

05.068

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
sur la météorologie et la climatologie**

du 31 août 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous priant de l'adopter, le projet de modification de la loi sur la météorologie et la climatologie.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 août 2005

Au nom du Conseil fédéral Suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral a décidé en 1970 de créer à l'Observatoire physico-météorologique de Davos (Physikalisch-Meteorologisches Observatorium Davos, PMOD) un Centre mondial du rayonnement (World Radiation Center, WRC), à titre de contribution de la Suisse au programme de Veille météorologique mondiale (VMM) de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Ce programme à long terme est la pierre angulaire des programmes de l'OMM. Il constitue la base de la coopération internationale pour la mise en place et la maintenance des réseaux d'observation et de mesures météorologiques et hydrologiques. Il assure l'échange rapide de données et la standardisation des observations météorologiques, permettant de créer des conditions optimales pour les prévisions météorologiques et tous les autres services offerts par la météorologie, la climatologie et l'hydrologie.

C'est la fondation Institut suisse de recherche sur le climat et la médecine de haute montagne (SFI) qui a été chargée de la mise en place et de l'exploitation de ce centre.

Une commission de surveillance accompagne et surveille la gestion du PMOD/WRC sur mandat du directeur de l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse).

En 1997, le Conseil fédéral a prolongé le versement des contributions de la Confédération au PMOD/WRC de six ans, c'est-à-dire jusqu'en 2003 inclus. A la fin de 2002, il a décidé une nouvelle fois de prolonger ce financement jusqu'à fin 2007, en l'augmentant pour permettre d'installer un nouveau Centre de calibrage de radiomètres infrarouges (IRC). Le Département fédéral de l'intérieur a été chargé de créer, dans la loi sur la météorologie et la climatologie, et jusqu'en 2006, les bases légales nécessaires pour allouer des aides financières au PMOD/WRC et à l'IRC.

L'OMM a lancé en 1989 le programme de Veille de l'atmosphère globale (VAG) pour documenter et comprendre l'évolution à long terme et les modifications de la composition chimique de l'atmosphère. Le VAG est un élément important des mesures décidées en 1992 à Rio de Janeiro dans la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Par ailleurs, en signant la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone en 1985 et ses protocoles additionnels ultérieurs, la Suisse s'est engagée à observer et à évaluer les effets des activités humaines sur la couche d'ozone et les répercussions des modifications de la couche d'ozone sur la santé humaine et l'environnement. Le projet de contribution de la Suisse au VAG a été élaboré en 1993/94 en collaboration avec les services spécialisés concernés de la Confédération et les hautes écoles.

Le Conseil fédéral a décidé en 1994 de participer à ce programme à long terme de l'OMM et a accordé des contributions annuelles dont le montant s'est maintenu depuis 1999 au niveau de celles allouées en 1998. Le financement du VAG est assuré par MétéoSuisse en tant que représentant de la Suisse au sein de l'OMM.

La modification de loi proposée crée les bases légales nécessaires pour les contributions fédérales périodiques décrites plus haut.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contributions financières de la Confédération

1.1.1 Contributions au Centre mondial du rayonnement de Davos (WRC)

Dans les années 60, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) a prié la Suisse d'installer un centre mondial du rayonnement qui servirait de station comparative à l'échelle internationale. Le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} juin 1970 de créer un Centre mondial du rayonnement à l'Observatoire physico-météorologique de Davos (PMOD) à titre de contribution de la Suisse au programme de Veille atmosphérique globale (VAG) de l'OMM. Le PMOD est une division de l'Institut suisse de recherche sur le climat et la médecine de haute montagne (SFI); depuis sa création, il s'occupe surtout des questions ayant trait à l'influence du rayonnement solaire sur le climat. Les organes de la Confédération ont posé dès le début une condition: le canton des Grisons et la commune de Davos devaient participer aux coûts d'exploitation. Suite aux décisions du Conseil fédéral relatives aux contributions à verser au PMOD/WRC, les participations annuelles de la fondation «Institut suisse de recherche sur le climat et la médecine de haute montagne», du canton des Grisons, de Davos et de la Confédération ont été fixées dans une convention.

Le PMOD/WRC est responsable de l'homogénéité des mesures du rayonnement solaire à l'échelle mondiale. A cet effet, il réalise périodiquement des comparaisons et des calibrages d'instruments. Cette activité est aujourd'hui plus importante que jamais car des mesures fiables du rayonnement peuvent montrer quelles quantités d'énergie sont reflétées ou absorbées dans l'atmosphère. C'est seulement en saisissant toutes les composantes qui influent sur le climat que l'on peut estimer à quel point l'être humain contribue à modifier le climat. Le rayonnement solaire est une donnée majeure que l'on peut mesurer dans le monde entier mais que l'on ne peut interpréter utilement que si toutes les mesures se réfèrent au même étalon.

Depuis 2004, le PMOD/WRC est aussi chargé de gérer pour l'OMM un Centre de calibrage de radiomètres infrarouges (IRC).

1.1.2 Contributions au programme de Veille de l'atmosphère globale (VAG)

Cela fait plusieurs décennies que les réseaux de mesure globaux de l'OMM font état de grands changements dans la composition chimique de l'atmosphère. Provoqués par des facteurs humains ou naturels, ces changements ont entraîné des problèmes environnementaux comme les pluies acides, la diminution de la couche d'ozone dans la stratosphère et, d'une manière générale, la pollution de l'atmosphère terrestre. C'est pour continuer à suivre et à comprendre l'évolution à long terme de ces problèmes que l'OMM a créé, en 1989, le programme VAG.

Ce programme doit fournir des informations en provenance de toutes les parties de la terre sur la composition chimique de l'atmosphère et ses interactions avec les océans et la biosphère. Il complète les deux autres programmes de l'OMM lancés il y a quelque temps, la Veille météorologique mondiale (VMM) et le Programme mondial de recherche sur le climat (PRMC).

En juin 1990, l'OMM a demandé à ses membres de participer activement à la mise en place du VAG. La contribution de la Suisse doit permettre d'atteindre cet objectif international.

L'une des raisons pour lesquelles la Suisse participe au VAG est qu'il s'agit d'un volet important du Système mondial d'observation du climat (SMOC) mis sur pied par l'OMM, la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (COI) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et qui revêt un rôle majeur dans le cadre du Protocole de Kyoto. Cette participation découle par ailleurs de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone¹ et de ses protocoles additionnels ultérieurs. En les signant, la Suisse s'est engagée à coopérer avec les autres parties contractantes au moyen d'observations systématiques, de recherches et d'échanges de renseignements, afin de mieux comprendre et apprécier les effets des activités humaines sur la couche d'ozone et les effets produits sur la santé humaine et l'environnement par les modifications de la couche d'ozone.

Après une phase de mise en place de dix ans, la contribution de la Suisse au VAG se transformera en 2007 en programme permanent. A cette occasion, MétéoSuisse a demandé fin avril 2005 à des experts internationaux indépendants d'effectuer un audit dans le but d'évaluer les résultats du programme et l'affectation des ressources. Il ressort en substance des conclusions des experts qu'en se fondant sur des compétences clés traditionnelles, le programme suisse complète les contributions d'autres pays et représente un apport essentiel à la recherche sur l'ozone, le rayonnement et l'influence des aérosols. Il met à profit des synergies qui se répercutent aussi sur d'autres programmes scientifiques. (...) Le but commun auquel se sont consacrées la science et l'administration a conduit, sous la direction de MétéoSuisse, à une affectation très efficace des ressources. La contribution de la Confédération a incité les partenaires à affecter des fonds propres considérables. Le futur programme permanent dépend de la poursuite de ce soutien car il ne sera possible de mener à bien les observations que si elles sont associées à la recherche-développement².

1.2 Base légale formelle concernant la contribution financière de la Confédération

Etant donné que le principe de la légalité s'applique également dans le domaine des services publics, il faut une base légale (art. 164, al. 1, let. e, Cst.) pour que la Confédération puisse apporter un soutien financier au PMOD/WRC, à l'IRC et au programme VAG. La pratique habituelle de la Confédération pour l'octroi de subventions périodiques aux programmes susmentionnés de l'OMM ne satisfait qu'en partie aux exigences du principe de la légalité, et ce pour plusieurs raisons.

¹ RS 0.814.02

² Review concerning the Swiss Global Atmosphere Watch (GAW-CH) Programme, d'avril 2005.

La contribution de la Suisse à ces programmes ne peut pas être considérée comme une cotisation versée en tant que membre de l'OMM, organisation à laquelle la Suisse a adhéré par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1948³.

L'art. 16 de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche⁴ ne peut pas non plus être appliqué pour soutenir le PMOD/WRC car l'art. 1, let. b de cette loi ne permet d'accorder des aides financières qu'à des travaux de recherche et non pas à titre de financement de base ou pour l'exploitation. Par ailleurs, pour garantir la transparence financière, une institution ne doit pas bénéficier du soutien de la Confédération par le biais de différents crédits⁵.

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶ se contente de définir les principes à observer lors de l'octroi d'aides financières et d'indemnités. Pour allouer une subvention déterminée, il faut toutefois se fonder sur une base légale inscrite dans une loi spéciale.

Conformément à la pratique constante du Conseil fédéral, les prestations volontaires versées – même périodiquement – à des organisations internationales n'ont pas besoin d'une base légale formelle. La compétence du Conseil fédéral en matière d'affaires étrangères décrite à l'art. 184, al. 1, Cst. suffit. Mais dans le cas présent, ces contributions n'ont pas le caractère de prestations volontaires versées à une organisation internationale, l'OMM, d'autant moins qu'elles sont allouées pour accomplir des tâches dans le cadre des programmes VMM et VAG de l'OMM.

La loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie⁷ est la loi spéciale pertinente pour ce domaine. Elle ne contient toutefois pas la base nécessaire au financement du PMOD/WRC, de l'IRC et de la VAG.

Il faut donc la compléter et créer une base légale formelle pour ce genre d'aides financières, si l'on veut valoriser l'importance politique et financière de ces soutiens et éliminer toute incertitude quant aux bases légales relatives aux aides financières allouées par la Confédération au PMOD/WRC, à l'IRC, à la VAG et, éventuellement, à d'autres programmes lancés à l'avenir par des organisations internationales dans le domaine de la météorologie et de la climatologie.

2 **Commentaire du nouvel article**

Il faut compléter la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie par un art. 5a. En formulant l'al. 1, on a veillé à ce que le champ d'application de cette disposition ne soit pas limité au cas présent mais qu'il précise ce que la Confédération peut soutenir par une aide financière.

Par programmes d'organisations internationales, il faut entendre les programmes de l'OMM, mais des programmes d'organisations européennes telles que l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT) ou le Centre européen de prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT)

3 RS 0.429.01

4 RS 420.1

5 Décision du Conseil fédéral du 9 juin 1992 concernant l'octroi de contributions fédérales à l'Observatoire physico-météorologique (PMOD).

6 RS 616.1

7 RS 429.1

peuvent s'y ajouter. Si des institutions internationales comme le Réseau des services météorologiques de l'Europe occidentale (EUMETNET) ou le Groupe d'intérêt économique des services météorologiques européens (ECOMET) initient des programmes, la Confédération pourrait aussi leur accorder des subventions en se fondant sur cette disposition. Mais il faut dans tous les cas qu'il s'agisse de projets transnationaux relevant de la météorologie et de la climatologie.

L'al. 2 délègue la réglementation concernant la fixation des subventions et la procédure au Conseil fédéral, qui devra adapter l'ordonnance du 23 février 2000 sur la météorologie et la climatologie⁸ à l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁹ et la réviser intégralement d'ici fin 2006. Les dispositions d'exécution correspondantes seront intégrées dans l'ordonnance.

L'al. 3 prévoit la possibilité de conclure des contrats de prestations car cet instrument pourrait également être utilisé, mais uniquement en se fondant sur une base légale.

3 Conséquences

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel pour la Confédération. Du point de vue financier, les subventions allouées jusqu'à présent par la Confédération sont maintenues. Les fonds nécessaires s'élèvent pour 2004 à 1,8 million de francs. Ils sont inscrits dans le budget et la planification financière de MétéoSuisse, raison pour laquelle la présente modification de la loi n'est pas soumise au frein aux dépenses inscrit à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Les cantons ne sont pas concernés par le projet.

4 Programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le Rapport sur le programme de la législature 2003–2007¹⁰; il s'appuie sur une décision du Conseil fédéral prise en décembre 2002.

Dans sa décision du 18 décembre 2002 prorogeant le versement de contributions de la Confédération au Centre mondial du rayonnement de Davos pour 2004–2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur de créer, dans la loi sur la météorologie et la climatologie, et jusqu'en 2006, les bases légales nécessaires pour allouer des aides financières.

5 Constitutionnalité

Lors de l'élaboration de la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie, le législateur était conscient que la Constitution ne fondait pas de compétence expresse de la Confédération pour ce secteur qui englobe plusieurs domaines spécialisés, tels que la recherche (art. 64 Cst.), la protection de l'environnement (art. 74 Cst.), l'eau

⁸ RS 429.11

⁹ RS 172.041.1

¹⁰ FF 2004 1035

(art. 76 Cst.) et la radioprotection (art. 118 Cst.)¹¹, dont la connexité établissait néanmoins une compétence tacite. La présente révision partielle de la loi sur la météorologie et la climatologie se fonde par conséquent elle aussi sur la même base constitutionnelle non écrite.

¹¹ cf. message du 22 avril 1998 concernant le projet de loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (LMét), FF **1998** 3613

