le biais d'émoluments, il doit être (co)financé par les recettes fiscales.

La privatisation de ces tâches a donc des limites claires, même si toutes les tâches assumées jusqu'ici par l'ISM ne relèvent pas de la mission classique de l'Etat. Enfin, même privatisée, l'entreprise ne saurait aller de l'avant sans une injection massive de fonds publics. Une saisie des données de qualité, assurée à l'échelle nationale et en continu, ainsi que la prestation de services météorologiques et climatologiques trilingue 24 heures sur 24, appellent un investissement que les prestataires privés ne pourraient guère s'accorder. L'actuel ISM doit par conséquent conserver son statut d'office fédéral. Les autres options sont jugées moins favorables.

En effet, la constitution d'une institution *autonome* permettrait certes de conférer à l'institut un surcroît de liberté sur le plan de l'organisation et de l'exploitation, de même qu'en matière budgétaire. Néanmoins, un grand nombre d'arguments plaident actuellement contre cette solution:

- La création d'une institution autonome serait difficile à justifier compte tenu du faible degré d'autofinancement de l'ISM (36% en 1997).
- Il est dans l'intérêt de la Confédération d'éprouver les potentialités et les limites de la gestion d'offices fédéraux par le biais d'un mandat de prestations conformément à la LOGA.
- Du moment que la latitude dont doit bénéficier l'ISM peut être assurée par le truchement de la gestion par mandat de prestations, le principe de l'unité de l'administration veut qu'un office intégré à l'administration fédérale soit une solution à privilégier par rapport à celle de l'institution juridiquement et financièrement autonome.
- Inspiré par les principes de la nouvelle gestion publique, le processus de réforme de l'ISM est engagé depuis plusieurs années. Une autonomisation de l'institution pourrait certes être envisagée après une période de consolidation, mais un tel changement de cap serait aujourd'hui peu opportun. Dans tous les cas de figure, une séparation plus poussée du service météorologique et climatologique national et de l'administration fédérale et, par voie de conséquence, une réduction des possibilités de conduite politique et de la surveillance par le Conseil fédéral et le Parlement devrait absolument être harmonisée avec la direction générale donnée à la réforme de l'administration.

Ces réflexions sont plus opportunes encore si l'on pense à la transformation de l'institution en une *société anonyme*. Le caractère public des tâches de l'ISM l'emporte nettement sur leur composante privée. Sur ce plan, l'ISM actuel se distingue radicalement de Swisscom, des CFF ou des nouvelles entreprises d'armement. La société anonyme dépendrait considérablement des commandes et des moyens financiers publics. L'influence politique et démocratique sur l'affectation des deniers publics serait sensiblement réduite. Un tel pas serait aujourd'hui très prématuré, mais il ne faut pas l'exclure d'emblée. Signalons ici que la solution d'une privatisation ne présenterait aucun avantage pour les sociétés privées de météorologie exist-

tantes. Une MétéoSuisse SA, toujours chargée de l'exécution de prestations de base, réclamerait une plus grande latitude commerciale. Il serait donc impensable que le Parlement et le Conseil fédéral circonscrivent le contenu des prestations commerciales de cette société et en limitent le volume, comme c'est le cas du futur office fédéral, avec son mandat de prestations et son enveloppe budgétaire. Le pouvoir commercial que détiendrait un service météorologique national privé ne pourrait que détériorer la concurrence.

Une *privatisation partielle* du domaine météorologique et climatologique est en revanche tout à fait envisageable. L'article 6 de la loi prévoit en effet la possibilité, pour le Conseil fédéral, de transférer à des tiers, par contrat, tout ou partie de certaines tâches définies dans la présente loi pour autant qu'elles s'y prêtent.

Un tour d'horizon du paysage international en matière de services météorologiques révèle que les solutions les plus variées ont été retenues: le service national britannique (UK Met Office) est passé par le statut d'agence (1990) avant de prendre la forme d'un «Trading Fund» (1996); le Deutsche Wetterdienst (DWD) est une institution qui n'est pas dotée de la personnalité juridique, alors que le service météorologique autrichien (ZAMG) jouit d'une autonomie juridique partielle dans le domaine commercial. Météo-France est un établissement public, le service néerlandais une agence du Ministère des transports, des ouvrages publics et de l'eau, tandis que le service italien est un organe rattaché au Ministère de la défense. En Nouvelle-Zélande, le service météorologique est une société anonyme dont les actions appartiennent à l'Etat. Comme on le voit, l'analyse de la forme juridique des services météorologiques nationaux étrangers ne donne guère d'indications pour la réorganisation de l'ISM. On constate que tous les pays disposent d'un service météorologique national assumant des tâches publiques. Dans la plupart des pays, le service météorologique national offre en plus des prestations commerciales.

15 Prestations de service supplémentaires sur une base commerciale

Avec la croissance de la demande de produits météorologiques s'est développée l'exploitation commerciale des services correspondants. Dans la foulée, les opérateurs privés ont découvert le marché lucratif des prestations météorologiques ciblées. Ils se fondent sur les données et les produits établis par les services météorologiques nationaux qu'ils retravaillent pour les vendre avec profit à des clients ayant des besoins spécifiques.

En exploitant de manière optimale son propre savoir-faire et les infrastructures existantes, le futur ISM veut opérer sur certains créneaux de ce marché au profit des caisses de la Confédération. Dans cet esprit, l'office fournit déjà des prestations à des clients spécifiques depuis plusieurs années. Le projet de loi proposé crée la base juridique nécessaire à cet effet. Ces prestations ont pour vocation de couvrir une part modeste des considérables frais d'infrastructure et de personnel qui incombent à l'office pour assumer son mandat de service public. En outre, le taux de couverture des frais d'exploitation globaux – qui sont couverts pour la majeure partie par des recettes fiscales – doit être amélioré, à l'image par exemple des services commerciaux du service topographique national et des services libres de la Poste suisse (art. 9 de la loi fédérale du 30 avril 97 sur la poste; RS 783.0; RO 1997 2452), ou encore des «autres prestations de services» de la statistique fédérale (art. 19 de la loi du 9 oct. 92 sur la statistique fédérale [LSF]; RS 431.01).

Lorsqu'il opère sur le marché, l'office doit respecter les principes du droit régissant la concurrence (cf. loi sur les cartels; RS 251; loi fédérale contre la concurrence déloyale; RS 241). L'instrument qui permet de juger de la conformité du comportement de l'institut avec les règles de la concurrence est le modèle comptable que l'ISM est tenu d'établir en vertu du mandat de prestations du 6 novembre 1996. Ce faisant, il doit établir pour les prestations de l'offre de base et les prestations supplémentaires des comptes séparés selon les principes commerciaux.

Le projet de loi se conforme expressément aux principes majeurs du droit de la concurrence. Dans cet esprit, l'office ne peut pas offrir tous les services qu'il désire; il doit se limiter à ceux qui présentent un rapport étroit avec les services de base. De plus, les services supplémentaires ne doivent pas porter préjudice à l'offre de base (art. 4, 2^e al.). La loi prescrit que le prix des services supplémentaires doit être conforme aux règles du marché, qu'il ne doit pas être inférieur au prix de revient et qu'il ne doit pas être réduit grâce aux recettes des prestations de base (art. 4, 3^e al.). Ces prescriptions légales sont complétées par d'autres règles fixées par le Conseil fédéral dans le mandat de prestations. Ainsi, l'actuel mandat de prestations du 6 novembre 1996 impose notamment à l'ISM de mettre à la disposition de tous les tiers intéressés l'intégralité des données et produits qu'il utilise pour ses propres prestations sans aucune discrimination. Le mandat de prestations prévoit en outre que les recettes générées par l'ensemble des services offerts doivent être proportionnées par rapport aux dépenses totales. Cette règle a notamment pour but de garantir aux opérateurs privés une marge suffisante pour traiter les données et produits établis par le service public et les vendre avec bénéfice sur le marché des prestations météorologiques. Enfin, le Conseil fédéral a considéré les principes établis par l'ISM pour la fourniture des services supplémentaires comme faisant partie intégrante du mandat de prestations, ce qui leur confère un caractère contraignant.

La fourniture de prestations commerciales par les services météorologiques nationaux est le résultat d'une évolution internationale. Par suite de la progression des coûts dans le domaine de la saisie des données, notamment en raison de la technologie des satellites, de la rareté des ressources publiques et de la valeur toujours plus grande des prestations météorologiques, la majeure partie des services météorologiques des Etats européens offrent des services supplémentaires sur une base commerciale. En Europe, seuls les Pays-Bas semblent opter pour une autre voie: les activités commerciales y sont dissociées du service national et exécutées par une entreprise autonome.

La plupart des services météorologiques nationaux se sont regroupés au sein d'un groupement d'intérêt international, désigné par l'acronyme ECOMET, pour ce qui est de leurs activités commerciales. Au 2 décembre 1997, les Etats membres de l'organisation étaient les suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède; la Suisse y jouit du statut d'observateur avec trois autres pays (Danemark, Grèce, Turquie). La vocation première d'ECOMET est de fixer les principes régissant la vente internationale des données et des produits établis par les services météorologiques nationaux aux divers clients. Le projet de loi crée la base juridique nécessaire à l'adhésion de notre pays à cette organisation internationale. Vu la très large participation dont ce groupement bénéficie, les décisions d'ECOMET concernent désormais aussi la Suisse, qu'elle en soit membre ou non. Seul le statut de membre à part entière lui permettrait dès lors de prendre part aux décisions et de défendre valablement ses intérêts nationaux. Au niveau européen, le principe de la fourniture de prestations commerciales par les services pu-

blics nationaux est considéré comme conforme au droit de la concurrence pour autant qu'une distinction claire soit opérée sur le plan comptable entre les prestations relevant de l'autorité de l'Etat et les prestations commerciales. Les négociations entre ECOMET et la Commission européenne se sont conclues dans ce sens au mois de novembre 1997. La décision formelle sera prise dans la première moitié de 1998.

Avec la subdivision en groupes de produits et la comptabilité par centres d'imputation qu'il met actuellement en place, l'ISM satisfait à cette exigence. Une séparation plus poussée (touchant p. ex. l'organisation et le personnel) ne serait pas réalisable: les services commerciaux y sont trop petits, contrairement aux cas de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. Les prestations supplémentaires sont donc produites à l'intérieur de l'organisation-mère. Ainsi, les renseignements météorologiques fournis aux clients par téléphone ne le sont pas par des météorologues engagés spécialement à cet effet; cette tâche est assurée par le personnel ordinaire, parallèlement à ses autres tâches, en fonction des capacités disponibles.

Compte tenu des multiples garde-fous mis en place pour les activités commerciales déployées par les services météorologiques nationaux au niveau national et international (non seulement par ECOMET, mais aussi par l'OMM, le CEPMMT, EUMETSAT, EUMETNET), il apparaît clairement que les opérateurs privés ne doivent en aucune manière être boutés hors du marché. Au contraire, le principe doit consister à faire en sorte que l'office fédéral et les prestataires privés opèrent côte à côte sur le marché. Ce partage est d'autant plus nécessaire que le développement du marché des prestations météorologiques n'en est qu'à ses débuts. Pas plus le service public que les opérateurs privés ne seraient en mesure de couvrir seuls, sur l'ensemble du territoire, tous les besoins des consommateurs de services météorologiques tout en garantissant une qualité suffisante. On est cependant fondé à penser qu'au fil du temps chaque opérateur nourrira un intérêt plus marqué pour tel ou tel service et verra se définir ses propres créneaux du fait de la variété des groupes cibles.

Renoncer aux prestations commerciales entraînerait un manque à gagner et donc une charge supplémentaire pour les caisses fédérales. En outre, ne pas saisir le potentiel ouvert par le contact avec le marché et renoncer à l'effet stimulateur de la concurrence avec le secteur privé induiraient fatalement une perte de savoir-faire et de connaissance des besoins de la clientèle, sans parler d'une chute très probable de la motivation du personnel de l'office. Laisser à l'office la possibilité de fournir des prestations de services supplémentaires apparaît ainsi comme une contribution judicieuse à l'amélioration de l'efficacité de l'administration et à l'optimisation de la satisfaction de la clientèle.

En 1995/1996, le secrétariat de la Commission des cartels a effectué un examen préalable du marché des prestations météorologiques et remis ses conclusions à ce sujet (cf. publications de la Commission des cartels et du Préposé à la surveillance des prix 1996/3, rapport annuel-juin 1996, p. 45 ss * texte en langue allemande).

Sur la base de ces propositions, les mesures suivantes ont été mises en œuvre:

- Elaborer des principes régissant la fourniture de prestations supplémentaires pour garantir un comportement conforme aux règles de la concurrence. Les principes essentiels ont été repris dans le mandat de prestations.

- Mettre en place un modèle comptable qui assure la transparence en séparant clairement les prestations supplémentaires fournies sur une base commerciale et les prestations de l'offre de base.
- Créer la base juridique qui fait défaut aujourd'hui et inscrire les conditions à respecter pour les prestations supplémentaires dans une loi.

Les propositions visant à privatiser l'ISM ou à limiter strictement les activités de l'institut aux tâches d'intérêt public n'ont pas été suivies parce qu'elles vont à contre-courant de l'évolution observée en Europe pour les services météorologiques nationaux. Le secrétariat de la Commission de la concurrence a été informé des mesures engagées ainsi que des travaux entrepris. Il s'est dit satisfait des mesures qui ont été prises. Lors de la procédure de consultation, la Commission de la concurrence n'a rien trouvé à redire au projet, du point de vue de la législation sur les cartels, et l'a accueilli favorablement.

16 L'avenir de la Commission fédérale de météorologie

Comme le prévoit la loi en vigueur, la Commission fédérale de météorologie a pour tâche de surveiller l'activité de l'office et de conseiller la direction dans l'accomplissement de ses tâches. Elle est actuellement composée de sept membres, qui sont désignés par le Conseil fédéral. La réorganisation de l'office appellera un réexamen du rôle et de la fonction de la Commission fédérale de météorologie. Une fois les premières expériences réunies, il conviendra de déterminer en particulier le rôle qui pourrait revenir à la commission dans le domaine du controlling du mandat de prestations. Comme il n'est pas prévu d'accorder à la commission de pouvoir de décision, il n'est pas nécessaire de lui donner une base légale expresse (cf. art. 57 LOGA; art. 5 de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions; RS 172.31). Il incombera au Conseil fédéral de décider du maintien, des fonctions et de l'engagement de la commission. La réglementation nécessaire figurera dans une ordonnance. Le Conseil fédéral a l'intention de continuer à confier des tâches importantes à la commission (p. ex. approbation du programme des activités et de la recherche).

17 La collaboration avec les cantons

L'ISM a jusqu'ici collaboré avec les cantons à différents niveaux. Cette collaboration fructueuse doit subsister après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. art. 5). Elle revêt une importance particulière dans la fourniture de données météorologiques, lors de perturbations météorologiques extraordinaires (p. ex. fortes précipitations, tempêtes, sécheresse) ou de catastrophes d'origine technologique (p. ex. accident chimique, incident nucléaire). Les états-majors de crise des cantons servent alors d'offices de liaison. Il existe également des débuts de collaboration dans les domaines de la santé, du trafic routier et de l'éducation. Pour ce qui est des émoluments, la pratique actuelle mérite d'être conservée: les cantons obtiennent gratuitement ou à tarif réduit les informations météorologiques et climatologiques de l'offre de base qui leur servent à exécuter leurs tâches publiques (cf. art. 12 de l'ordonnance du 19 juin 1995 sur les émoluments perçus par l'Institut suisse de météorologie, RS 429.19). L'article 3, 2^e alinéa prévoit expressément que les besoins des cantons doivent être pris en compte.

La consultation a permis à 46 participants de s'exprimer, certains ayant renoncé à rendre un avis (dont le PRD). La grande majorité d'entre eux confirment expressément la nécessité fondamentale de réviser la loi de 1901 et nul ne la conteste. Ils approuvent la direction donnée au projet: laisser les tâches fédérales traditionnelles dans le domaine de la météorologie et de la climatologie entre les mains d'un office fédéral, mais lui offrir des conditions modernes de fourniture de prestations et, dans le même temps, l'autoriser légalement à offrir des prestations commerciales, dans des conditions de concurrence déterminées. Parmi eux de nombreux cantons, le PDC et le PSS, l'Union syndicale suisse (USS) et l'Union suisse des paysans (USP), L'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI), l'Union patronale suisse (qui se rallie à l'USCI) ainsi que deux sociétés privées de météorologie rejettent quant à elles le projet, demandant une privatisation de toutes les tâches assumées aujourd'hui par la Confédération, l'abandon par la Confédération de toute activité commerciale ou encore une séparation du secteur commercial. L'UDC estime que le projet de loi constitue une étape intermédiaire, précédant l'externalisation complète des tâches. Le Parti de la liberté s'oppose au projet pour des raisons, semble-t-il, de technique législative.

Le Conseil fédéral se voit conforté dans son choix de la direction à donner au projet par les résultats de la procédure de consultation. Le projet crée des conditions-cadres modernes pour les prestations du futur MétéoSuisse. La loi est suffisamment souple pour laisser la porte ouverte aux évolutions à venir et permettre éventuellement de répondre à certains vœux de privatisation. L'article 6, par exemple, permet de confier à des tiers des prestations exécutées jusqu'ici par les pouvoirs publics. La loi ancre par ailleurs des principes importants pour garantir une attitude concurrentielle. Le volume et le contenu des activités commerciales sont fixés politiquement: par le Conseil fédéral dans le mandat de prestations et les instruments qui l'accompagnent (consultation, mandat, budget) et par le Parlement. Il n'est toutefois pas exclu que le nouveau MétéoSuisse dispose dans un second temps de plus d'autonomie.

A la suite de la consultation, le texte de loi donne clairement au Conseil fédéral la compétence de définir l'offre de base. Cette réglementation fera l'objet d'une ordonnance et se concrétisera dans le mandat de prestations. Le calcul des émoluments est soumis à de nouvelles règles. Les réductions et les exemptions accordées aux cantons et aux scientifiques bénéficieront d'une base légale.

Par rapport à la version élaborée à la suite de la consultation, le présent projet de loi contient quelques modifications importantes: renonciation à mentionner la dénomination de l'office fédéral (art. 2, 1^{er} al.); principes régissant le calcul des émoluments (art. 3, 2^e al.); compétence donnée clairement au Conseil fédéral de définir l'offre de base (art. 3, 3^e al.); pouvoir légal exprès de fixer des conditions d'utilisation des prestations soumises à émoluments (art. 3, 3^e al.).

2 Commentaire article par article

Article premier Tâches de la Confédération

L'article 1^{er} définit les tâches de la Confédération dans le domaine de la météorologie et de la climatologie.

Lettre a: assurer la saisie permanente des données sur l'ensemble du territoire suisse mobilise une part importante des infrastructures (appareils et méthodes de mesure, réseaux de données, informatique). Cette activité se fonde sur les recommandations de l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

Lettre b: les services météorologiques nationaux entretiennent entre eux des relations très étroites sur la scène internationale. Les données suisses sont intégrées aux programmes internationaux et des données internationales sont reçues par le service national suisse pour leur mise en valeur. En outre, le service météorologique national suisse est actif dans diverses organisations et institutions internationales (voir aussi à ce sujet les chiffres 11 et 15, ainsi que le commentaire relatif à l'article 5).

Lettre c: la diffusion d'avis de dangers lors de conditions météorologiques extrêmes est un service d'intérêt public qui vise à protéger les personnes et les biens sur tout le territoire national. Ces avis concernent surtout les tempêtes, le gel, la grêle, les fortes chutes de neige, les fortes précipitations et les situations dangereuses sur les routes.

Lettre d: le service météorologique aéronautique civil se charge des informations météorologiques nécessaires aux opérations de vol sur le territoire national, notamment par l'exploitation de services d'assistance météorologique avec présence de personnel sur les aéroports de Genève et de Zurich, ainsi que par l'émission des observations et prévisions aéronautiques suisses selon les normes et recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Lettre e: la Confédération est tenue de fournir des informations climatologiques pour faire progresser l'état des connaissances et favoriser la prise de conscience du public et pour élaborer des stratégies et mesures de lutte contre les changements climatiques. Cette obligation repose en particulier sur la convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques; RS 0.814.01, ratifiée par la Suisse en 1993. La lettre e du nouveau texte de loi crée une base juridique nationale dans ce sens. En outre, la convention sur le climat engage les Etats signataires à prendre des mesures actives de sauvegarde du climat (dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'agriculture par exemple) et à présenter au secrétariat de la convention un rapport périodique sur les démarches entreprises. La coordination de ces tâches incombe à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), en collaboration avec d'autres services de l'administration. L'Office fédéral fournit les informations de base nécessaires.

Lettre f: l'ISM assiste aujourd'hui la Centrale nationale d'alarme ainsi que la Division principale de la sécurité des installations nucléaires en leur communiquant notamment des renseignements concernant le transport et la propagation de polluants dans l'atmosphère. Cette tâche complète les mesures prévues par la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01) et par l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1). Les mesures de lutte contre la pollution de l'air se fondent toutes sur la législation sur la protection de l'environnement.

Lettre g: les organes compétents de la Confédération peuvent non seulement exécuter de leur propre chef des projets de recherche-développement, mais aussi participer aux projets d'autres organisations (cf. art. 5 concernant la collaboration et la participation). Bien que cela ne soit pas dit expressément dans le texte de la loi, la formation et le perfectionnement dans les domaines de la météorologie et de la climatologie sont intégrés au mandat de recherche-développement. Actuellement, il n'existe en Suisse qu'une filière – à Bâle – débouchant sur un titre spécifique dans le domaine de la météorologie et de la climatologie. Les deux Ecoles polytechniques

fédérales et différentes universités comptent en revanche des filières préparant à la physique atmosphérique, à la météorologie générale et à la climatologie dans leur programme de formation.

Lettre h: conformément à sa tradition de service météorologique national, l'actuel ISM fournit des prestations à la Confédération ainsi que des informations répondant à un intérêt général. L'ancien texte de loi parlait de prestations «répondant aux besoins de la vie pratique». Les prestations offertes comprennent notamment un service d'information météorologique assuré dans les trois langues officielles – allemand, français et italien – ainsi qu'un service d'information sur le climat de la Suisse couvrant tout le territoire national. Ces prestations sont mentionnées textuellement dans le mandat de prestations (voir ch. 13, encadré).

Bien que météorologie et hydrologie présentent de nombreux points de contact (l'ISM élabore par exemple des prévisions quantitatives de précipitations pour le service hydrologique), le domaine de l'hydrologie n'est pas intégré à la nouvelle loi. Les travaux concernant l'hydrologie sont assurés par le *Service hydrologique et géologique national*, qui a le statut d'unité administrative autonome au sein du Département fédéral de l'intérieur.

Article 2 Unités administratives

Selon l'article 43, 2^e alinéa, LOGA, la structuration de l'Administration fédérale ainsi que la définition des tâches des offices incombent au Conseil fédéral. La présente loi ne doit donc pas déterminer des détails dans ce domaine. Pour que le Conseil fédéral aie la latitude sur les questions d'organisation (la liberté d'organisation) nécessaire et garantie par la LOGA, l'article 2 parle en particulier de l'office fédéral compétent du service météorologique et climatologique national. L'attribution des diverses tâches à d'autres offices ou services est ainsi réservée au Conseil fédéral. La dénomination concrète du service météorologique et climatologique national ainsi que l'attribution de l'office à un département ne seront non plus fixées au niveau de la loi. Le Conseil fédéral est également responsable de ces déterminations (cf. art. 43, 3^e al., LOGA).

Outre l'ISM, les services publics suivants s'occupent actuellement de tâches qui relèvent du domaine de la météorologie et de la climatologie:

- Les *Ecoles polytechniques fédérales et les universités* ainsi que des instituts cantonaux spécialisés ont la charge de tout le domaine théorique de la météorologie et de la climatologie. L'ISM se limite aux projets de recherche-développement relevant de la recherche appliquée.
- L'*Institut de recherche pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA)* à Davos, qui est rattaché à l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage et qui, outre la recherche dans le domaine de la neige et des avalanches, s'occupe de l'émission d'un bulletin et de prévisions concernant le risque d'avalanches.
- Il incombe à l'*OFEPF* de faire passer les informations climatologiques préparées par l'ISM au stade de propositions pour de nouvelles mesures et stratégies, ainsi que de représenter la Suisse pour les questions touchant la politique internationale en matière de climat. L'*OFEPF* participe également à l'observation de la qualité de l'air par l'intermédiaire du réseau NABEL. Par contre, l'ISM recense et traite les données météorologiques pour les prévisions concernant les immissions. La répartition exacte des tâches entre l'*OFEPF* et l'ISM sera fixée dans une ordonnance. Actuellement, elle est déjà réglée en matière de la qualité de l'air.

- L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pourvoit à la planification de la sécurité des vols civils et joue du même coup le rôle de coordinateur des postes de météorologie aéronautique, qui font partie des services de sécurité aérienne. L'OFAC est en outre responsable du contact avec les autorités aéronautiques et les organisations internationales s'occupant du domaine de la navigation aérienne (cf. ordonnance du 4 novembre 1991 concernant le service civil de la météorologie aéronautique; RS 748.132.13).
- En temps de paix, l'ISM porte en sa qualité de service météorologique national la responsabilité technique du service météorologique militaire. En cas de mobilisation générale toutefois, la responsabilité revient tout entière aux *Forces aériennes*.

Pour des raisons de transparence de la législation dans le trafic international, entre autres, le 1^{er} alinéa mentionne expressément le service météorologique et climatologique national de la Confédération suisse, actuellement l'ISM. L'office représente la Suisse dans les organisations et institutions internationales spécialisées et en particulier auprès de l'OMM, dont le siège est à Genève.

Eu égard à la grande importance des différents sites régionaux (Zurich, Genève, Payerne et Locarno-Monti), au fait aussi que l'exploitation du service météorologique national est assurée dans les trois langues officielles – l'allemand, le français et l'italien – le principe de la prise en compte des différentes régions linguistiques et parties du pays doit figurer expressément dans la loi.

Article 3 Offre de base

Si la plupart des tâches incombant à l'office aux termes de l'article 1^{er} n'appellent en principe pas de précisions supplémentaires dans la loi (p. ex. saisie des données selon art. 1^{er}, let. a, avis de dangers selon art. 1^{er}, let. c), certaines précisions légales sont nécessaires dans le domaine des prestations de service proprement dites (voir en particulier art. 1^{er}, let. h). Etant donné que, par exemple, la distinction faite aujourd'hui entre les prestations relevant de la souveraineté de l'Etat et les prestations commerciales n'a pas fait ses preuves dans la pratique, la nouvelle loi prévoit deux nouvelles catégories de prestations: l'offre de base et les prestations supplémentaires. Les prestations de l'offre de base sont fournies contre émoluments selon les principes du droit public, alors que les prestations supplémentaires sont offertes sur une base commerciale. Les premières devront être définies concrètement par le Conseil fédéral dans une ordonnance et/ou dans le mandat de prestations. L'office ne pourra donc pas décider de son propre chef si une prestation relève de l'offre de base ou s'il s'agit d'une prestation commerciale. On peut supposer que toutes les prestations pour lesquelles un émoulement était perçu jusqu'ici feront partie de l'offre de base (cf. les groupes de produits 01 à 04 prévus dans le mandat de prestations de 1997 à 1999, cf. plus haut le ch. 13; il s'agit notamment des prestations suivantes: la saisie continue des données, la surveillance de l'atmosphère, l'échange de données, la fourniture des données, les prévisions météorologiques générales et les avis de dangers 24 heures sur 24 dans les trois régions linguistiques, l'exploitation de données climatologiques, la recherche appliquée et le développement, la collaboration internationale ainsi que la prestation de services pour les besoins de l'armée). Les prestations supplémentaires sont pour leur part destinées à satisfaire les besoins spécifiques des clients (art. 4).

Par la formule «adaptée aux besoins des utilisateurs», le texte souligne que l'office ne doit pas se contenter de penser en fonction du client et de proposer des services

conviviaux dans le seul domaine des prestations supplémentaires (art. 4), mais étendre cette philosophie aux prestations de l'offre de base.

L'office perçoit des émoluments pour les prestations de services de l'offre de base (2^e al.). Ces émoluments sont fixés par le Conseil fédéral. Celui-ci peut déléguer, dans les limites de l'article 48, 1^{er} alinéa, de la LOGA, ses compétences de légiférer au département. La troisième phrase du 2^e alinéa fixe quelques principes régissant le calcul des émoluments.

Les informations météorologiques et climatologiques sont d'une grande utilité générale. Le Conseil fédéral doit en tenir compte dans le calcul des émoluments. Les prestations de l'offre de base destinées à la collectivité doivent rester bon marché. Dans le mandat de prestations couvrant la période de 1997 à 1999, le Conseil fédéral a donné la consigne d'un taux de couverture moyen de 6,4 pour cent pour le groupe de produits 1, les informations météorologiques et climatologiques de base. Les avis de dangers, dans l'intérêt de la population, sont diffusés gratuitement à travers tout le pays. Seul le service météorologique aérien, dans l'offre de base, peut justifier un taux de couverture plus élevé, financé par les émoluments.

Lors du calcul des émoluments, il y a également lieu de tenir compte des besoins des cantons et du monde scientifique. Les cantons ont en effet besoin d'informations météorologiques et climatologiques pour s'acquitter des tâches qui leur incombent, chose qui justifie généralement une réduction sensible des émoluments, voire la gratuité des prestations. Les scientifiques sont quant à eux tributaires d'informations bon marché. Le Conseil fédéral confirme ici sa volonté de maintenir la pratique actuelle en matière d'émoluments.

Les prestations de l'offre de base doivent être fournies sans discrimination à tous les intéressés, ce qui veut dire concrètement qu'elles doivent l'être aux mêmes conditions pour tous. En particulier, un prestataire privé ne doit pas être traité de manière moins favorable – sur les prix et les conditions notamment – que le service commercial du service météorologique et climatologique national. Cela n'exclut cependant pas que des traitements différents soient appliqués à des catégories d'utilisateurs différents, pour autant que cette différence se justifie selon les principes usuels de la gestion d'entreprise. La deuxième phrase du 2^e alinéa crée la base juridique d'un échelonnement des émoluments en fonction de leur utilisation. Vu les interdépendances toujours plus grandes sur le plan international, l'office doit aussi tenir compte de la pratique internationale en matière d'émoluments. Sur la scène internationale, les droits sur les données et les produits sont souvent cédés par le biais d'un contrat de licence d'exploitation. De plus, la fixation des émoluments pour la remise de données ou de produits se fait de plus en plus fréquemment en opérant une distinction entre les utilisateurs finals (pas de transmission à des tiers), les médias (publication par les canaux médiatiques) et les entreprises de services météorologiques (traitement des données et distribution à des tiers sur une base commerciale). En accord avec la politique tarifaire des services météorologiques nationaux européens, il est prévu de prendre en considération un tarif majoré (équivalent à un multiple du tarif de base) pour les contrats de licence qui comprennent l'utilisation commerciale des données et produits élaborés par l'office. Il serait aussi possible d'envisager des formes d'émoluments qui tiennent compte de la capacité économique des entreprises de services (p. ex. participation aux gains, comme le prévoit l'art. 19 du projet de loi fédérale sur l'archivage; FF 1997 II 859 ss). Toutefois, les émoluments perçus par les sociétés de services dans le domaine de la météorologie et de la climatologie doivent être conçus de manière à ce qu'elles puissent encore faire un

bénéfice en traitant les données et les produits de l'Etat et en les vendant sur le marché météorologique.

En vertu de traités internationaux, l'actuel ISM fait par ailleurs office de relais pour des informations météorologiques et climatologiques de base provenant d'autres services météorologiques nationaux. Il est possible d'exiger des bénéficiaires suisses qu'ils s'acquittent d'un émoulement pour la transmission de ces données. La base juridique de cette pratique se trouve davantage dans le droit international que dans le droit national. Le texte de la loi (art. 4, 1^{er} al.) autorise la transmission de données internationales en tant que prestation supplémentaire relevant du droit privé.

Les informations météorologiques et climatologiques ne relèvent guère de la législation sur le droit d'auteur, raison pour laquelle le 3^e alinéa autorise expressément le Conseil fédéral à définir des conditions d'utilisation pour la fourniture desdites informations (cf. art. 20 de la LSF et art. 19 du projet de loi sur l'archivage). L'objectif est notamment d'empêcher que des données et des informations soumises à émoulements ne soient transmises telles quelles.

Les prestations de l'offre de base peuvent aussi être fournies dans le cadre de contrats de droit public. Aux termes de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), les différends nés dans le cadre d'un contrat de droit public doivent être réglés par voie de décision. La partie à laquelle s'adresse la décision peut exiger de l'office concerné qu'il émette une décision formelle susceptible de recours. Il est alors possible de déposer contre cette dernière un recours administratif auprès du département et un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Article 4 Prestations supplémentaires

L'article 4 ancre les prestations commerciales dans la loi sous l'appellation de «prestations supplémentaires» (voir en outre le commentaire de l'art. 3 concernant les prestations en général).

Le 2^e alinéa limite la palette des prestations supplémentaires offertes: l'office n'est pas habilité à fournir des prestations de toutes natures, mais doit se limiter à celles qui présentent un lien étroit avec les activités de l'office prescrites par la loi et relevant de la souveraineté de l'Etat; les prestations supplémentaires ne doivent en outre pas porter préjudice à l'offre de base (cf. notamment art. 9 de la nouvelle loi sur la poste; art. 18 du projet de loi fédérale sur l'archivage).

La première phrase du 3^e alinéa fait clairement apparaître que les prestations supplémentaires doivent être fournies selon les règles du droit privé. La nature de la relation juridique dans ce domaine rend la chose évidente. Du fait de cette disposition, la responsabilité du nouvel office est régie par les principes du droit privé (art. 11 de la loi sur la responsabilité; RS 170.32); les différends doivent par conséquent être tranchés selon la procédure de ce droit. Lorsque la valeur litigieuse est supérieure ou égale à 8000 francs, l'action doit être intentée directement devant le Tribunal fédéral (cf. art. 41 OJ). Il convient de noter ici que les relations juridiques de droit privé ne sont pas exceptionnelles pour l'administration, puisque les services postaux (cf. art. 17 de la loi fédérale sur la poste) et les prestations spécifiques des Archives fédérales (art. 18 du projet de loi fédérale sur l'archivage) sont soumis au même régime.

La deuxième phrase du 3^e alinéa dispose que les prestations supplémentaires ne font pas l'objet d'émoulements (de droit public), mais qu'elles sont fournies contre une rémunération relevant du droit privé (cf. notamment art. 14 de la loi du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle;

RS 172.010.31). Le prix des prestations est calculé selon les mécanismes et les conditions du marché. L'application de ce type de régime est subordonné à la tenue d'une comptabilité analytique selon les principes commerciaux usuels et à la révision d'un audit externe. Les prix des données et des produits finals entrent intégralement dans le calcul. Contrairement aux prestations de l'offre de base, pour lesquelles les émoluments sont fixés par le Conseil fédéral ou éventuellement par le département, le calcul du prix des prestations supplémentaires incombe à l'office. Afin de respecter les principes de la transparence, de l'égalité de traitement et du contrôle selon les règles du marché, l'office est tenu de publier les tarifs en vigueur.

La troisième phrase du 3^e alinéa prévoit deux restrictions supplémentaires pour la fourniture des prestations supplémentaires (voir ch. 15 pour une approche générale). Premièrement, il est interdit à l'office d'offrir un produit à un prix inférieur au prix de revient, ce qui équivaut à définir un plancher pour la fixation des prix. Deuxièmement, le texte ajoute expressément à cette première interdiction celle du financement des prestations supplémentaires par le produit des prestations de base. Cela signifie qu'à terme les prestations supplémentaires doivent pouvoir être autofinancées (pas de déficit structurel).

Article 5 Collaboration et participation

La collaboration internationale dans le domaine de la météorologie et de la climatologie prend aujourd'hui une importance considérable, non seulement pour des raisons techniques, mais aussi parce que les coûts sont extrêmement élevés.

Suivant les principes fixés par la Convention de l'OMM, les services météorologiques nationaux travaillent en relation étroite les uns avec les autres. La disposition crée une base pour ce type de collaboration internationale. Pour faciliter celle-ci dans le domaine de la météorologie et de la climatologie, la loi délègue expressément au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords correspondants. Cette délégation se justifie du fait que tous les accords signés dans ce domaine n'ont qu'une portée politique limitée et qu'ils présentent un contenu essentiellement technique et administratif. Le Conseil fédéral a déjà une compétence similaire dans le domaine de la recherche (art. 16, 3^e al., let. a, de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche; RS 420.1) et dans celui de la statistique fédérale (art. 25, 2^e al., LSF). De cette manière, l'Assemblée fédérale ne devrait pas avoir à traiter de dossiers essentiellement techniques. Le 2^e alinéa, deuxième phrase, prévoit en outre une possibilité de sous-délégation à l'office. Ainsi, pour les questions purement techniques, le Conseil fédéral peut transférer sa compétence tant au département qu'à l'office. Sans cette spécification spéciale, le transfert de la compétence normative du Conseil fédéral à l'office pourrait être sujette à caution (cf. art. 48, 2^e al., LOGA).

La collaboration entre la Confédération et les cantons revêt une importance considérable dans le domaine de la météorologie et de la climatologie (cf. le ch. 17). Non moins significative est la collaboration avec la science et la recherche. Le rapprochement de la théorie et de la pratique peut aboutir ici à de précieuses synergies et contribuer à garantir la qualité.

Enfin, certaines formes de collaboration sont envisageables avec des entreprises météorologiques privées. Des contrats de collaboration avec ces entreprises devraient être possibles, vu que la fourniture de certaines prestations exige parfois l'intervention des deux parties – office et prestataire de droit privé – pour être judicieuse et économique. L'article 5 crée une base juridique expresse pour ce type de collaboration. La même règle s'applique aux participations, en particulier lors-

qu'elles sont de nature financière, étant entendu toutefois que les compétences ordinaires en matière d'approbation des dépenses sont réservées. Une prise de participation dans le service VIDEOTEX serait par exemple imaginable – d'autant plus que l'ISM y propose déjà une large palette de données, rapports, avis de dangers et prévisions – ou encore dans une chaîne télévisuelle thématique regroupant des informations concernant la météorologie, le tourisme et les manifestations. Il appartiendra au Conseil fédéral de concrétiser le règlement en matière de compétences. Les dispositions de la loi sur les cartels demeurent réservées.

Article 6 Tâches assumées par des tiers

Le Conseil fédéral et le département compétent doivent pouvoir transférer certaines tâches définies par le projet de loi à des tiers, au cas où ceux-ci seraient mieux à même de fournir les prestations en question. Bien qu'aucun plan de transfert concret ne soit arrêté pour l'instant, la nouvelle loi crée la base juridique nécessaire à cet effet. La possibilité de transférer certains services à des tiers est une sorte de contre-poids à l'autorisation accordée à l'office d'offrir des services supplémentaires. Dans ce sens, l'article 6 permet en principe une privatisation partielle des tâches endossées jusqu'ici par les pouvoirs publics. Cette disposition tient compte des revendications émises par certains lors de la procédure de consultation.

La possibilité de transférer certaines tâches à des tiers concerne en principe l'ensemble du domaine d'activité défini à l'article 1^{er}. Elle comprend aussi bien la saisie des données (art. 1^{er}, let. a) que les prestations de service de l'offre de base selon l'article 3. On doit en déduire que le transfert des tâches relevant du domaine des prestations supplémentaires (commerciales) est exclu. Si l'office renonce à fournir un service supplémentaire qu'il assurait jusque-là, il appartient au marché privé de combler la lacune qui pourrait en résulter.

Il n'est pas possible pour l'heure de délimiter et de préciser davantage dans la loi les tâches susceptibles d'être transférées. Il convient de laisser sur ce point une grande liberté d'action au Conseil fédéral. Néanmoins, la loi dispose que seules certaines tâches s'y prêtant (donc définies avec précision) peuvent être transférées à des tiers. Un transfert ne saurait nuire au bon fonctionnement de l'office.

Les tâches qui relèvent de la sphère réservée de l'Etat au sens strict, telles que les services fournis dans le domaine des avis de dangers, du service météorologique militaire ou de la protection contre les radiations sont donc exclues a priori. De plus, il convient de préférer le transfert de certains produits à celui de groupes entiers de produits. Un exemple concret de ce procédé est celui du service aéronautique civil: dans ce domaine, une ordonnance conférerait déjà à l'ISM la compétence de transférer certains sous-domaines des services aéronautiques tout en conservant sa responsabilité (cf. art. 2, 1^{er} al., de l'ordonnance du DFTCE du 4 nov. 1991 sur le service civil de la météorologie aéronautique; RS 748.132.13).

Les appels d'offres pour les éventuelles prestations à transférer doivent être publics et les contrats doivent revêtir la forme de contrats de prestations conformément aux principes de la nouvelle gestion publique. Les objectifs à atteindre dans l'accomplissement des tâches, le prix des prestations et les mesures de contrôle (surtout concernant la qualité) devraient notamment figurer dans ces contrats.

Article 7 Exécution

Dans la foulée de la présente loi, le Conseil fédéral doit édicter l'ordonnance d'exécution. La compétence exécutive du Conseil fédéral s'étend aussi à la règle-

mentation de la conduite des services météorologiques dans les situations extraordinaires ainsi que dans le service actif.

Article 8 Abrogation du droit en vigueur

La présente loi remplace la «loi fédérale concernant la station centrale suisse de météorologie», qui est dès lors abrogée. L'arrêté fédéral datant de 1921, qui autorisait l'actuel ISM à créer et utiliser un service radiotélégraphique, peut également être abrogé.

Article 9 Référendum et entrée en vigueur

La compétence quant à l'entrée en vigueur de la présente loi est déléguée au Conseil fédéral.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La nouvelle loi n'a pas d'incidences financières directes pour la Confédération. Elle permet cependant d'exploiter systématiquement les possibilités ouvertes par le mandat de prestations. L'octroi d'un mandat de prestations à l'ISM est associé à l'objectif d'une économie de 10 pour cent d'ici la fin de 2000. Selon le contrat de prestations, le degré de couverture des coûts de l'office doit progresser d'au moins 5 pour cent avant la fin de 1999. Ce résultat ne peut toutefois être atteint que si l'on donne à l'office la possibilité d'offrir les prestations supplémentaires prévues par la loi proposée.

La nouvelle loi n'a pas d'effets directs sur l'état du personnel. L'office demeure soumis au règlement du personnel de la Confédération, mais échappe au plafonnement des postes du fait de son statut d'office fédéral géré par mandat de prestations (art. 2a, 2^e al., de la loi fédérale du 4 oct. 1974 instituant des mesures visant à améliorer les finances fédérales; disposition modifiée en rapport avec l'entrée en vigueur de la LOGA).

4 Programme de la législature

Le projet de loi n'est pas annoncé dans le programme de la législature 1995-1999; il figure en revanche dans le programme 1997 du Conseil fédéral. C'est principalement dans le domaine des prestations supplémentaires que la création d'une base juridique irréprochable s'impose.

5 Relation avec le droit européen

La nouvelle loi vient souligner la place du service météorologique national suisse dans la communauté internationale et facilite ainsi son rapprochement avec les tendances observées en Europe, notamment pour ce qui est de la ligne adoptée sur les émoluments et sur la question des prestations supplémentaires. Elle permet en outre à la Suisse de prendre part à la Société européenne de commercialisation des prévisions météorologiques, communauté d'intérêt internationale plus connue sous la dénomination d'ECOMET. Le projet de loi se réfère aux actes législatifs des services météorologiques nationaux comparables au sein de l'Union européenne.

Il n'existe aucune base constitutionnelle explicite dans le domaine de la météorologie et de la climatologie, ce qui revient à dire que, dans ce domaine, il n'existe pas non plus de compétence fédérale expresse. Le projet de révision totale de la constitution (cf. FF 1997 I 1 ss, projet 1996) ne prévoit en outre aucune base juridique dans ce sens. Mais cela ne veut pas dire que la Confédération n'est pas habilitée à légiférer dans ce domaine. Que ce soit dans le domaine de la navigation aérienne, des endiguements et ouvrages hydrauliques, de la radioprotection, de la défense nationale, de l'environnement, de la recherche ou pour honorer ses engagements internationaux, la Confédération est tributaire d'un service météorologique national pour mener à bien ses tâches. Elle peut donc fonder sa compétence réglementaire sur une compétence non écrite qui tient à la situation de fait ainsi que sur les obligations internationales qui lui incombent, en particulier sur la Convention de l'Organisation météorologique mondiale et la convention sur le climat. La Confédération doit assumer la mission du service météorologique national car, après une période de près d'un siècle de compétence fédérale, la reprise de cette tâche par les cantons sur la base de concordats ne serait pas appropriée. Les cantons sont d'ailleurs à l'unisson pour saluer le projet.

Il ne serait pas judicieux d'énumérer pour tous les domaines de la météorologie et de la climatologie de la Confédération les compétences matérielles correspondantes dans le préambule de la loi. Les références sont limitées à l'essentiel, à savoir l'article 24^{bis}, 2^e alinéa (eaux), l'article 24^{quinquies}, 2^e alinéa (radioprotection), l'article 24^{septies} (protection de l'environnement), l'article 27^{sexies} (recherche), l'article 37^{ter} (navigation aérienne) et l'article 85, chiffre 1 (organisation des autorités fédérales) de la constitution.

Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 24^{bis}, 2^e alinéa, 24^{quinquies}, 2^e alinéa, 24^{septies}, 27^{sexies}, 37^{ter} et 85, chiffre 1, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 22 avril 1998¹,

arrête:

Article premier Tâches de la Confédération

La Confédération assume notamment les tâches suivantes en matière de météorologie et de climatologie:

- a. elle saisit en permanence, sur l'ensemble du territoire suisse, les données météorologiques et climatologiques;
- b. elle prend part à la saisie, à l'échange et à l'exploitation de données météorologiques et climatiques internationales;
- c. elle livre des avis de dangers météorologiques;
- d. elle fournit des informations météorologiques pour les opérations de vol et la sécurité de la navigation aérienne sur le territoire suisse;
- e. elle s'emploie à fournir les informations climatiques et à mettre en application les mesures permettant de contribuer à garantir durablement un environnement sain;
- f. elle assure la surveillance de la radioactivité dans l'atmosphère et fournit des bases météorologiques pour calculer la propagation de polluants atmosphériques;
- g. elle encourage la météorologie et la climatologie théoriques et réalise des projets de recherche-développement;
- h. elle fournit d'autres prestations météorologiques et climatologiques répondant à un intérêt général.

Art. 2 Unités administratives

¹ Le Conseil fédéral désigne les unités administratives qui remplissent les tâches mentionnées à l'article premier. Il désigne notamment l'office qui sera le service météorologique et climatologique national (office); cet office représente la Confédération suisse au sein de l'Organisation météorologique mondiale.

² Dans l'accomplissement de leurs tâches, les unités administratives compétentes tiennent compte des besoins des différentes parties du pays et des régions linguistiques.

¹ FF 1998 3613

Art. 3 Offre de base

¹ L'office offre des prestations de base adaptées aux besoins des utilisateurs en matière de météorologie et de climatologie. Il fournit des renseignements et des conseils.

² Il perçoit des émoluments pour ces prestations. Le tarif des émoluments peut être échelonné en fonction du genre d'utilisation auquel ces dernières sont destinées. Lors du calcul des émoluments, il doit être dûment tenu compte de l'utilité publique des informations météorologiques et climatologiques ainsi que des besoins des cantons et des milieux scientifiques.

³ Le Conseil fédéral définit l'offre de base et en règle les conditions d'utilisation.

Art. 4 Prestations supplémentaires

¹ L'office peut traiter les données météorologiques et climatologiques, les résultats ou toute autre information dont il dispose pour répondre à des vœux particuliers de clients, et les exploiter sur une base commerciale.

² Les prestations supplémentaires ne peuvent être offertes que si elles ont un lien étroit avec les prestations de base et qu'elles ne leur portent pas préjudice.

³ L'office offre ces prestations sur la base du droit privé. Il fixe les prix conformément aux règles du marché et communique les tarifs. Les prix ne doivent pas être inférieurs au prix de revient ni réduits grâce aux recettes des prestations de base.

Art. 5 Collaboration et participation

¹ Pour assumer les tâches qui lui incombent, l'office peut collaborer avec des organisations suisses, étrangères ou internationales de droit privé ou public. Il peut déclarer que la Confédération suisse y adhère ou y participe.

² Le Conseil fédéral peut conclure de sa propre autorité des traités internationaux allant dans ce sens. Il peut déléguer cette compétence à l'office lorsque ces traités comportent de dispositions purement techniques.

Art. 6 Tâches assumées par des tiers

Le Conseil fédéral peut transférer à des tiers par contrat, en totalité ou en partie, certaines tâches définies dans la présente loi, pour autant qu'elles s'y prêtent.

Art. 7 Exécution

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

Art. 8 Abrogation du droit en vigueur

Sont abrogés:

- a. la loi fédérale du 27 juin 1901² concernant la Station centrale suisse de météorologie;
- b. l'arrêté fédéral du 9 décembre 1921³ portant création d'un service radiotélégraphique à la Station centrale suisse de météorologie à Zurich.

Art. 9 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.

40086

² RS 4 284; RO 1957 273

³ RS 4 286

Message concernant le projet de loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét) du 22 avril 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1998
Date	
Data	
Seite	3613-3636
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 552

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.