



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de météorologie et de climatologie MétéoSuisse

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

**concernant la loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de
l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie (Loi sur la météorologie, LMét)**

Zurich, 17 juin 2011

Condensé

L'Office fédéral de météorologie et climatologie MétéoSuisse doit devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Il disposera ainsi d'une marge de manœuvre accrue qui lui permettra de remplir de façon optimale ses tâches de service météorologique national. Il devra d'une part accroître l'utilité de ses prestations en faveur de toutes ses clientèles spécifiques et assurer efficacement les tâches de sécurité dévolues à la Confédération. D'autre part, les nouvelles conditions cadres lui donneront la possibilité d'augmenter son degré d'autofinancement. Le spectre de tâches ne subira pas de modification notable, mais il sera fondamentalement restructuré. La création des nouvelles conditions cadres passe par une révision totale de la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét).

A la fin des années 1990, l'ancien Institut suisse de météorologie (ISM) a été l'une des premières unités administratives de la Confédération à passer à la gestion axée sur les résultats. La loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét) permet de compléter l'éventail des tâches par l'exploitation à des fins commerciales de données météorologiques et climatologiques. L'Institut a pris le nom d'Office fédéral de météorologie et climatologie MétéoSuisse. Le catalogue et l'accomplissement des tâches de l'Office fédéral de météorologie et climatologie ont été discutés à plusieurs reprises durant ces dernières années. C'est pourquoi, en accord avec MétéoSuisse, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation indépendante de l'activité de MétéoSuisse. Le rapport d'évaluation du CDF des années 2007 et 2008 confirme l'excellente qualité des prestations de MétéoSuisse et ses compétences reconnues au plan international, tout en mettant le doigt sur certaines faiblesses de sa structure, de son financement et de sa gestion. Sur la base de ce constat, le DFI a reçu mandat de s'attaquer à une réforme générale de MétéoSuisse. Le projet présenté ici tient compte des recommandations émises dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise, qui prévoit la forme juridique de l'établissement autonome de droit public pour les unités administratives fournissant des prestations à caractère monopolistique.

Par rapport à la loi en vigueur datant de 1999, le projet prévoit notamment les modifications suivantes :

- l'actuel Office fédéral de météorologie et climatologie MétéoSuisse devient l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie, un établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique ;*
- les organes les plus importants de l'institut sont le conseil d'institut, instance de direction suprême exerçant la direction stratégique, et la direction, chargée de la direction opérationnelle. S'y ajoute un organe de révision. La surveillance est exercée par le Conseil fédéral ;*
- l'institut fournit ses prestations de base gratuitement et reçoit à ce titre des contributions. La mise à disposition gratuite des données vise à encourager leur utilisation et à accroître leur utilité pour l'économie nationale ;*
- d'autres prestations, notamment celles liées à la météorologie aéronautique, sont soumises à émoluments ;*

- *les fonds de tiers issus des prestations commerciales, du parrainage ou et les contributions liées à la recherche constituent d'autres sources de financement ;*
- *l'institut reste habilité à fournir des prestations commerciales en rapport étroit avec ses tâches, pour autant que l'accomplissement de ces dernières n'en soit pas entravé. L'institut facture les prestations commerciales à un prix couvrant au moins les coûts et le subventionnement croisé lui est interdit ;*
- *dans le cadre de ses tâches et des ses objectifs, l'institut a le droit d'accepter des parrainages de tiers.*

L'étendue actuelle des tâches a fait ses preuves et ne devrait dès lors pas être modifiée en profondeur. L'institut a et aura pour responsabilités principales :

- *de collecter, de traiter et de mettre à disposition des données météorologiques et climatologiques ;*
- *d'élaborer une offre de base en matière de prestations météorologiques et climatologiques, notamment des prévisions du temps, des avis météorologiques de danger et des informations de base sur les changements climatiques ;*
- *de fournir des services nécessaires à la protection de la population et à d'autres tâches de sécurité ;*
- *de participer à la coopération internationale en matière de météorologie et de climatologie, et de représenter la Confédération au sein des organisations internationales pertinentes.*

Table des matières

1 Présentation du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Genèse de MétéoSuisse	5
1.1.2 Situation actuelle	6
1.2 Origines de la nouvelle réglementation	6
1.3 Solutions examinées	7
1.4 Nouvelle réglementation proposée	7
1.5 Contexte international	8
1.5.1 Organisations, conventions et coopération internationales	8
1.5.2 Droit comparé européen	10
1.6 Portée de la révision	11
1.7 Articulation des tâches et du financement	11
2 Commentaire	11
3 Conséquences	25
3.1 Conséquences pour la Confédération	25
3.2 Conséquences pour les cantons	25
3.3 Conséquences économiques	25
4 Liens avec le programme de la législature	25
5 Aspects juridiques	26
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	26
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26
5.3 Forme de l'acte à adopter	26
5.4 Délégation de compétences législatives	27

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Genèse de MétéoSuisse

Depuis 1881, le service météorologique est une tâche de la Confédération réglée dans une loi fédérale. L'Institut suisse de météorologie (ISM), qui a repris les activités de l'ancien bureau météorologique de la Société Helvétique des Sciences Naturelles, a été créé par l'arrêté fédéral du 23 décembre 1880, entré en vigueur au début de 1881. A l'époque, on a jugé qu'une base constitutionnelle explicite n'était pas nécessaire au motif que le domaine météorologique comportait dès ses débuts les aspects d'un monopole naturel. L'institut a été subordonné au Département fédéral de l'intérieur, ce dernier étant chargé d'exercer la surveillance scientifique et technique par le biais d'une commission spécialisée.

L'essor du trafic aérien a mené en 1927 à la création du service météorologique aéronautique, intégré à l'ISM. Depuis 1929, des mesures synoptiques régulières ont été effectuées dans les trois aéroports principaux de l'époque, à savoir Zurich-Dübendorf, Genève-Cointrin et Bâle-Birsfelden.

En 1935, l'« Osservatorio Ticinese » ouvrait ses portes à Locarno-Monti. Depuis 1941, la station aérologique de Payerne (VD) procède à des mesures de la pression atmosphérique, de la température, de l'hygrométrie et du vent à l'aide de ballons météorologiques (radiosondes) jusqu'à une altitude moyenne de 30 km. Depuis la fin des années 1940, l'ISM occupe les locaux de sa centrale actuelle au Zürichberg, où le siège de la Centrale nationale d'alarme a également été hébergé par la suite.

Durant les cent premières années de son existence, l'ISM régnait pratiquement sans concurrence en qualité de service étatique de météorologie hautement qualifié et en continuelle expansion. Sur le plan technique, l'évolution a été considérable, des premières stations météorologiques pionnières au réseau de mesure actuel doté de stations toujours plus automatisées et contrôlées de façon centrale.

En 1979, dans la mouvance des nouvelles dénominations d'offices, le nom de l'*Institut suisse de météorologie* (ISM) a été confirmé en ce qui concerne la langue française.

Depuis les années 1980, les avancées techniques et l'évolution de la société ont marqué la météorologie. Sur le plan technique, MétéoSuisse a enregistré des progrès notables en matière de stations météorologiques automatiques et d'installations de radar. L'évolution des technologies de l'information et le développement des modèles de prévisions numériques ont permis à des services privés d'établir des prévisions météorologiques fiables au prix d'investissements raisonnables. La compétence exclusive du service météorologique étatique pour ce qui est des prévisions et des alertes a de plus en plus fréquemment été remise en question. Le phénomène est particulièrement apparent dans les médias, secteur dans lequel les services météorologiques privés se sont le plus rapidement établis. L'ISM a réagi à cette tendance en s'engageant dans des activités de droit privé. Simultanément, la libéralisation et la mondialisation des marchés ont aussi facilité la diffusion des prestations météorologiques en provenance de l'étranger. Le poids croissant des médias dans la société et les nouvelles technologies ont suscité de nouveaux besoins de prestations météorologiques. Enfin, la prise de conscience en matière d'environnement a provoqué une demande plus forte de prestations climatologiques.

Le 3 avril 1996, sur la base du rapport conceptuel GMEB du DFF, le Conseil fédéral a décidé de développer les principes et les instruments d'une gestion de l'administration axée sur les résultats. Dans le même temps, il décidait de soumettre à compter de 1997 l'Institut suisse de météorologie et l'Office fédéral de topographie (swisstopo) à la GMEB. Les expériences avec ces deux offices pilotes ont par la suite permis de tester les bases conceptuelles de la GMEB et de les développer dans un cadre concret.

La LMét de 1999 a de plus inscrit dans la loi les activités de droit privé de l'ISM, et ce dernier a été rebaptisé « Office fédéral de météorologie et climatologie ».

1.1.2 Situation actuelle

En sa qualité de service météorologique national, MétéoSuisse assume des tâches dans le domaine de la météorologie et de la climatologie. Outre les prescriptions de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét)¹, les accords internationaux (ch. 1.5) forment la base des activités de l'Office fédéral de météorologie et climatologie MétéoSuisse.

Aujourd'hui, l'Office fédéral de météorologie et climatologie MétéoSuisse est une unité de l'administration fédérale rattachée au Département fédéral de l'intérieur (cf. l'annexe 1 à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; OLOGA²). Depuis 1997, MétéoSuisse est gérée par mandat de prestations et enveloppe budgétaire et compte ainsi au nombre de unités administratives dites GMEB (art. 44 de la loi du 21 mars 1997³ sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ; art. 42 à 46 de la loi du 7 octobre 2005⁴ sur les finances, LFC). Le mandat de prestations en cours est le quatrième et couvre la période 2008 à 2011.

En tant qu'office GMEB, MétéoSuisse ne tient pas sa propre comptabilité. Dans le budget et le compte d'Etat de la Confédération, MétéoSuisse est mentionnée de la même manière que les autres unités de l'administration fédérale centrale. Un budget global annuel est alloué aux unités administratives GMEB, et ces dernières doivent tenir une comptabilité des coûts et des prestations par groupes de produits.

1.2 Origines de la nouvelle réglementation

Durant les années écoulées, l'ampleur des tâches de l'Office fédéral de météorologie et climatologie et leur accomplissement ont fait l'objet de discussions répétées.

Au vu des préoccupations exprimées, le DFI et MétéoSuisse ont jugé utile de diligenter une évaluation indépendante des activités de MétéoSuisse. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené de juin 2007 à juin 2008 une étude dans ce sens.

Sur la base du rapport du CDF, le Conseil fédéral a chargé le DFI, en décembre 2008, d'entamer rapidement une réforme générale de MétéoSuisse et de lui soumettre avant la fin de l'année 2009 des pistes de réformes et des propositions quant à la suite des opérations. En collaboration avec le secrétariat général du DFI, MétéoSuisse a dressé un état des lieux exhaustif et a élaboré diverses solutions quant à l'orientation future de l'office.

Etant donné que la question d'un transfert de MétéoSuisse dans l'administration fédérale décentralisée se posait également, on a examiné, sur la base du rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)⁵, quelle forme pourraient prendre les tâches qui lui seraient confiées. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise établit que les unités administratives fournissant des prestations à caractère monopolistique se prêtent à une externalisation sous la forme d'un établissement de droit public. Les prestations à caractère monopolistique englobent notamment des prestations destinées à des clients mais que, du point de vue de l'économie publique, les entreprises privées ne fourniraient pas dans la mesure souhaitable en raison d'un marché défaillant.

Les tâches assumées par MétéoSuisse dans le cadre de son offre de base correspondent bien à ce type de tâches décrites dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, de sorte qu'il convenait d'examiner la possibilité d'une externalisation de MétéoSuisse sous la forme d'un établissement de droit public.

¹ RS 429.1 ; cf. en particulier l'art. 1 LMét.

² RS 172.010.1

³ RS 172.010

⁴ RS 611.0

⁵ FF 2006 7799 ; complété par le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299).

1.3 Solutions examinées

En tout, cinq solutions ont été envisagées pour ce qui est l'orientation future de MétéoSuisse.

- La *solution 1* prévoyait le maintien du *statu quo* en tant qu'office GMEB ; elle a été rejetée au motif qu'elle n'offrirait aucune perspective quant à la résolution des problèmes à venir ;
- la *solution 2* consistait à transformer MétéoSuisse en une société anonyme de droit privé ou de droit spécial. Elle a été abandonnée parce que MétéoSuisse ne fournit pas en priorité des services sur le marché et que par conséquent, cette forme juridique ne convenait pas au sens du rapport sur le gouvernement d'entreprise⁶.

Trois autres solutions ont été examinées plus avant :

- la *solution 3* envisageait de réduire les prestations de MétéoSuisse à ses tâches essentielles, de confier le service de météorologie aéronautique à des tiers et d'abandonner toutes les autres prestations au marché ;
- dans la *solution 4*, en sus de ses tâches essentielles, MétéoSuisse aurait encore assuré le service de météorologie aéronautique alors que toutes les autres prestations auraient été confiées au marché.

Ces deux solutions ont elles aussi été abandonnées, car une renonciation à des prestations orientées vers le marché aurait entraîné une perte substantielle de recettes et, partant, une charge supplémentaire pour les caisses de la Confédération. De plus, renoncer aux contacts avec les clients aurait fatalement conduit à une perte de savoir-faire et à une connaissance lacunaire des besoins de la clientèle. Dès lors, la possibilité d'offrir des prestations commerciales apparaît comme une contribution judicieuse à une action efficace de l'administration et à la satisfaction des besoins de la clientèle. L'attribution du service météorologique aéronautique à un fournisseur tiers aurait été lié à de lourdes et sévères conditions : seuls entreraient en ligne de compte des fournisseurs certifiés en tant que services de météorologie aéronautique au sens des normes SES (*Single European Sky*) et remplissant toutes les conditions de l'OACI contraignantes en droit suisse. Un mandataire aurait dû satisfaire à une autre condition encore : s'acquitter des obligations dans le contexte international, ce qui aurait nécessairement créé des doublons avec les représentations que MétéoSuisse assure au sein des organisations internationales. Si l'on tient compte des coûts de l'appel d'offres, de l'évaluation, de la surveillance permanente indispensable et de la régulation, les économies apparentes se réduiraient à peau de chagrin, voire disparaîtraient purement et simplement.

- La *solution 5*, finalement préférée, découle de ces considérations : outre ses tâches essentielles et le service météorologique aéronautique, MétéoSuisse fournirait également des prestations commerciales sur le marché. Pour garantir le succès de cette option, il convient de ménager à MétéoSuisse la marge de manœuvre nécessaire et donc de la transformer en un établissement autonome de droit public.

1.4 Nouvelle réglementation proposée

Le 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a chargé le DFI de poursuivre et d'approfondir l'étude de la solution « *tâches essentielles, service de météorologie aéronautique et prestations commerciales sur le marché* », assortie d'un transfert dans l'administration fédérale décentralisée.

Le but de la réforme est d'augmenter la part d'autofinancement de MétéoSuisse et de la doter d'un statut qui lui confère une plus grande indépendance financière et opérationnelle. La nouvelle organisation et la nouvelle forme juridique élargiront à tous égards la marge de manœuvre de MétéoSuisse. Une extension des partenariats, tant avec les services de la Confédération qu'avec les milieux économiques, permettra à MétéoSuisse de mieux soutenir l'économie en Suisse. Par ailleurs, l'utilité des prestations de MétéoSuisse devra se renforcer par rapport à la situation actuelle.

La forme juridique et la structure organisationnelle de MétéoSuisse seront réaménagées, de même que le pilotage par la Confédération. L'ampleur, la nature et le financement des tâches devront être adaptés à l'évolution du contexte.

⁶ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), 2006.

Les points essentiels de la révision peuvent être résumés comme suit :

- adaptation du financement : actuellement, des émoluments sont perçus pour les données météorologiques et climatologiques. A l'avenir, l'accès aux données sera libéralisé en ce que les données et un certain nombre de prestations de base seront mises gratuitement à disposition. Seuls les coûts de diffusion resteront facturés. La contraction des recettes qui en résultera sera compensée par une réduction des dépenses de l'ordre de 1,5 million de francs réalisée par des gains de rentabilité (en utilisant par exemple les possibilités de réduction de personnel résultantes de départs naturels). On en revient ainsi à une conclusion du CDF qui, du point de vue de l'économie publique, jugeait opportun de financer une partie du mandat légal par des fonds publics. Ce modèle, également prôné depuis 2002 par l'Organisation météorologique mondiale, est appliqué aux Etats-Unis depuis de longues années et s'est déjà imposé dans l'espace européen aux Pays-Bas et en Norvège. Les autres services météorologiques européens sont convenus, dans le cadre d'une déclaration, de permettre un accès aussi simple que possible aux données. D'autres possibilités de financement, dont le parrainage, devraient en outre contribuer à l'élargissement de la marge d'action de l'institut ;
- adaptation de la forme juridique : l'actuel office fédéral GMEB MétéoSuisse sera transformé en un établissement de droit public qui sera doté de la personnalité juridique et tiendra sa propre comptabilité. Lors de l'élaboration du projet de loi, on s'est inspiré des principes directeurs et des explications figurant dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, et de diverses autres décentralisations récentes, dont par exemple celle du Musée national suisse.

Le 10 décembre 2010, le Conseil fédéral a chargé le DFI de poursuivre la réforme de MétéoSuisse et de lui soumettre avant la fin avril 2011 un projet de loi destiné à la consultation.

1.5 Contexte international

1.5.1 Organisations, conventions et coopération internationales

Les phénomènes météorologiques ignorant les frontières, la coopération internationale est nécessaire pour l'observation et les prévisions météorologiques et climatiques. La première conférence internationale de météorologie s'est tenue à Leipzig en 1872, et elle est à l'origine d'une coopération durable. Quelques années plus tard, l'Organisation météorologique internationale (OMI) voyait le jour, remplacée après la seconde guerre mondiale par une organisation spécialisée des Nations-Unies, l'actuelle Organisation météorologique mondiale (OMM) dont le siège est à Genève.

De nos jours, la coopération internationale garantit aux fournisseurs suisses de prestations météorologiques, aux institutions publiques, aux universités, aux médias, aux milieux aéronautiques et à d'autres secteurs économiques l'accès à des données au-delà des frontières. Les coûts des programmes menés en commun sont généralement répartis entre les Etats en fonction du produit intérieur brut. Par une participation de quelque 3 %, la Suisse s'assure l'accès à des données satellitaires et à des produits de modèles globaux de prévisions. Un autre avantage de la coopération internationale réside dans les transferts de connaissances et de technologies. Sans ces échanges, il ne serait guère possible de maintenir la qualité des prestations météorologiques suisses au niveau international. De plus, en qualité d'Etat hôte de l'OMM et de fournisseur de technologies satellitaires, la Suisse profite de sa participation à des organisations internationales.

L'OMM est une organisation spécialisée des Nations-Unies (ONU) qui a son siège à Genève. Elle compte 181 Etats membres à travers le monde. La Suisse y a adhéré le 23 mars 1950⁷. MétéoSuisse a pour mandat de représenter la Confédération au sein de l'OMM et de diverses autres organisations internationales ; à ce titre, elle siège dans les organes directeurs concernés et assure les relations avec ces organisations. De plus, elle met à leur disposition des experts dans la mesure où cela se révèle nécessaire et utile.

L'épine dorsale de toutes les activités de l'OMM est le programme de Veille météorologique mondiale (VMM), qui jette les bases de la coopération internationale dans la mise en place et l'entretien des réseaux météorologiques et hydrologiques de mesures et d'observation, garantit l'échange rapide des données dans le monde entier et

⁷ RS 0.429.01

assure la normalisation des observations météorologiques. Le 1^{er} juin 1970, le Conseil fédéral a décidé d'une contribution de la Suisse à la VMM sous la forme d'un Centre mondial du rayonnement (WRC) abrité par l'Observatoire physico-météorologique de Davos (PMOD), une division de l'Institut suisse de recherche sur le climat et la médecine de haute montagne (SFI), qui se préoccupe principalement de l'influence du rayonnement solaire sur le climat terrestre. La Confédération définit tous les quatre ans sa contribution au PMOD/WRC sous condition que le canton des Grisons et le district de Davos fournissent également une contribution.

Un autre point fort de l'engagement de la Suisse au sein de l'OMM est le programme de Veille de l'atmosphère globale (GAW), qui livre en provenance du monde entier des informations sur la composition chimique de l'atmosphère et ses interactions avec les océans et la biosphère. Le Conseil fédéral a décidé en 1994⁸ d'associer la Suisse à ce programme permanent de l'OMM, répondant ainsi aux obligations souscrites dans le cadre de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 sur la protection de la couche d'ozone et de ses protocoles additionnels ultérieurs.

Le programme GAW est une composante importante du Système mondial d'observation du climat (SMOC), qui coordonne à l'échelle mondiale les observations systématiques du climat et constitue de ce fait une base importante de la recherche sur le climat et de sa modélisation. Le SMOC est soutenu conjointement par l'OMM, l'UNESCO, le Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) et le Conseil international de la science (ICSU). Il résulte de la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (convention sur le climat) et du Protocole de Kyoto. Le Conseil fédéral a décidé en 2008⁹ d'une contribution financière annuelle de la Confédération au Système mondial d'observation du climat (SMOC).

Outre le statut de membre de l'OMM et la participation à ses activités, la Suisse a adhéré à plusieurs organisations et conventions qui ont pour vocation de renforcer au niveau européen la coopération dans le domaine de la météorologie et de la climatologie :

- la Convention portant création du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMET) à Reading (Royaume-Uni) est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 1975¹⁰. Le but principal de la convention est le développement et l'exploitation de modèles de prévisions globaux et de systèmes d'agrégation des données en vue de l'analyse de l'état de l'atmosphère et de l'élaboration de prévisions à moyen et à long termes ;
- la Convention portant création d'une Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat) est entrée en vigueur pour la Suisse le 19 juin 1986¹¹. Eumetsat a son siège à Darmstadt (Allemagne). Son objectif principal est la maintenance et l'exploitation d'un système européen de satellites météorologiques. Ces derniers servent en premier lieu aux prévisions météorologiques tout en contribuant à l'observation du climat. Pour réaliser son objectif, Eumetsat mène actuellement trois programmes : le programme Meteosat géostationnaire fournit à intervalles rapprochés des images et des mesures concernant la moitié de la planète visible par le satellite. Le système polaire européen regroupe des satellites dont l'orbite autour de la terre passe par les pôles et qui fournissent des informations sur la structure verticale de l'atmosphère. Enfin, le programme d'altimétrie Jason fournit des mesures du niveau de la mer ;
- outre les représentations qu'elle assure au sein des organisations de droit international public, MétéoSuisse représente la Confédération dans Eumetnet¹² et Ecomet¹³. Ces organisations sont toutes deux des regroupements de services météorologiques

⁸ Décision du Conseil fédéral du 25 novembre 1994 relative à la contribution de la Confédération au programme GAW de l'OMM.

⁹ Décision du Conseil fédéral du 8 juin 2008 relative à la contribution de la Confédération au Système mondial d'observation du climat (SMOC) dans le cadre des obligations souscrites au titre de la Convention des Nations-Unies sur les changements climatiques.

¹⁰ RS 0.420.514.291

¹¹ RS 0.425.43

¹² Agreement for the establishment of the Economic interest Grouping (EUMETNET) (adhésion 2010).

¹³ Décision du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2000 sur l'adhésion à la communauté économique ECOMET.

nationaux européens. Le but d'Eumetnet est l'exploitation de programmes communs des services météorologiques, qui visent en premier lieu à optimiser les réseaux d'observation européens et à améliorer la rentabilité des investissements. A titre d'exemples, on peut citer les observations et mesures assistées par bateau ou par avion et financées en commun, la mise en commun de réseaux de radars, la formation, etc. Ecomet fonctionne comme organisme de compensation pour la vente internationale de données et permet ainsi à ses membres, dans l'environnement international, de mener leur politique en matière d'émoluments et leurs activités commerciales en conformité avec le droit de la concurrence ;

- pour d'autres activités clefs, MétéoSuisse a adhéré à des consortiums de services météorologiques :
 - le consortium COSMO développe des modèles de prévisions météorologiques de haute définition pour un usage opérationnel. En font partie, outre MétéoSuisse, les services météorologiques d'Allemagne, d'Italie, de Russie, de Pologne, de Grèce et de Roumanie ;
 - le consortium Ninjo, dont font également partie les services météorologiques d'Allemagne, du Danemark et du Canada, développe et entretient des programmes informatiques nécessaires à la présentation graphique d'informations utilisées dans les prévisions météorologiques ;
 - au sein de Met Alliance, MétéoSuisse collabore avec les services météorologiques allemand, français, irlandais, néerlandais et luxembourgeois, de même qu'avec les services de la sécurité aérienne belge et autrichien, dans les domaines de l'assurance de la qualité et du développement commun de produits destinés aux services de météorologie aéronautique.

1.5.2 Droit comparé européen

Les services météorologiques nationaux d'Europe présentent diverses formes d'organisation. En Autriche, le service météorologique est rattaché au ministère fédéral de la science et de la recherche et est doté d'une capacité juridique partielle pour ce qui est de ses activités commerciales de droit privé. Le service météorologique allemand est un établissement de droit public doté d'une capacité juridique partielle ; il est au service et sous la surveillance du ministère fédéral des transports, de la construction et du développement urbain. Météo France est un établissement de droit public à caractère administratif au sens du droit français. Le Met Office du Royaume-Uni est un fonds commercial (*trading fund*) menant des activités au sein du ministère de la défense. L'institut météorologique royal des Pays-Bas est une organisation publique et un service du ministère de l'infrastructure et de l'environnement. Le service météorologique norvégien est une agence relevant du ministère de l'éducation et de la recherche, doté d'un conseil d'administration et de tenant sa propre comptabilité.

Pour ce qui est de leurs tâches essentielles, tous les services météorologiques ont sensiblement le même cahier des charges : l'observation, la surveillance et les prévisions concernant la météorologie et le climat, de même que les avis de danger relatifs aux menaces naturelles y afférentes. Tous les services météorologiques nationaux assurent également le service météorologique aéronautique, à l'exception de ceux de l'Autriche et de la Belgique où ces tâches sont accomplies par les entreprises de sécurité aérienne. Les services météorologiques autrichien et néerlandais sont chargés de tâches dans le domaine de la géophysique (service sismique). Le service suédois et la plupart des services météorologiques d'Europe occidentale se voient également confier des tâches dans le domaine hydrologique. A l'exception du service néerlandais, tous les services météorologiques offrent des prestations spécifiques aux pouvoirs publics, à la population et aux milieux économiques privés, et ils facturent pour une partie de ces produits des prix couvrant les coûts. Deux services météorologiques européens (Norvège et Pays-Bas) livrent les données à titre entièrement gratuit. L'Espagne s'efforce également d'y parvenir et a fait les premiers pas dans cette direction. Le Royaume-Uni et l'Islande ont opté pour une libéralisation partielle des données.

1.6 Portée de la révision

La loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét) en vigueur doit être revue en ce qui concerne la disposition régissant l'éventail des tâches et leur financement. De plus, des dispositions de caractère organisationnel doivent également être complétées dans la perspective de la création d'un établissement de droit public, de sorte qu'une révision totale de la LMét se justifie.

1.7 Articulation des tâches et du financement

A maints égards, la révision de la loi ménagera une plus grande marge d'action à MétéoSuisse en sa qualité d'établissement autonome. Un élargissement des partenariats, que ce soit au sein de l'administration fédérale ou avec les milieux de l'économie privée, devrait ouvrir à MétéoSuisse de nouveaux champs d'activités et renforcer son offre en matière de prestations.

La libéralisation des données et la perte de recettes au titre des prestations du service météorologique aéronautique (à hauteur de 2,5 millions de francs environ) entraîneront une réduction des revenus des émoluments, que l'institut compensera par une rentabilité accrue de ses services. Par ailleurs, le parrainage ouvre de nouvelles perspectives de recettes. Pour ce qui est de la contribution à la couverture des coûts, on retiendra :

- que les prestations au sens de l'art. 4, let. a à g, sont gratuites, car elles sont financées par la contribution de la Confédération ;
- que les prestations au sens de l'art. 4, let. h à j, sont fournies à prix coûtant ;
- que les prestations commerciales sont facturées de manière à couvrir au moins leur coût.

La révision comportant également des modifications du cahier des charges, la mise en œuvre de la nouvelle loi entraînera une réduction des effectifs. Dans la mesure du possible, cette dernière devra s'inscrire dans le cadre des fluctuations naturelles. L'institut reste soumis au droit du personnel de la Confédération.

2 Commentaire

Titre, titre abrégé et abréviation

L'abréviation de la loi (LMét) correspond à celle de la loi en vigueur. Le titre abrégé « Loi sur la météorologie », qui avait cours depuis longtemps, est officiellement introduit.

Section 1 But, tâches, activités et rapports de droit de l'institut

Art. 1 Institut

L'*al. 1* dispose que l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie (institut) est un établissement de droit public de la Confédération, doté de la personnalité juridique, et qu'il est inscrit au registre du commerce. Il s'agit d'une modification de la situation actuelle, car MétéoSuisse est pour l'heure un office fédéral qui à ce titre n'a pas la personnalité juridique. L'institut fournit des prestations à caractère monopolistique, destinées à une clientèle mais que les entreprises privées ne fourniraient pas dans la mesure voulue en raison d'un marché défaillant. Les principes directeurs énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise prévoient pour les unités administratives fournissant ce type de prestations la forme juridique de l'établissement de droit public. MétéoSuisse bénéficiera ainsi de meilleures conditions cadres et disposera de la marge d'action nécessaire à l'accomplissement de ses tâches conformément aux besoins et aux impératifs économiques.

Les *al. 2 à 4* confèrent à l'institut l'autonomie en ce qui concerne son organisation et son exploitation, dans le cadre de la présente loi. L'institut tient sa propre comptabilité, intégrée

au compte consolidé de la Confédération (cf. art. 55, al. 1, let. c, LFC¹⁴). Cette manière de faire garantit une vue d'ensemble aussi exhaustive que possible de la situation du patrimoine, des finances et des revenus de la Confédération.

L'*al. 5* attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer la raison sociale et le siège de l'institut. En cas de changement de la raison sociale (ou du siège), la modification pourrait être entérinée par une simple décision du Conseil fédéral, sans modification de la loi.

Art. 2 Buts de l'institut

L'art. 2 précise les buts que poursuit l'institut et sur lesquels reposent les tâches et les prestations commerciales définies par la suite. L'inscription des buts dans la loi remplace la disposition statutaire consacrée au but, qui n'existe pas pour les établissements de droit public. La disposition relative au but forme, avec la liste des tâches (art. 3) et d'autres dispositions légales, la base de la formulation par le Conseil fédéral des objectifs stratégiques quadriennaux (art. 22).

Art. 3 Tâches

L'art. 3 décrit les tâches de l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie.

Al. 1, let. a : pour un suivi durable et exhaustif des conditions météorologiques et climatologiques, l'institut exploite un ensemble équilibré de systèmes modernes de mesures directes et de télédétection de l'atmosphère. Ces systèmes reposent sur un réseau de mesures climatologiques de référence servant à l'observation permanente de l'évolution du climat, de même que sur un réseau complémentaire de suivi des microclimats et des caractéristiques régionales.

A titre de contribution au bien-être sanitaire de la population, l'institut gère le réseau national suisse de mesure du pollen et diffuse des informations relatives à la charge pollinique en Suisse ; le réseau de mesure du pollen est complété d'une observation de l'état de la végétation.

En vue de l'intégration de toutes les mesures, l'institut exploite la plate-forme nationale de traitement des données météorologiques et climatologiques, qui sert simultanément au traitement et à l'archivage des données et à leur préparation à une diffusion libre et gratuite. Le traitement des données inclut le contrôle de la qualité conformément aux normes internationales convenues de l'Organisation météorologique mondiale, de même que l'extrapolation de grandeurs dérivées agrégées selon des critères uniformes.

L'institut peut réaliser lui-même ses mesures, les confier à des tiers ou encore intégrer des mesures de tiers (par exemple celles d'organismes cantonaux de mesure ou de fournisseurs privés) dans sa plate-forme de traitement, de manière à garantir une couverture optimale.

Les utilisateurs peuvent accéder gratuitement aux données citées à l'al. 1, let. a, qui sont disponibles sur Internet pour téléchargement.

Let. b : l'institut élabore une offre de base sous la forme d'un éventail standard de données météorologiques et climatologiques. Il s'agit d'une part de produits finis destinés à l'usage immédiat par l'utilisateur. On peut citer à cet égard les avis de danger, les prévisions régionales détaillées de façon appropriée et présentées sous forme écrite ou graphique et sous forme de séries temporelles, les prévisions biométéorologiques (par exemple sur les déplacements de pollens), des informations résumées sur le temps qu'il a fait durant des périodes données (par exemple sous forme de bulletins mensuels ou annuels) ou sur des événements particuliers, des bulletins rendant compte de mesures et d'observations récentes, etc. Ces informations sont élaborées dans les trois langues officielles et, si cela se justifie, en anglais. Sont exclues de l'offre de base des informations individualisées concernant des données météorologiques ou des prévisions du temps (actuellement les numéros de téléphone 0900), de même que des informations météorologiques destinées au public par le biais de systèmes linguistiques, à l'exception des prestations mentionnées à la let. d.

¹⁴ RS 611.0

D'autre part, l'offre de base inclut des informations dont les utilisateurs peuvent se servir dans leurs propres applications, par exemple les mesures dont la qualité a été vérifiée et des champs de modèles de prévisions météorologiques.

L'institut développe et exploite les outils nécessaires à l'analyse des données et aux prévisions en vue de l'élaboration, en recourant aux données traitées mentionnées à la let. a, des prévisions à très court terme (entre zéro et six heures), à court terme (jusqu'à 48 heures) et à moyen terme (jusqu'à plus de dix jours). Le développement de ces systèmes se fait généralement en collaboration avec les hautes écoles ou d'autres services météorologiques. Pour l'institut, le développement et l'exploitation des modèles de prévisions en haute définition est une condition qui lui permet d'établir des prévisions précises du point de vue spatial et temporel, et d'émettre des avis de danger si nécessaire.

Le modèle de prévisions sert notamment à l'accomplissement des tâches énumérées aux let. c, d, g, h et i. L'offre de base garantit que les pré-requis nécessaires, c'est-à-dire les analyses et les prévisions, sont disponibles pour l'exécution des tâches de sécurité et pour répondre aux obligations légales.

L'offre de base de prestations météorologiques et climatologiques sera publiée sur Internet ou mise à disposition sur une plate-forme Internet pour téléchargement. Les contenus concernés sont gratuits.

Le Conseil fédéral détaillera les prestations incluses dans l'offre de base dans le cadre de la définition des objectifs stratégiques.

Les prestations répondant à des besoins particuliers de la clientèle sont considérées comme des prestations commerciales au sens de l'art. 4 et ne font donc pas partie de l'offre de base.

Let. c : cette disposition forme la base légale de l'art. 9, al. 1, let. a de l'ordonnance du 18 août 2010 sur l'alerte et l'alarme (Ordonnance sur l'alarme, OAL)¹⁵. Les événements météorologiques dangereux incluent les tempêtes, les orages, la grêle, les fortes pluies, les chutes de neige, le gel à grande échelle à la surface du sol, dû par exemple à des pluies verglaçantes, les canicules et les vagues de froid. Les avis de danger sont émis en trois langues nationales et couvrent l'intégralité du territoire de la Suisse. On distingue cinq niveaux de danger définis au plan international.

En vertu de la décision du Conseil fédéral du 26 mai 2010 relative à l'optimisation de l'alerte et de l'alarme, l'institut veille à ce que des mesures à haute valeur informative soient disponibles pour chacune des quelque 150 régions d'alerte de Suisse. Il exploite de plus un réseau de radars météorologiques permettant une observation complète des précipitations dans toutes les régions de la Suisse. Cette méthode permet particulièrement bien de mettre en évidence les événements météorologiques extrêmes. A cette fin, l'institut exploite une infrastructure fixe, disponible 24 heures sur 24 et 365 jours par an, qui repose sur des systèmes de saisie, de traitement, d'archivage et de mise à disposition de données météorologiques au sens de la let. a, et sur des systèmes de prévisions au sens de la let. b, d'une infrastructure informatique fixe pour le traitement et la diffusion des alertes, et d'un personnel spécialisé.

La transmission des alertes aux autorités passe par les canaux de transmission protégés de la Centrale nationale d'alarme. Conformément au principe de l'organe responsable (« *single official voice* » ; art. 9, al. 3, OAL et art. 9, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision [ORTV]¹⁶), les alertes peuvent également être diffusées au sein de la population par les médias soumis à l'obligation de diffuser lorsque le danger est réputé grave ou très grave.

Outre les canaux de diffusion protégés, les alertes transitent vers tous les intéressés par les moyens de communication modernes (Internet, courriel, SMS, etc.).

Let. d : la Confédération et les cantons veillent à la protection de la population¹⁷. Dans ce cadre, l'institut joue son rôle de service spécialisé de météorologie et de climatologie vis-à-vis de la Confédération, des cantons, des communes et du public. La let. d définit les prestations météorologiques et le service de conseil qui servent à la protection de la population et ne sont pas couverts par la let. c. Dans le cadre de la protection de la population et sur mandat des pouvoirs publics, l'institut fournit à d'autres services responsables de l'alerte ou de mesures

¹⁵ RS 520.12

¹⁶ RS 784.401

¹⁷ RS 520.1 Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPC ; actuellement en révision).

en cas de danger naturel les prestations météorologiques nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. L'institut apporte en particulier un appui à l'Office fédéral de l'environnement, compétent pour les alertes en cas de crues, de glissements de terrains consécutifs, d'éboulements et de feux de forêts, de même qu'à l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA) de l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL).

L'institut place toutes les données et informations utiles à la protection de la population sur la Plate-forme commune d'information sur les dangers naturels (GIN), à laquelle on peut accéder par Internet. De plus, l'institut fournit les prestations météorologiques et climatologiques à l'état-major spécialisé « Dangers naturels » institué par l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur l'organisation des interventions en cas d'événement ABC et d'événement naturel (Ordonnance sur les interventions ABCN)¹⁸ et à d'autres organes de protection de la population au niveau national (par exemple au Comité de direction « Intervention dangers naturels »).

A titre de prestation de conseil supplémentaire, l'institut gère le téléphone d'alerte du public lors de dangers réputés graves ou très graves, se tient à disposition pour des conseils aux instances dirigeantes et spécialisées de la Confédération et des cantons et exploite la centrale d'assistance de la 'GIN pour la fourniture d'informations météorologiques spécialisées et d'une première aide technique aux organes de la protection de la population.

D'autres produits pouvant servir la protection de la population, notamment des produits sur mesure répondant à des besoins matériels ou régionaux, ne tombent pas sous le coup de l'art. 4, let. d.

Let. e : en vue de l'adaptation aux changements climatiques, l'institut met à la disposition d'autres services de la Confédération, des cantons, des communes, des milieux économiques et scientifiques et du public les informations de base pertinentes et contribue de ce fait à une meilleure maîtrise des risques et à l'adaptation aux changements climatiques. Il recourt pour ce faire à son expérience de l'observation et de l'analyse durables et systématiques de l'évolution du climat et collabore étroitement avec les hautes écoles et les organisations internationales dans la recherche sur le climat.

Les informations climatologiques englobent des analyses fondées sur de longues séries temporelles de mesures climatiques, des bulletins et des rapports sur l'évolution du climat et ses mutations, sur les pré-requis des stratégies d'adaptation aux changements climatiques et sur les indicateurs climatologiques pertinents, dans le but de documenter les changements climatiques. On retiendra par exemple à titre d'indicateurs climatologiques les jours de canicule, le début de la période végétative ou encore le nombre de jours de neige. Par ailleurs, l'institut élabore une offre de base en scénarios de l'évolution future du climat. Ces contenus sont gratuits et sont disponibles sur Internet pour téléchargement.

Let. f : comme mentionné plus haut, l'échange international de données et d'informations météorologiques est indispensable, tant pour la Suisse que pour les autres pays, notamment l'échange avec les Etats voisins (cf. ch. 1.5). L'échange de données est réglé globalement, par groupes de pays et bilatéralement, sous la supervision de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), dont le siège est à Genève. Par le biais de ses programmes, l'OMM exerce une influence prépondérante sur la saisie, l'échange et l'exploitation des données météorologiques et climatologiques, de même que sur leur remise aux centres de données internationaux. Parmi ces derniers, on compte notamment le Système mondial d'observation du climat SMOC (« *Global Climate Observing System* » ; *GCOS*) (cf. supra ch. 1.5.1).

L'institut coopère sur le plan international à la saisie, à l'exploitation et à l'échange de données météorologiques et climatologiques non seulement par les données qu'il recueille lui-même, mais encore sous la forme de contributions financières à des programmes de coopération internationaux. Des synergies sont ainsi créées qui permettent à tous les pays participants de recourir à des solutions moins onéreuses.

Let. g : l'institut fournit à l'aéronautique civile les informations météorologiques aéronautiques nécessaires, conformément aux normes de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) et de l'Union européenne sur le ciel unique européen (SES ; *Single European Sky*), et dans le respect des conditions imposées par le régulateur de l'aviation civile (l'OFAC). Au sens de l'art. 1, al. 4, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)¹⁹, l'institut contribue à un déroulement sûr, ordonné et fluide du trafic aérien. En vertu

¹⁸ RS 520.17

¹⁹ RS 748.0

de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA)²⁰, il est l'autorité météorologique au sens de l'annexe 3 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (OACI, annexe 3). Le Conseil fédéral doit encore édicter une ordonnance sur les données de la navigation aérienne dans laquelle il définira les modalités du traitement de ces données, parmi lesquelles ont compte également les prestations météorologiques pour la sécurité aérienne et le service de vol. Cette ordonnance est en préparation à l'OFAC.

Let. h : l'institut fournit à l'aviation militaire toutes les informations météorologiques aéronautiques nécessaires, conformément aux prescriptions de l'autorité météorologique militaire. L'institut continuera de fournir à l'armée suisse les prestations météorologiques et climatologiques nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Il engage ses ressources (infrastructure et personnel militaire spécialisé) dans toutes les situations et en fonction des besoins.

Les prestations nécessaires dans chaque situation sont définies dans les conventions de prestations.

Let. i : en cas d'accident nucléaire ou de menace similaire par dissémination de substances toxiques en Suisse ou à l'étranger, l'institut fournit les informations et conseils météorologiques nécessaires aux autorités compétentes, notamment à l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (ordonnance du 20 octobre 2010 sur la protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires²¹) et à la Centrale nationale d'alarme (ordonnance du 20 octobre 2010 sur l'organisation des interventions en cas d'événement ABC et d'événement naturel²²). Ces prestations comportent des mesures élargies en vue de l'appréciation des conditions météorologiques. Le modèle de prévisions de haute définition est alors complété par des instruments de simulation et d'exploitation spécifiques à ce type de préoccupations, de manière à ce que l'évolution des conditions atmosphériques déterminant la diffusion de substances radioactives et d'autres polluants de l'air puisse être calculée. Les informations météorologiques sont également complétées par un réseau de mesure de la radioactivité couvrant la totalité du territoire, qui permet de lancer une alarme depuis n'importe lequel des points de mesure. En vertu de l'art. 3, al. 4, de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur la Centrale nationale d'alarme²³, l'institut exploite le poste d'alarme de la Centrale nationale d'alarme.

Les informations météorologiques et climatologiques de l'institut ne peuvent être reproduites qu'avec l'indication de la source.

Les tâches visées à l'art. 3, let. g à i, sont des tâches spécifiques que l'institut assume en faveur de certains bénéficiaires bien définis. Ces prestations leur servent à accomplir leurs propres tâches légales qui, pour des raisons de sécurité, sont confiées à la Confédération.

L'Office fédéral de l'environnement juge nécessaire de compléter la tâche décrite à la let. e par la mise à disposition de scénarios climatiques et d'analyses statistiques des fortes précipitations. Le financement de ces tâches complémentaires est encore à l'étude.

Pour rester en mesure d'accomplir ses tâches de manière optimale et d'offrir des prestations modernes, l'institut mène ses propres recherches au sens de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)²⁴. On entend par là une recherche orientée vers la pratique, dont les résultats sont utiles à l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale.

Une collaboration étroite avec les institutions des hautes écoles est vitale pour le transfert des résultats de la recherche académique vers les applications. De plus, l'orientation internationale marquée du domaine de la météorologie et de la climatologie rend indispensables la coopération avec les services météorologiques et instituts de recherches étrangers, de même que la participation aux activités internationales de recherche et de développement.

L'institut se procure une partie des moyens nécessaires à la recherche et au développement auprès des programmes nationaux et internationaux tels le programme COST (European Cooperation in Science and Technology) et le programme-cadre de l'UE.

²⁰ RS 748.132.1

²¹ RS 732.33

²² RS 520.17

²³ RS 520.18

²⁴ RS 420.1

La loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)²⁵ est en révision alors même que la LMét fait l'objet d'une révision totale. On ne sait donc encore avec certitude s'il faudra introduire dans la nouvelle LMét une disposition relative à la recherche menée par l'institut, ou si cette recherche pourra se fonder sur la LERI révisée. En relation avec l'entrée en vigueur de la LERI révisée, on déterminera si les activités de recherche de l'institut se fonderont sur la nouvelle LERI ou si une disposition ad hoc devra figurer dans l'acte régissant l'organisation de l'institut.

Al. 2 : le Conseil fédéral peut autoriser l'institut à représenter la Confédération au sein des instances et organisations internationales pertinentes (OMM, Eumetsat, CEPMMT). L'institut y délègue les représentants appropriés et veille à l'échange des informations nécessaires. Il assure la liaison avec ces organisations, coordonne les contributions suisses (GAW, SMOC, PMOD/WRC, Eumetnet, etc.) et permet ainsi que les activités internationales dans le domaine de la météorologie et de la climatologie profitent au mieux à l'économie publique de la Suisse.

Al. 3 : dans le cadre des buts définis à l'art. 2, le Conseil fédéral peut confier à l'institut d'autres tâches moyennant indemnisation. A cet égard, on peut prendre pour exemple des tâches en relation avec la météorologie spatiale. Par ses effets électrodynamiques dans l'atmosphère, une intense activité solaire peut causer de graves perturbations des télécommunications, des systèmes de guidage aéronautiques ou des réseaux terrestres de distribution d'électricité. La détection et la prévision à court terme des circonstances aggravantes pourraient constituer à l'avenir l'une des tâches d'exploitation de MétéoSuisse.

Art. 4 Prestations commerciales

Al. 1 : aux mêmes conditions que celles fixées à l'art. 41a, al. 2, LFC²⁶ pour d'autres unités administratives, l'institut peut fournir des prestations commerciales.

Les prestations commerciales sont soumises aux conditions suivantes :

- elles doivent être en rapport avec les tâches principales de l'unité administrative : les seules prestations commerciales autorisées sont celles qui sont en lien étroit avec les tâches légales de l'institut (*let. a*) ;
- elles ne doivent pas entraver l'accomplissement des tâches : l'institut ne peut se concentrer trop fortement sur les prestations commerciales au détriment de ses tâches. En présence d'un tel risque, l'autorité de surveillance se devrait d'intervenir en évoquant les dispositions légales sur la surveillance (*let. b*).

L'al. 2 de l'art. 4 s'inspire largement de l'art. 8 de la loi du 12 juin 2009 sur les musées et les collections²⁷.

Les tâches énumérées à l'art. 3, al. 1, let. a à f bénéficient à la collectivité et sont financées par des contributions de la Confédération. Les prestations météorologiques et climatologiques non couvertes par l'art. 3, al. 1, let. a, b, c et e peuvent être fournies à des tiers par l'institut en tant que prestations commerciales relevant du droit privé. Il existe à cet égard une demande spécifique, notamment en matière de collecte, de traitement, d'archivage et de mise à disposition de données issues de mesures météorologiques, dans le domaine des prévisions météorologiques ou des alertes sur mesure, ou encore pour des expertises et des bases décisionnelles météorologiques ou climatologiques. Il peut s'agir de besoins particuliers des pouvoirs publics, des milieux économiques (par exemple de sociétés d'assurances ou de transports), des milieux scientifiques ou encore de personnes privées (par exemple de citoyens, d'associations sportives, etc.).

Alors que les contenus des prestations au sens de l'art. 3, al. 1, let. a, b et e sont gratuites, leur diffusion active est facturée en tant que prestation commerciale.

²⁵ On peut consulter le projet à l'adresse http://www.sbf.admin.ch/hm/aktuell/fifg_fr.html ; cf. également le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012, FF 2011 715, pp. 773 ss.

²⁶ RS 611.0

²⁷ RS 432.30

Let. b : l'institut doit avoir la possibilité de gérer une exploitation, par exemple une cafétéria à son siège principal ou dans un centre régional, ou encore de louer les infrastructures existantes mais peu utilisées des stations de mesures (par exemple la station de mesure du Gütsch ou le radar météorologique du Monte Lema) en rapport avec des informations complémentaires ou des expositions sur les thèmes de la météorologie et de la climatologie.

Let. c : l'institut dispose sur l'ensemble du territoire national de nombreux points de mesure techniquement très bien desservis, dont la situation peut répondre à de multiples besoins dans les domaines de l'observation de l'environnement ou des télécommunications. Ces données peuvent être mises à la disposition des clients. En font également partie des prestations d'infrastructure pour d'autres services de l'administration, comme c'est actuellement le cas pour la Centrale nationale d'alarme à Zurich. Cette disposition concerne également l'utilisation des champs des mesures par d'autres institutions telles les Ecoles polytechniques fédérales, l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA), l'Office fédéral de l'agriculture, l'Office fédéral de l'environnement et le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche.

L'institut doit facturer pour ses prestations commerciales un prix couvrant au moins les coûts. Un subventionnement croisé par des ressources de la Confédération est interdit (*al. 3 et 4*). Une des tâches de la direction est de se préoccuper du fait que les tarifs des prestations commerciales soient définis de façon à ce qu'aucun subventionnement croisé n'ait lieu. La surveillance de cette tâche de la direction incombe au conseil d'institut.

De plus, lorsqu'il fournit des prestations commerciales, l'institut est soumis aux mêmes obligations que les fournisseurs privés (*al. 5*).

Art. 5 Collaborations et recours à des tiers

Al. 1 : dans l'intérêt public, l'institut doit tout particulièrement collaborer avec les services de la Confédération énumérés à l'al. 1, de même qu'avec d'autres institutions.

Al. 2 : dans le cadre des objectifs stratégiques évoqués à l'*art. 22*, l'institut peut créer des sociétés ou y prendre des participations. Il peut s'agir par exemple de sociétés vouées à l'exploitation ou à la maintenance de certains systèmes de mesures ou de traitement des données au sens de l'*art. 3*, al. 1, let. a, à l'élaboration et à l'exploitation de systèmes d'analyse de données et de prévisions au sens de l'*art. 3*, al. 1, let. b, ou encore à la présentation audiovisuelle des prestations. La condition d'une telle solution est qu'elle permette de fournir une prestation de manière plus efficace et/ou plus avantageuse.

Al. 3, let. a : il n'est pas toujours judicieux qu'un service météorologique national assume lui-même toutes les tâches énumérées à l'*art. 3*, al. 1. L'institut doit pouvoir confier à des personnes de droit public ou privé des tâches au sens de l'*art. 3*, al. 1, de la présente loi.

Dans les domaines de la météorologie et de la climatologie, la collaboration revêt aujourd'hui une importance considérable, non seulement pour des raisons de spécialisation, mais également à cause des sévères exigences techniques et des coûts. Les changements climatiques et la sensibilité accrue du public à propos de leurs effets possibles, par exemple l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des intempéries, obligent à compléter ponctuellement l'infrastructure météorologique en Suisse (en multipliant par exemple les stations radars ou d'autres stations terrestres). Les partenariats doivent permettre de mettre au point des solutions techniques innovantes à coût avantageux. Ainsi, l'institut s'efforce de collaborer avec d'autres entreprises pour la diffusion de ses prestations (par exemple avec les médias), dans le but de profiter en partenariat des synergies ainsi créées. Les services météorologiques nationaux collaborent étroitement entre eux dans le cadre de la convention de l'OMM. De tels traités au contenu strictement technique sont conclus en vue d'une concentration du savoir-faire, du développement de nouvelles prestations météorologiques ou de prestations existantes, comme c'est le cas par exemple de l'accord Met Alliance entre DWD, Météo France, Austrocontrol, KNMI, Met Éireann et Belgocontrol. La coopération avec les milieux de la science et de la recherche est tout aussi importante : l'articulation entre la théorie et la pratique génère de précieuses synergies et contribue à l'innovation et à l'assurance de la qualité. Enfin, on étudie diverses formes de collaboration avec des entreprises privées du secteur de la météorologie afin que les prestations offertes puissent répondre à tous les souhaits de la clientèle (*let. b*).

Al. 4 : cet alinéa fournit la base légale permettant au Conseil fédéral de conclure des traités internationaux portant sur l'adhésion et la participation à des organisations ou sociétés étrangères ou internationales de droit public ou privé œuvrant dans le domaine de la collecte, de l'exploitation et de l'échange de données météorologiques et climatologiques. A cet égard, on peut citer le CEPMMT et Eumetsat (cf. ch. 1.5.1).

Al. 5 : l'al. 5 crée la base légale des contributions financières de la Confédération aux programmes de recherches d'organisations, d'institutions et de groupements d'intérêts internationaux tels le Programme de veille météorologique mondiale (VMM) et le Programme de veille de l'atmosphère globale (GAW) de l'OMM (cf. ch. 1.5.1).

Art. 6 Appui de l'armée dans des situations particulières ou extraordinaires

La collaboration entre l'institut et l'armée était coordonnée par l'état-major de la défense (art. 2 de l'ordonnance du 26 février 1975 réglant la coordination du service météorologique et du service des avalanches au titre de la défense générale²⁸). L'engagement coordonné du personnel spécialisé civil et militaire et de l'infrastructure nécessaire (réseaux de mesures et d'observation, traitement et transmission des données) crée de plus des synergies et devra être maintenu dans le cadre de la coordination météorologique. Dans des situations particulières ou extraordinaires, l'institut peut bénéficier à titre subsidiaire du soutien de membres de l'armée de milice spécialement formés en vue du renforcement de la capacité de résistance.

Section 2 Organisation

Art. 7 Organes

L'*art. 7* définit les organes de l'institut, qui correspondent aux organes habituels des unités autonomisées de la Confédération. En raison de l'autonomie en matière de comptabilité, un organe de révision est prévu, qui jouit du même statut que les autres organes (*al. 1*).

En principe, aucun membre ne peut siéger simultanément dans deux organes d'une unité administrative devenue autonome (*al. 2*).

Art. 8 Conseil d'institut

Le conseil d'institut se compose de sept membres au plus. Ce nombre suffit à couvrir tous les domaines de l'institut. La durée de fonction est fixée à quatre ans. En vue de garantir une certaine continuité, le mandat des membres du conseil d'institut est renouvelable deux fois, de sorte qu'une personne peut y siéger durant douze ans au maximum. Une représentation de la Confédération au sein du conseil d'institut n'est pas prévue (*al. 1 à 3*).

Les autres dispositions des al. 4 et 5 correspondent aux principes énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et aux réglementations usuelles applicables aux unités administratives décentralisées. L'*al. 4* désigne le Conseil fédéral comme autorité de nomination et précise que ce dernier nomme également le président de l'institut. Le Conseil fédéral est également habilité à révoquer, pour des motifs importants, des membres du conseil d'institut avant la fin de leur mandat. Une telle révocation peut notamment être envisagée lorsqu'un membre ne répond plus aux conditions mises à l'exercice de sa fonction ou lorsqu'il se rend coupable d'une violation grave de ses obligations.

Les membres du conseil d'institut doivent s'acquitter de leurs tâches avec tout le soin requis et veiller aux intérêts de l'institut (*al. 5*). Ils se récuse en cas de conflit d'intérêts. Pour partie, cette obligation est déjà prévue par la loi sur la procédure administrative (PA²⁹). L'*art. 8* de la présente loi étend cette obligation aux activités relevant du droit privé, et l'*art. 10 PA* s'applique ici par analogie.

Les membres du conseil d'institut n'ont aucun rapport de travail avec l'institut. L'*al. 6* dispose donc que le Conseil fédéral fixe les indemnités des membres du conseil d'institut. Leurs

²⁸ SR 501.5

²⁹ RS 172.021 ; cf. l'*art. 1*, al. 2, let. c, PA.

honoraires et les autres modalités contractuelles sont régis par l'art. 6a de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)³⁰ et par ses ordonnances d'exécution (notamment l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres³¹). S'il devait subsister des lacunes malgré l'application de la LMét, de l'ordonnance sur le salaire des cadres et des dispositions contractuelles, on recourra à titre de droit complémentaire public aux dispositions du code des obligations³² régissant les mandats, de manière à garantir la sécurité du droit.

Al. 7 : les tâches du conseil d'institut sont énumérées dans cet alinéa.

Let. a : le conseil d'institut est chargé d'édicter le règlement d'organisation. Cette compétence concrétise l'autonomie en matière d'organisation conférée à l'institut par l'art. 1, al. 2. La compétence réglementaire est limitée par le cadre légal. Elle s'étend notamment à la direction de l'institut et à la délimitation des compétences entre le conseil d'institut et la direction.

Let. b : le conseil d'institut porte la responsabilité de la mise en œuvre des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral (art. 22). Chaque année, le conseil d'institut fait rapport au Conseil fédéral sur l'atteinte des objectifs.

Let. c : le personnel de l'institut est engagé conformément aux dispositions de la LPers (art. 11, al. 1). En vertu de l'art. 11, al. 3, l'institut est employeur au sens de l'art. 3, al. 2, LPers. En vertu de la let. c, le conseil d'institut aura pour tâche d'édicter le règlement du personnel qui fixera les rémunérations, les prestations annexes et d'autres dispositions contractuelles. Le conseil d'institut devra également régler le montant des émoluments et les modalités de leur perception. Le règlement du personnel et le règlement des émoluments nécessitent l'approbation du Conseil fédéral (*let. c*).

Let. d : le conseil d'institut édicte des prescriptions relatives à l'administration des fonds de tiers au sens de l'art. 17. Il fixe les critères permettant de conclure des contrats de parrainage

Let. e : le contrat d'affiliation à PUBLICA nécessite la collaboration et l'aval de l'organe paritaire, de même que l'approbation du Conseil fédéral. Le contrat doit être cosigné par l'employeur (art. 32c, al. 3, et 32d, al. 2, dernière phrase, LPers).

Let. f : la création d'une caisse de prévoyance propre à l'institut obligera le conseil d'institut à régler l'organe paritaire (art. 32d LPers).

Let. g et h : le conseil d'institut nomme le directeur sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral (*let. g*) et les autres membres de la direction (*let. h*). Quiconque est nommé membre organique de la direction est ainsi nommé par le conseil d'institut.

Let. i : en qualité d'organe suprême de l'institut, le conseil d'institut assume également des tâches de contrôle. En contrepoint à une direction relativement forte, il en surveille la gestion. Le conseil d'institut doit veiller au respect du règlement d'organisation, dépister les anomalies et ordonner des mesures correctives. Lorsqu'il découvre de graves problèmes d'organisation ou de gestion et que la direction n'est pas en mesure d'y remédier, le conseil d'institut prend les dispositions qui s'imposent.

Let. j : le conseil d'institut doit veiller à l'existence d'un système de contrôle interne et de gestion des risques.

Let. k : le conseil d'institut approuve le budget et les comptes annuels. Il définira les éléments que la direction doit lui fournir pour ce faire.

Let. l : le conseil d'institut approuve chaque année le rapport de gestion. Il le soumet pour approbation au Conseil fédéral avant de le publier. Le Conseil fédéral pourrait refuser son aval s'il était en désaccord sur des points importants du rapport de gestion. Le contenu de ce dernier se fonde par analogie sur les dispositions du droit des obligations³³ (art. 662 CO). De plus, le conseil d'institut soumet au Conseil fédéral des propositions pour l'affectation d'un bénéfice éventuel. Le bénéfice est en principe imputé au compte de pertes et profits. Une

³⁰ RS 172.220.1

³¹ RS 172.220.12

³² RS 220

³³ RS 220

augmentation des réserves ne peut intervenir qu'exceptionnellement, par exemple pour des investissements nécessaires et d'envergure.

Let. m : le conseil d'institut est chargé de proposer au Département fédéral de l'intérieur les contributions attendues de la Confédération (art. 15).

Al. 8 : l'al. 8 prévoit que le directeur prend part aux réunions du conseil d'institut avec voix consultative, et qu'il y dispose d'un droit de proposition.

Art. 9 Direction

La direction est chargée de la direction opérationnelle. Elle assume toutes les tâches que la loi ne confie pas à un autre organe, en particulier au conseil d'institut (*al. 1*). Le directeur conduit la direction (*al. 2*). Cette dernière est responsable de la direction opérationnelle de l'institut, engage le personnel, prend des décisions et représente l'institut à l'extérieur, notamment vis-à-vis d'autres institutions du domaine de la météorologie et de la climatologie et d'autres milieux spécialisés en Suisse et à l'étranger (*al. 3*).

Art. 10 Organe de révision

L'autonomisation de l'institut en matière de comptabilité a pour corollaire la désignation d'un organe de révision par le Conseil fédéral, qui peut également le révoquer pour des motifs importants (*al. 1*). Ainsi que le prévoit le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les dispositions du droit de la société anonyme (art. 727 à 731a CO) s'appliquent par analogie au mandat de l'organe de révision, à son statut, à ses qualifications, à son indépendance, à sa durée de fonction et aux rapports qu'il doit présenter (*al. 2*). L'organe de révision fait rapport au conseil d'institut et au conseil fédéral (*al. 3*).

Section 3 Personnel

Art. 11 Rapports de travail

La direction et les autres membres du personnel sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération (*al. 1*). Cette solution de droit public se justifie par le fait que l'institut fournit pour une grande part des prestations à caractère monopolistique et assume également quelques tâches régaliennes (cf. à ce propos les considérations figurant dans le Rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national, ch. 4.7³⁴).

En vertu de l'art. 37, al. 4, LPers, le règlement du personnel de l'institut ne peut déroger à l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)³⁵ que si des raisons objectives l'exigent (*al. 2*).

En vertu de l'al. 3, l'institut est employeur au sens de l'art. 3, al. 2, LPers³⁶.

Art. 12 Caisse de pensions

Al. 1 : en tant qu'unité de l'administration fédérale décentralisée, l'institut est considéré comme employeur au sens de l'art. 32b, al. 2, LPers. En vertu de l'art. 32d LPers, il constitue une caisse de prévoyance et conclut son propre contrat d'affiliation à PUBLICA. Pour les employeurs soumis à la LPers, les dispositions régissant la prévoyance professionnelle ne peuvent déroger à celles applicables au personnel de la Confédération que dans la mesure où la mission de l'employeur concerné ou sa structure du personnel le requièrent (message relatif à la Caisse fédérale de pensions, loi relative à PUBLICA et modification de la loi sur la CFP³⁷).

³⁴ FF 2009 2299, pp. 2330 ss.

³⁵ RS 172.220.111.3

³⁶ RS 172.220.1

³⁷ FF 2005 5829, p. 5515.

Al. 2 : l'institut est employeur au sens de la prévoyance professionnelle. Il est employeur aussi bien pour son personnel actif que pour les personnes percevant une rente (art. 32*b*, al. 2, LPers).

Section 4 Financement et budget

Art. 13 Financement

L'art. 13 énumère les sources de financement des activités de l'institut. Les articles suivants (14 à 17) règlent les divers types de financements. Les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral seront assortis de conditions financières (recherche d'un équilibre entre les contributions de la Confédération, les recettes d'émoluments et les fonds de tiers).

Art. 14 Emoluments

L'institut prélève des émoluments pour les prestations non commerciales au sens de l'art. 3, al. 1, let. g à i. Le tarif des émoluments est fixé par le conseil d'institut, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Le règlement des émoluments précise également les modalités du prélèvement et les prestations soumises à émoluments.

Les tâches énumérées à l'art. 3, al. 1, let. g à i, sont liées à des exigences techniques qui grèvent lourdement l'infrastructure de l'institut. Pour répondre pour partie à ces exigences, l'institut met en place des infrastructures spécifiques réservées exclusivement à ces tâches et qui déterminent le montant des émoluments. A titre d'exemples, on peut citer des instruments de mesure de la radioactivité ou des appareils installés dans les aéroports en vue d'assurer le service de vol. Par ailleurs, l'institut aménage son infrastructure générale destinée aux tâches énumérées à l'art. 3, al. 1, let. a à f, de manière à pouvoir répondre aux exigences plus élevées. Le recours à l'infrastructure générale pour l'accomplissement des tâches au sens de l'art. 3, al. 1, let. g à i, est globalement plus avantageux que si l'institut devait se doter de systèmes spécifiques. Ainsi, l'institut prend en compte une part appropriée du coût de l'infrastructure générale dans le calcul des émoluments. Cette manière de procéder est conforme aux principes de la couverture des coûts et de l'équivalence fixés à l'art. 46*a*, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³⁸.

Art. 15 Contributions de la Confédération

Le taux annuel de couverture des coûts s'élevaient pour les années 2008 à 2010 à quelque 50 % pour un solde moyen de 50 millions de francs environ. L'institut restera tributaire de contributions de la Confédération pour l'accomplissement de ses tâches. Notamment, la libéralisation des données élargira considérablement l'offre. Les contributions de la Confédération sont destinées aux tâches énumérées à l'art. 3, al. 1, let. a à f, et elles resteront du même ordre de grandeur qu'actuellement. L'institut finance ses autres activités par des fonds de tiers (cf. art. 16) qui augmenteront grâce à l'élargissement de sa marge d'action. Il faut s'attendre dans l'ensemble à un relèvement taux d'autofinancement.

Art. 16 Fonds de tiers

L'institut financera une partie de ses activités par des fonds de tiers, au premier plan desquels figurent les recettes issues des prestations commerciales (art. 4), les contributions des programmes de recherches, la participation à des programmes internationaux et le parrainage par des tiers (art. 18). Les moyens visés à l'al. 1, let. a, sont des fonds publics acquis sous le régime de la concurrence, c'est-à-dire des fonds dits « secondaires ». La distinction entre fonds secondaires et fonds de tiers doit permettre une présentation comptable séparée de ces moyens, mais elle est difficile à expliquer à des profanes. C'est la raison pour laquelle la réglementation du présent article se réfère aux fonds de tiers. Les dispositions régissant la

³⁸ RS 172.010

présentation des comptes peuvent prendre place au niveau de l'ordonnance, conformément à l'art. 18, al. 5.

Art. 17 Parrainage par des tiers

Le parrainage représente une forme particulière d'activité commerciale. Des dispositions analogues existent également dans la législation concernant la radio et la télévision. Le parrainage est un moyen de financement indépendant et n'est pas une sous-catégorie de la publicité.

La conclusion de contrats de parrainage se déroule selon des critères objectifs qui doivent être définis par écrit et à l'avance par le conseil d'institut et qui doivent être appliqués de façon équitable à tous les intéressés (art. 8, al. 1, Cst.). Dans tous les cas, les éléments essentiels du droit de soumission peuvent être appliqués par analogie. En finançant des prestations météorologiques et climatologiques, les sponsors obtiennent la possibilité de promouvoir leur nom, leur marque ou leur image. La disposition concernée est reproduite à partir de l'équivalent existant dans l'article de 2 de la loi sur la radio et la télévision (RTVG), mais elle est adaptée à l'offre de prestations de MétéoSuisse. Divers intéressés doivent pouvoir profiter du fait que leur nom soit associé à celui de l'institut. Ce faisant, il faudra assurer de façon suffisante que les concurrents soient placés sur pied d'égalité comme le commande l'art. 27 Cst. La participation financière peut aussi être de nature indirecte, dans le sens que l'institut peut obtenir certains objets ou prestations qui peuvent être engagés dans le cadre de ses activités.

Le parrainage doit être compatible avec les tâches et les objectifs de l'institut. Le parrainage ne doit pas conduire à éveiller des doutes quant à l'indépendance et à l'intégrité de l'accomplissement des tâches de l'institut. Ces tâches ne peuvent être financées que partiellement au moyen du parrainage. Cela demande un soin particulier dans le choix des partenaires et une observation concomitante de leurs activités (al.2).

Les contrats de parrainage sont établis par écrit. Ils doivent clairement spécifier les prestations, droits et devoirs réciproques à la fois quant au lieu, aux objets et à l'étendue temporelle. Les contrats doivent pouvoir être résiliés dans un délai raisonnable, voire sans délai en cas de violation (grave) des dispositions contractuelles. Le parrainage doit se dérouler en toute transparence (al.3).

Art. 18 Comptabilité

Dans le respect des principes énumérés dans cet article, le conseil d'institut définira les contours des règles comptables. Les normes retenues seront publiées.

Le contrôle de gestion passera par l'application des principes régissant la comptabilité d'exploitation, qui exigent une séparation stricte des divers domaines. On peut ainsi déterminer les coûts et les revenus des prestations prises individuellement et identifier les éventuelles réductions de coûts induites par les contributions de la Confédération et les émoluments.

On renonce en revanche à une base légale pour la création de réserves : une telle disposition est en effet inutile en regard de la situation de l'institut en matière de financement et de risques. De plus, en vertu de l'art. 21, la Confédération reste propriétaire des biens-fonds et de l'infrastructure technique.

Art. 19 Trésorerie

En ce qui concerne la gestion de ses liquidités, l'institut est rattaché à la trésorerie centrale de la Confédération. Pour garantir sa solvabilité, la Confédération peut doter l'institut de capitaux de tiers. Les prêts y afférents font l'objet d'un compte-courant de l'institut auprès de la Confédération. Dans la situation inverse, l'institut place ses excédents auprès de la Confédération, cette dernière les rémunérant aux taux du marché. Les détails seront réglés dans une convention entre l'Administration fédérale des finances et l'institut.

Art. 20 Impôts

En vertu de l'art. 62d LOGA³⁹, la Confédération de même que ses établissements, entreprises et fondations non autonomes sont exempts de tout impôt cantonal. L'exemption ne s'applique toutefois pas aux prestations commerciales. L'art. 20 confirme ce principe.

Faisant partie de la collectivité publique qu'est la Confédération, l'institut est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Le bénéfice, et le cas échéant le capital des prestations commerciales au sens de l'art. 4 et des parrainages au sens de l'art. 17, tombent dès lors sous le coup du droit fiscal de la Confédération, des cantons et des communes.

De plus, le législateur a renoncé à dispenser la Confédération et ses entreprises devenues autonomes de l'assujettissement subjectif à l'impôt anticipé, de sorte que ce dernier doit également être perçu.

Art. 21 Biens-fonds

L'infrastructure technique (systèmes de mesure) de l'institut est considérable et répartie sur l'ensemble du territoire suisse. Son exploitation nécessite une multitude de contrats avec des tiers. L'institut ne possède pas les compétences qui lui permettraient d'assumer lui-même ces travaux de façon rentable, raison pour laquelle l'infrastructure de base reste propriété de la Confédération tout comme les biens-fonds utilisés par l'institut. On entend par infrastructure de base les biens-fonds, les clôtures éventuelles, les socles et les canaux recevant le câblage des systèmes de mesures. Les antennes, les détecteurs, etc. des systèmes de mesures sont propriété de l'institut, qui veille à leur entretien.

La Confédération prend également en charge la maintenance des biens-fonds et de l'infrastructure de base utilisés par l'institut. L'infrastructure technique de base notamment doit être régulièrement renouvelée et complétée (*al. 2*).

La Confédération facture à l'institut un montant approprié pour l'utilisation de ces biens.

Le droit d'usage des biens-fonds met l'institut au bénéfice d'un statut juridique concret et à long terme bien plus solide que ne pourrait le faire un bail ordinaire fondé sur le droit des obligations. Simultanément, l'institut peut consacrer la totalité de ses ressources à des tâches essentielles.

Section 5 Protection des intérêts de la Confédération

Art. 22 Objectifs stratégiques

Sur le fond, la Confédération conduit l'institut par des objectifs stratégiques quadriennaux. Ce faisant, la Confédération impose certaines conditions relatives à la gestion entrepreneuriale et aux tâches de l'institut, et ces conditions concrétisent les tâches énumérées dans la loi (art. 3).

Art. 23 Surveillance

En vertu de l'art. 8, al. 4, LOGA, conformément aux dispositions particulières, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées. A ce titre, il lui incombe de surveiller l'institut et l'accomplissement de ses tâches.

L'al. 2 énumère de manière non exhaustive les instruments de surveillance dont dispose le Conseil fédéral.

Section 6 Dispositions finales

Art. 24 Création de l'institut

L'*art. 24* comporte une série de réglementations et de procédures dans la perspective de la transformation de l'office fédéral existant en un établissement de droit public.

³⁹ RS 172.010

Ainsi, le Conseil fédéral fixera la date à laquelle l'institut acquerra la personnalité juridique (*al. 2*). En vertu de l'*al. 3*, il désignera les droits, les obligations et les valeurs transférées à l'institut. Font notamment partie de ces dernières les réserves GMEB générales et affectées au sens de l'art. 46 LFC. La propriété des biens meubles et des biens immatériels (par exemple la marque MétéoSuisse) utilisés par l'Office fédéral de météorologie et climatologie est transférée à l'institut. Ces biens devront être évalués et inscrits au bilan d'ouverture. L'*al. 4* habilite le Conseil fédéral à prendre toute autre mesure nécessaire au transfert et à édicter les dispositions correspondantes ; il peut en particulier mettre les moyens budgétaires de l'office fédéral actuel à la disposition de l'institut.

La transformation prévue ici suit une réglementation légale particulière qui déroge aux règles sur la transformation prévues dans la loi sur la fusion du 3 octobre 2003, (LFus). L'application de la loi sur la fusion est de ce fait explicitement exclue à l'*al. 7*.

Art. 25 Transfert des rapports de travail

L'entrée en vigueur de la présente loi entraînera le transfert des rapports de travail du personnel de l'Office fédéral de météorologie et climatologie à l'institut qui reposera sur des bases juridiques nouvelles. En raison du statut d'employeur sous l'angle du droit du personnel, le conseil d'institut réglera les rémunérations, les prestations annexes et les autres dispositions contractuelles, des dérogations au droit d'exécution de la LPers actuellement applicable au personnel de l'institut restant possibles.

Art. 26 Employeur compétent

Cette norme précise que l'institut est l'employeur compétent pour toutes les rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité, et qu'il reprend toutes les obligations liées à ce statut.

En vertu de l'art. 32*f*, *al. 1*, LPers, le nouvel employeur est également compétent en cas de changement de statut juridique pour les rentes en cours. Les rentiers attribués à l'institut sont transférés dans la caisse de prévoyance des assurés actifs. Cette réglementation, qui déroge à l'art. 32*f*, *al. 2*, LPers, doit être appliquée avec retenue : dans le cas présent, il n'existe aucune raison justifiant que l'on recoure à cette disposition.

Art. 27 Disposition transitoire

Art. 28 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale de 1999 sur la météorologie et la climatologie est abrogée.

Art. 29 Modification du droit en vigueur

La liste des adjudicateurs figurant dans la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)⁴⁰ est complétée par la mention de l'institut.

La loi du 17 juin 2005 sur le tribunal fédéral administratif (LTAF)⁴¹ est complétée d'une disposition ouvrant la voie à un recours contre une décision du Conseil fédéral concernant la révocation d'un membre du conseil d'institut prévue à l'art. 10, *al. 2*. Il n'est pas nécessaire d'introduire une disposition semblable pour le directeur de l'institut, car dans le cas d'espèce, un recours contre une décision du Conseil fédéral est possible en matière de rapports de travail en vertu de l'art. 33, *let. a*, LTAF.

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

En vertu de l'art. 141, *al. 1*, *let. a*, de la Constitution, la loi est sujette au référendum. L'*al. 2* prévoit que le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur, cette dernière pouvant également intervenir par étapes.

⁴⁰ RS 172.056.1

⁴¹ RS 173.32

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'externalisation des tâches dans le domaine de la météorologie et de la climatologie auprès d'une unité de l'administration fédérale décentralisée s'inscrit dans le cadre de l'examen des tâches de la Confédération. Les économies susceptibles d'en découler ne peuvent pas encore être déterminées.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et de la création d'un établissement de droit public, certaines actions devront être entreprises, dont l'établissement du bilan d'ouverture, que le Conseil fédéral devra approuver (art. 24, al. 3), et la conclusion d'une convention avec l'AFF sur la gestion des liquidités (art. 19, al. 3).

Pour ce qui est du personnel, les collaborateurs de l'institut resteront soumis à la LPers. L'institut aura le statut d'employeur au sens de la législation sur le personnel (art. 11, al. 3), sera réputé employeur au sens de l'art. 32b, al. 2, LPers et devra conclure un contrat d'affiliation nécessitant la participation de l'organe paritaire (art. 32c LPers).

Le droit d'exécution inscrit dans la loi en vigueur sera adapté.

Le projet n'entraînera aucun surcoût.

3.2 Conséquences pour les cantons

La révision de la loi n'aura aucune répercussion sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Des effets positifs pour les cantons sont attendus de la gratuité des données et de la clarification des réglementations relatives à l'appui accordé dans le domaine des dangers naturels.

3.3 Conséquences économiques

Pour chaque société et pour chaque économie, la météorologie et la climatologie revêtent une importance non négligeable. Les données, analyses et prévisions météorologiques sont des éléments utiles dans la gestion de nombreux processus et pour de nombreuses décisions. Outre les alertes en cas d'intempéries et les prévisions climatiques, les prestations dans le domaine de la météorologie contribuent à la sécurité et à l'optimisation d'activités sociétales ou économiques, par exemple dans les transports, dans le trafic aérien, dans le tourisme ou dans l'agriculture. Toute économie nationale est dès lors tributaire d'un service météorologique national qui lui fournit des bases de décision. Des études montrent que chaque franc investi dans le service météorologique rapporte au moins son quintuple à l'économie.

La présente révision de la loi mettra gratuitement à la disposition de l'économie nationale une offre de base en données et prestations météorologiques et climatologiques, qui favorisera leur utilisation et leur utilité. La révision délimitera clairement l'offre de base et les prestations commerciales. L'attribution à l'administration fédérale décentralisée permettra encore à la Suisse de conserver un service météorologique performant.

4 Liens avec le programme de la législature

L'objet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴², ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴³. Le Conseil fédéral n'ayant décidé de créer un établissement de droit public que dans la mouvance des principes énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, l'objet ne pouvait être pris en compte lors de l'élaboration du programme de la législature.

⁴² FF 2008 639

⁴³ FF 2008 7745

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La compétence de la Confédération en matière de météorologie et de climatologie ne repose pas sur une disposition spécifique de la Constitution, mais découle de diverses dispositions constitutionnelles parmi lesquelles figure en premier lieu l'art. 74, al. 1, Cst. Ce dernier charge la Confédération de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et concerne donc également la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes dans les domaines de la météorologie et de la climatologie. Par ailleurs, la LMét se fonde sur l'art. 76, al. 3, Cst., aux termes duquel la Confédération édicte des prescriptions sur la protection des eaux et sur l'eau en général. Les deux normes constitutionnelles attribuent à la Confédération une compétence législative globale concurrente.

Lors de l'élaboration de la loi, il faut encore tenir compte d'autres dispositions constitutionnelles. L'art. 64, al. 1, Cst. dote la Confédération de la compétence de promouvoir la recherche scientifique. L'institut est habilité à mener des recherches appliquées. De plus, il fournit les services météorologiques permettant de surveiller la radioactivité et la pollution atmosphérique et d'évaluer la diffusion (art. 4, al. 1, let. i, LMét). Cette tâche repose à son tour sur les art. 90 et 118, al. 2, let. c, Cst.).

En vertu de l'art. 57, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Dans le domaine de l'armée, la Confédération dispose d'une compétence législative globale exclusive (art. 58 et 60 Cst.). L'appui fourni à l'institut par l'armée dans des situations particulières ou extraordinaires conformément à l'art. 6 LMét se fonde sur ces dispositions constitutionnelles. Enfin, il convient de renvoyer à l'art. 60, al. 2, Cst. qui ménage à la Confédération une compétence législative globale pour l'engagement de la protection civile et qui constitue la base légale de la protection de la population. A cet égard, la tâche de l'institut mentionnée à l'art. 3, al. 1, let. d, LMét, à savoir de fournir les services et conseils météorologiques nécessaires à la protection de la population, s'inscrit dans le cadre de cette compétence.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les obligations internationales de la Suisse sont exposées en détail ci-devant, au ch. 1.5.1. Pour éviter des répétitions, on s'y référera. Ces considérations montrent que MétéoSuisse est très diversement impliquée dans des organisations internationales et dans des programmes internationaux (OMM, CEPMMT, Eumetsat, Eumetnet et Ecomet). S'y ajoute la participation à plusieurs consortiums internationaux. La LMét ne remet nullement en cause le respect de ces obligations internationales. Au contraire, la LMét impose de concrétiser les compétences et les tâches et de garantir le financement nécessaire à ces engagements, de manière à respecter les obligations imposées par les diverses conventions. C'est la raison pour laquelle l'art. 3, al. 1, let. f, LMét mentionne les tâches de l'institut dans le domaine international de la météorologie et de la climatologie. C'est pourquoi aussi l'art. 3, al. 2, LMét précise les conditions auxquelles l'institut est habilité à représenter la Confédération au sein d'organisations, d'institutions et de groupements d'intérêts internationaux, l'art. 5, al. 3, LMét la compétence de l'institut en matière de collaboration avec des personnes juridiques (y compris à l'étranger) et l'art. 5, al. 4, LMét la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure certains traités internationaux de droit public. Enfin, on renverra à l'art. 5, al. 5, LMét qui garantit le financement des obligations internationales. En ce qui concerne la coopération internationale, le projet de loi ne présente aucun changement notable par rapport à la législation en vigueur : les dispositions concernées correspondent largement à celles du droit actuel.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comporte des dispositions importantes fixant des règles de droit, et doit par conséquent prendre la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale est donnée par l'art. 163, al. 1, Cst. L'acte est sujet au référendum.

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet prévoit des délégations de compétences législatives, qui habiliteront le Conseil fédéral à édicter par voie d'ordonnance des dispositions complétant ou se substituant à la loi, dans le cadre légal prescrit. Il s'agit tout d'abord de l'art. 3, al. 3, relatif à l'attribution à l'institut d'autres tâches non mentionnées dans la loi. Pour ce qui est des autres prescriptions du Conseil fédéral prévues dans la loi, il s'agit de dispositions d'exécution qui peuvent aussi se fonder directement sur la Constitution : à cet égard, on retiendra l'art. 18, al. 5, concernant les prescriptions sur la tenue des comptes, et l'art. 24, al. 3, relatif aux autres dispositions et décisions nécessaires au passage du statut juridique de l'office fédéral à celui de l'institut. Les autres compétences du Conseil fédéral prévues dans la loi ne concernent pas la législation, ou ne la concernent pas en priorité.

Par ailleurs, la loi confère également des compétences législatives au conseil d'institut : en vertu de l'art. 8, al. 7, ce dernier édicte le règlement d'organisation (let. a), le règlement du personnel et celui des émoluments (let. c), sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Étant donné que les dispositions de base régissant l'organisation figurent dans les art. 7 ss de la présente loi, que les rapports de travail sont soumis à la LPers (art. 11, al. 1) et que la fixation des émoluments peut être largement déléguée, ces délégations de compétences sont admissibles.

Toutes les dispositions attribuant des compétences législatives à certains organes sont motivées dans les explications.