90.027

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes de l'année 1989

du 11 avril 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Dans le présent rapport, la *Commission de gestion du Conseil national* vous informe
- de l'échange de lettres qu'elle a eu avec le DFJP à propos de *l'exécution du droit sur l'asile*;
- de son inspection relative au *marché noir des médicaments dans le domaine de l'engraissement du bétail*;
- de son inspection relative au *marché noir des médicaments en Suisse* (concernant la médecine de l'homme);
- de son inspection relative à la *lutte contre les épizooties en Suisse*.

La *Commission de gestion du Conseil des Etats* vous informe en bref des visites qu'elle a effectuées au Service militaire féminin et à l'Office fédéral de l'économie des eaux; elle y ajoute son rapport d'inspection sur *l'importance des offices de chèques postaux décentralisés*.

Ont été publiés depuis le rapport de l'an dernier les rapports suivants:
- les *requêtes Maza et Musey* (FF *1989* II 531 s., cf. les débats y relatifs dans le BO N *1989* 844 s.);
- *Schloss Prangins, Verantwortungen für das erste Projekt* (BO N *1989* 866 s.);
- *das Verfahren der Bauprojektierung* (BO N *1989* 869 s.);
- *Exportation de matériel de guerre (FF 1990* I 945 s.);
- *Evaluation des crédits mixtes suisses à l'exemple du Cameroun* (FF *1990* I 1378);
- *Initiative parlementaire* des Commissions de gestion *sur la création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration* (FF *1990* I 1029).

Demeure en suspens l'inspection concernant l'engagement des *commissions extra-parlementaires*.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

11 avril 1990

Au nom des Commissions de gestion

Les présidents:
Karl Tschuppert, Conseil national
Andreas Iten, Conseil des Etats

I. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur ses inspections

1 Echange de lettres avec le Département fédéral de justice et police sur le thème de l'application du droit sur l'asile

Suite à son inspection de l'application du droit sur l'asile (BO N *1987* 753 s.), la Commission examine périodiquement une série de questions portant sur l'application du droit dans ce domaine. Nous continuons ici l'échange de vues entamé dans le dernier Rapport annuel (FF *1989* II 293 s., 332).

11 Avis du Département fédéral de justice et police du 22 mai 1989 sur les questions posées par la Commission de gestion en matière d'application du droit sur l'asile

Le Département prend position comme il suit:

111 Application de la nouvelle procédure aux demandes pendantes

L'analyse grammaticale du texte de loi fait qu'il ne peut y avoir de doute sur le fait que le nouveau droit s'applique aux procédures encore en suspens le 1er janvier 1988 lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile du 20 juin 1986, comme le stipulent les dispositions finales de ladite loi.

Non que la chose ait échappé au Parlement, puisque les deux révisions de la loi sur l'asile ont été amplement discutées aussi bien par la Commission que par le plénum. La portée procédurale de cette réglementation transitoire a été reconnue dès la première révision de la loi et le législateur s'est dès lors prononcé, conformément à la doctrine et à la jurisprudence dominantes, pour l'application immédiate du nouveau droit de procédure (cf. à ce sujet l'avis du professeur Alfred Kölz dans «Intertemporales Verwaltungsrecht», RDS N° 102, 1983, page 222).

Lors de la deuxième révision, c'est le conseiller national Moritz Leuenberger qui a posé la question à la commission chargée de l'examen préalable. Ladite commission et plus tard les Chambres ont suivi la proposition du Conseil fédéral. Etant donné la clarté du texte de la loi, on ne peut parler de méprise du Parlement. L'égalité de droit des requérants ne s'en trouve nullement touchée et ce, pour deux raisons:

1. L'ancien droit donnait déjà aux autorités fédérales la possibilité de statuer au vu du seul dossier, sans devoir procéder à l'audition de l'intéressé;
2. Aujourd'hui comme hier, le DAR effectue toujours une audition lorsqu'il n'est pas permis de statuer au vu du dossier et qu'il est impossible de compléter ce dernier de manière satisfaisante par des éclaircissements appropriés.

112 Tampon «R»

Lors de la session de printemps de l'année 1989, le Conseil fédéral a accepté pour examen le postulat Oberholzer du 18 décembre 1987 sur l'abolition du tampon «R» et un postulat semblable du 13 janvier 1989 de la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales.

Le Département examinera si le recours à un système de contrôle informatisé permettra de renoncer au «R» apposé dans les passeports. Il devra, ce faisant, tenir compte de la pratique suivie en la matière dans les autres pays, notamment chez les Douze, car seules des mesures coordonnées au niveau international empêcheront que les ressortissants étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée ne soient renvoyés d'un pays à un autre.

113 Constatation discrète des faits dans le pays d'origine

Nous avons, ces dernières années, souligné dans plus d'une intervention parlementaire et dernièrement encore lors de l'enquête sur les cas Musey et Maza, l'importance d'établir, dans le pays d'origine du requérant, les faits avancés par lui. Les principes à respecter en l'occurrence varient d'un pays à l'autre, mais les constatations faites par les autorités suisses doivent être guidées par un principe fondamental qui est celui du respect des droits de la personnalité du requérant. Ni lui ni ses proches ne doivent être mis en danger par elles. Ceci étant, force est de souligner qu'il est nécessaire que ces constatations soient faites sur place, faute de quoi il serait bien souvent impossible de faire la distinction entre les pures affirmations d'un requérant qui dit avoir subi des préjudices et l'obligation qu'il a de par la loi de rendre vraisemblable ce qu'il avance. Le travail quotidien des autorités fédérales chargées d'accorder l'asile confirme d'ailleurs que les dires des requérants se révèlent être faux dans la très grande majorité des cas et que les documents qu'ils présentent à l'appui sont en grande partie falsifiés ou que leur contenu ne reflète pas la réalité. Ce qui est devenu le comportement du plus grand nombre, à savoir la tendance au mensonge et le désir de tromper les autorités, fait qu'il est impossible de croire les faits avancés avant d'en avoir vérifié la vraisemblance au sens de l'article 12 de la loi sur l'asile.

114 Décisions de renvoi en cas de rapatriement inexigible

Nous avons modifié, d'après les remarques de votre commission, le dispositif des cas auxquels vous faites allusion. Si l'exécution du renvoi dans le pays d'origine est jugée impossible, le dispositif sera libellé comme suit:

> La police des étrangers du canton de ... est chargée du renvoi, lequel exclut le rapatriement.

115 Délais de remise des preuves

Ils sont fondamentalement raisonnables donc acceptables (30 jours pour se procurer un papier dans le pays d'origine, dix jours pour faire traduire un

document déposé et rédigé dans une autre langue que nos trois langues officielles, dix jours encore pour se prononcer sur le résultat d'une vérification demandée par nous). Ajoutons que nous faisons preuve de largesse et évitons tout formalisme excessif: en règle générale, nous acceptons les preuves mêmes remises une fois le délai échu, pour autant qu'elles arrivent avant l'envoi de la décision.

12 Nouvelles remarques du 25 mai 1989 de la Commission de gestion sur la politique d'asile

121 Contradictions entre les procès-verbaux des centres d'enregistrement et ceux des cantons

Quelques requêtes adressées à la Commission de gestion s'en prennent aux décisions qui dénient aux requérants toute crédibilité, sous prétexte qu'ils n'ont pas invoqué les mêmes motifs de fuite ou qu'ils les ont présentés de manière différente lors de l'audition qui se fait au centre d'enregistrement et lors de celle, plus serrée, qui suit et qui est du ressort du canton. Une formule du DAR revient constamment. D'après elle, l'invocation tardive de faits pouvant appuyer une demande d'asile permet de douter de leur véracité. L'expérience montrerait qu'un individu réellement menacé mentionne, dès la première audition aux autorités auprès desquelles il cherche protection, la totalité des principales raisons qui l'ont amené à fuir son pays.

Ainsi les autorités chargées de statuer sur les demandes d'asile partent-elles de l'hypothèse que les faits essentiels non mentionnés lors de la première audition sont pure invention. Il y a lieu ici de considérer qu'une audition effectuée à la frontière ou dans un centre d'enregistrement et portant sur les motifs de la fuite ne peut être admise en qualité de preuve. La première audition ne saurait être comparée à la seconde, car elle n'est ni faite avec le même soin, ni par le même personnel et elle dure moins longtemps. Si l'audition matérielle se fonde sur le procès-verbal sommaire de la première audition, n'est plus alors considéré comme vrai que ce qui a été consigné en résumé par la police, laquelle travaille ici de manière sommaire. Les garanties prévues à l'article 15 et à l'article 16 de la loi sur l'asile ne seraient donc plus assurées lors de l'audition dont l'importance est capitale pour la suite.

Nous vous prions de n'utiliser l'audition que se fait à la frontière et dans les centres d'enregistrement que pour départager les cas manifestement non fondés. Les procès-verbaux établis n'ont nulle force de preuve dans la suite de la procédure. En cas contraire, il faudrait accorder au requérant dès la première audition les droits qu'il a par la suite (droit d'être représenté, présence d'un représentant d'une organisation d'aide aux réfugiés, communication au requérant des droits qui sont les siens, procès-verbal détaillé de l'audition).

122 Absence de droit transitoire

Le différend que nous avions relevé dans notre Rapport concernant les inspections de 1988 subsiste. Il nous semble incontestable que le sens et le but de la révision étaient que l'audition d'un requérant se fasse dans tous les cas en

présence d'un représentant d'une œuvre caritative. C'était aussi la raison du transfert de cette mesure dans la procédure cantonale. Ce principe demeure également valable pour les procédures accélérées que l'on applique aux étrangers entrés en Suisse illégalement (ordonnance du 3 oct. 1988) et il a été expressément reconnu aux œuvres d'entraide dans un entretien datant du 7 octobre 1988.

Dans votre prise de position sur notre Rapport concernant les inspections de 1988, vous invoquez le principe de l'égalité devant la loi pour rejeter la recommandation que nous vous faisions de répéter si possible en présence de représentants des œuvres d'entraide les auditions des cas transitoires. Le problème soulevé n'est pas fondamentalement différent de celui que pose toute modification de la pratique. Le principe de l'égalité devant la loi ne signifie pas qu'il faille traiter les individus de façon également injuste. D'autre part, vous vous fondez – dans votre réponse du 22 mai 1989 – uniquement sur la possibilité, que personne ne conteste, de statuer au vu du dossier; vous n'abordez pas le problème que nous soulevons, à savoir que les dossiers des requérants dont la demande a été examinée dans la période transitoire ont été établis à la suite d'auditions non conformes à la loi (notamment parce qu'elles se sont faites sans la présence d'un représentant des œuvres d'entraide). Nous maintenons notre point de vue, vous laissons le choix de la décision et ne reviendrons plus sur la question.

123 Application en Turquie de la corresponsabilité familiale

Nous vous prions d'accorder toute votre attention à un fait qui rend plus difficile l'apport de la preuve de réfugié: il arrive apparemment souvent que la police turque emprisonne, interroge, voire torture les parents proches d'un résistant kurde, autrement dit qu'elle les persécute à sa place. La personne arrivant en Suise est alors souvent un parent qui n'a pas encore été lui-même persécuté, mais dont les craintes peuvent se justifier.

124 Notre lettre du 15 novembre 1988

Nous vous remercions de votre lettre du 22 mai 1989. Nous nous réjouissons tout particulièrement que vous cherchiez à remplacer le tampon «R», que vous accordiez la priorité à la sauvegarde des droits de la personnalité du requérant lorsque vous constatez discrètement les faits dans son pays d'origine, que vous mentionniez dans le dispositif de renvoi l'exclusion du rapatriement, enfin que vous nous assuriez que vous tenez compte des preuves qui pourraient vous être remises après le délai imparti.

13 Avis du 20 juin 1989 du Département fédéral de justice et police

Le Département répond aux questions posées comme il suit:

131 Contradictions entre les procès-verbaux des centres d'enregistrement et ceux des cantons

La brève audition, qui a lieu dans les centres d'enregistrement conformément à l'article 10, 5e alinéa, de l'ordonnance sur l'asile, est une enquête sommaire qui vise à remplacer la première audition sommaire (cf. art. 13 loi sur l'asile) qui n'a pu avoir lieu à la frontière, faute de dépôt d'une demande à cet endroit, comme le voudrait la loi. La loi sur la procédure administrative est applicable aux auditions effectuées dans les centres d'enregistrement (sont donc fournies toutes les garanties de cette loi, notamment le droit d'être représenté), mais non à celles qui se font à la frontière. De surcroît, on établit dans les centres d'enregistrement des procès-verbaux formels qui sont retraduits dans la langue des requérants, à leur intention. Enfin, un film vidéo et une notice d'information écrite dans la langue du requérant rendent ce dernier attentif à ses droits.

Aussi bien le procès-verbal de l'audition sommaire qui se fait à la frontière que celui de l'audition qui a lieu au centre d'enregistrement sont des preuves au sens de l'article 12 de la loi sur la procédure administrative. Il faut toutefois dissocier la question de la qualité de la preuve de celle de son appréciation. Lorsqu'il examine les preuves, le Délégué aux réfugiés ne tient compte du caractère sommaire des auditions effectuées dans les centres que s'il estime que les contradictions apparues entre les dires du requérant au centre d'enregistrement et ceux de l'audition proprement dite peuvent apporter un élément nouveau (motifs, identité du requérant, entrée dans le pays) à l'enquête et qu'elles sont considérables quant à leur teneur.

132 Absence de droit transitoire

Nous avons pris acte du fait que la Commission de gestion du Conseil national maintient son point de vue quant au droit transitoire avant la 2e révision de la loi sur l'asile et qu'elle ne reviendra plus sur ce sujet. Ajoutons cependant, pour être parfaitement clair, que le différend qui nous sépare n'a aucun rapport avec la révision de l'ordonnance du 3 octobre 1988.

133 Application en Turquie du principe de la corresponsabilité familiale

La corresponsabilité familiale au sens où les parents proches des membres de groupes de résistants kurdes seraient persécutés par les autorités à la place des résistants eux-mêmes n'existe pas en Turquie. Il est par contre tout à fait possible que ces parents proches soient interrogés dans le cadre d'une enquête de police judiciaire visant à déterminer les faits ou le lieu où se cache l'auteur d'un délit politique. De telles mesures n'ont rien à voir avec le droit d'asile, car elles ne forment pas la base d'une persécution de l'intéressé au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile. A l'inverse, elles peuvent présenter un intérêt en matière d'octroi de l'asile si les autorités qui les prennent imputent à l'intéressé une attitude d'opposant politique. Si une telle attitude est imputée à toute une famille, il ne

s'agira plus de corresponsabilité familiale, mais de persécution d'un clan pouvant faire l'objet d'une demande d'asile.

14 Marche à suivre

La Commission de gestion a pris connaissance de cette lettre datée du 24 janvier 1990 et a décidé de continuer l'étude de divers points lors de l'examen du Rapport d'activité de 1989.

2 Inspection relative au marché noir des médicaments dans le domaine de l'engraissement du bétail du 21 novembre 1989

21 Motif et procédure

Lors de l'examen du rapport de gestion 1987, la Commission de gestion a appris de l'Office vétérinaire fédéral qu'aucune suite n'avait été donnée à l'exigence posée par celui-ci en 1981 quant à une amélioration du contrôle des médicaments dans le domaine de l'engraissement du bétail de boucherie et que le problème soulevé continuait de se poser. La Commission a en conséquence envisagé de procéder à une inspection touchant cette question mais a dû renvoyer celle-ci jusqu'en 1989 en raison d'autres priorités à respecter. Comme on avait par ailleurs suggéré de procéder à une inspection touchant le marché des médicaments dans le domaine de la médecine humaine, la Commission élargit la Section Département de l'économie publique en y adjoignant le président de la Section Département de l'intérieur. La Section se procura les bases nécessaires et procéda à l'audition d'une série d'experts et de représentants de l'administration (cf. annexe). Ensuite, la Section tira les conclusions voulues et adopta le 10 octobre 1989 le présent rapport destiné à la Commission plénière.

22 Résultats

221 Problèmes se posant

221.1 Réglementation juridique

Le problème posé par l'emploi de médicaments dans l'engraissement du bétail peut s'aborder sur deux plans: soit sur celui de l'administration de médicaments à l'animal d'engrais, soit lors de transformation du produit en denrée alimentaire. Dans l'un et l'autre cas, il existe des attributions et des réglementations différentes.

Le commerce des médicaments relève dans son ensemble de la législation cantonale et du contrôle cantonal des médicaments. La Confédération n'a guère revendiqué jusqu'ici d'attributions dans ce domaine. L'importation de médicaments n'est pas soumise à des limitations ou à des contrôles particuliers.

Le *commerce de médicaments à usage vétérinaire* est soumis à enregistrement auprès de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) et des services cantonaux de contrôle des médicaments. L'adjonction par métier de

médicaments à des aliments (à l'exception des aliments médicinaux) est soumise aux prescriptions et au contrôle de la Station fédérale de recherches sur la production animale de Grangeneuve. Ces mesures ne touchent pas la fabrication à façon d'aliments mélangés ni la préparation de ces aliments par le détenteur du bétail; ces activités doivent cependant être également soumises au contrôle de ladite station aux termes de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires. L'administration de médicaments aux animaux relève de la législation cantonale (p. ex. en ce qui concerne le délai d'attente à respecter avant l'abattage). Sur le plan fédéral, l'ordonnance sur le contrôle des viandes interdit l'emploi d'hormones. La nouvelle législation sur les denrées alimentaires doit en l'occurrence imposer de nouvelles restrictions et de nouveaux contrôles, notamment un contrôle à la frontière et à l'étable.

Les résidus de substances actives de médicaments se trouvant dans des denrées alimentaires sont soumis à la législation fédérale sur les denrées alimentaires. En conséquence, le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution nécessaires sur la protection de la santé ainsi que la prévention des fraudes dans le commerce. En vertu de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires, l'Office vétérinaire fédéral fixe de concert avec l'Office fédéral de la santé publique les concentrations maximales admissibles de résidus de médicaments à usage vétérinaire dans la viande et les préparations de viande. En l'occurrence, des valeurs de tolérance doivent déterminer jusqu'à quel point une denrée alimentaire peut être considérée comme pure alors que les valeurs limites indiquent la limite maximale jusqu'à laquelle une denrée alimentaire est encore comestible. Le contrôle est assuré par des prélèvements d'échantillons opérés par les inspecteurs des viandes et les contrôles cantonaux des denrées alimentaires. Dans le cas des exportations de viande, c'est l'Office vétérinaire fédéral qui prélève les échantillons.

Dans ces conditions, le régime juridique actuel comporte les *lacunes* suivantes qui favorisent le marché illicite des médicaments à usage vétérinaire:

- Il n'existe pas de prescriptions régissant les importations de médicaments à usage vétérinaire.
- Seuls les médicaments mais non les substances actives à partir desquelles les médicaments peuvent être préparés sont enregistrés auprès de l'OICM. En tant que substances chimiques, il est possible d'acquérir librement des substances actives.
- La fabrication à titre non professionnel d'aliments mélangés (préparation par le détenteur de bétail) ne tombe pas sous le coup des prescriptions.
- Les autorités n'ont aucune compétence pour contrôler les animaux de boucherie dans les exploitations d'engraissement, ni les pharmacies d'étable des engraisseurs de bétail.
- Les peines prévues par les lois cantonales sont beaucoup trop légères.

Comme cela ressort de cas de poursuite pénale, la répression pénale d'abus ne suffit pas à influer de manière préventive sur l'utilisation abusive de médicaments. Les exigences en matière de preuves et la jurisprudence qui, dans de nombreux cas permet de conclure à l'ignorance des juges dans ce domaine, ne permettent pas d'appliquer efficacement les prescriptions en vigueur.

221.2 L'ampleur du commerce illicite de médicaments

Depuis quelques années, on fait valoir qu'une partie des médicaments utilisés dans le secteur animal est administré illicitement. Des estimations de la Société des vétérinaires suisses parlent d'une part de plus de 50 pour cent revenant au marché gris et au marché noir des médicaments, le marché noir signifiant l'importation illicite et le marché gris l'utilisation illicite de produits en soi admis (p. ex. addition illicite d'antibiotiques à des aliments pour animaux, prescription sommaire de médicaments par certains vétérinaires pour des troupeaux qu'ils ne connaissent pas, ainsi que commerce de médicaments à l'intérieur des frontières, par exemple par des représentants de fabriques d'aliments pour animaux, ou la remise illicite de médicaments par des vétérinaires à des détenteurs de bétail).

L'ampleur du commerce illicite de médicaments à usage vétérinaire ne peut pas être déterminée avec exactitude. Les données statistiques relatives à l'importation d'antibiotiques ne font déjà, par exemple, aucune différence entre médecine humaine et médecine vétérinaire. L'ampleur de ce commerce est probablement différente selon les régions, mais il faut l'estimer importante. Cela vaut aussi pour le volume du commerce des médicaments exercé par les vétérinaires.

Diverses activités peuvent en l'occurrence rentrer dans la catégorie des «abus de médicaments»: l'utilisation de substances actives dont l'emploi est défendu (p. ex. hormones), l'administration de médicaments non enregistrés (p. ex. produits importés à bon marché), la non-observation de prescriptions d'application (p. ex. délai d'attente à respecter entre la dernière administration du médicament et l'abattage de l'animal) ainsi que l'administration de substances actives sans ordonnance du vétérinaire (p. ex. en tant qu'additifs à des aliments pour animaux).

221.3 Pondération de l'importance des abus

La Commission a eu l'impression que la grande majorité des exploitations agricoles engraissant du bétail respectent les prescriptions relatives à l'administration de médicaments. Les infractions constatées ne sauraient justifier qu'on parle d'un abus général des médicaments à usage vétérinaire. Au contraire, il s'agit d'une situation caractérisée par une pratique généralement licite qui comporte des abus dont la dimension est malgré tout importante.

Les dommages qui peuvent résulter de tels abus sont de diverse nature:

- L'administration non contrôlée et, le cas échéant, excessive de médicaments à l'animal peut lui être nocive et doit par conséquent être combattue du point de vue de la protection des animaux.
- L'agriculteur qui utilise des médicaments sans avoir les connaissances voulues peut aussi porter atteinte à sa propre santé.
- Les résidus subsistant dans la viande des animaux traités peuvent également menacer la santé des consommateurs. Les délais d'attente, les contrôles à l'abattoir et les valeurs limites fixant la concentration admissible de substances nocives offrent cependant en l'occurrence, autant qu'on puisse en juger, une certaine marge de sécurité. L'inspection a montré certes que, grâce au perfec-

tionnement des méthodes d'analyse, il est toujours possible de déceler dans la viande d'animaux traités d'infimes traces de ces substances. Toutefois, les valeurs limites prévoient chaque fois une marge de sécurité comportant un facteur de 1000 à 10 000. Selon l'état des connaissances scientifiques, cette marge de sécurité apparaît suffisante. La marge se rétrécit il est vrai du fait qu'elle ne se calcule que sur la charge résultant d'une seule substance et qu'elle ne peut embrasser les effets cumulatifs de plusieurs substances nocives et les effets à long terme.

La Commission en est, dans l'ensemble, arrivée à la conclusion qu'il est *peu probable* que la *santé des consommateurs soit mise en péril* par les résidus résultant des abus constatés dans l'emploi de médicaments à usage vétérinaire. Le risque ne s'accroît que dans le cas d'abattages d'urgence d'animaux dont la viande est utilisée par les ménages agricoles pour leur propre consommation, à moins que cette viande ne soit soumise à des analyses exactes des résidus.

Le dommage que subit le consommateur réside plutôt dans le fait qu'il est *trompé quant à la pureté* de la denrée alimentaire qu'il achète. La protection contre la tromperie étant également l'un des objectifs de la loi sur les denrées alimentaires, il a lieu de prévenir également ce genre de dommage. Sur le marché suisse, le consommateur a, il est vrai, en principe le libre choix entre les produits carnés importés et les produits indigènes ainsi qu'entre des articles issus de divers modes de production. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer sur le produit lui-même si l'étiquette vantant la «production naturelle» traduit vraiment la réalité.

Si l'on peut donc rechercher de la sorte la pureté du produit, on ne saurait réellement la garantir. En revanche, la protection de la santé est pour l'essentiel un problème de dosage, car c'est la dose qui détermine le degré de nocivité. En l'occurrence, ce sont les cas d'utilisation de médicaments du propre chef de l'agriculteur (p. ex. les «concentrés donnés à la cuiller») qui présentent en premier lieu un danger en cas d'administration non adéquate. Le problème peut être résolu dans une très large mesure grâce à une surveillance extérieure exercée par le vétérinaire assurant le contrôle des troupeaux et plus spécialement du bétail d'engrais. Pour éviter les risques, il importe que les médicaments ne soient remis que par le vétérinaire, ce qui exige que le marché noir soit combattu avec succès.

Le volume des médicaments et stimulateurs utilisés dans le cadre de l'engraissement du bétail dépend en partie également des *conditions de garde*. De l'avis de la Commission de gestion, la relation de cause à effet ne consiste pas en ce que les conditions de garde sont plus ou moins conformes aux exigences de l'animal, mais résident plutôt dans le fait que, dans les grandes exploitations, l'apparition d'une épizootie exerce de plus grands effets et que les engraisseurs ont par conséquent tendance à administrer des médicaments à titre préventif. Il incombe donc aux organes de contrôle de la protection des animaux d'encourager un mode de garde conforme aux exigences des animaux; c'est dire qu'on ne saurait atteindre cet objectif uniquement en restreignant la consommation de médicaments à usage vétérinaire.

221.4 Problèmes posés par le contrôle

En matière de contrôle, la compétence appartient aux cantons dans le domaine des médicaments et à la Confédération dans celui des stimulateurs de performance et de croissance. Etant donné que les mêmes substances actives peuvent en partie être utilisées comme médicaments et stimulateurs, une réglementation en vigueur depuis 1972 établit *une nette séparation entre médicaments proprement dits et stimulateurs de croissance*. En tant que stimulateurs, les hormones ne doivent en particulier être utilisés que s'ils ne comptent pas au nombre des importantes thérapeutiques auxquelles recourt la médecine, et que s'il ne faut pas s'attendre à ce que leur utilisation ait pour effet de stimuler la résistance aux produits jouant un rôle important en médecine humaine dans la lutte contre des maladies bactériennes.

Dans le *domaine des médicaments*, le contrôle est exécuté de manière différente selon les cantons. Cela vaut aussi bien pour l'exécution des prescriptions d'ordre administratif qu'en matière pénale. Dans la pratique, il existe un rapport triangulaire entre l'agriculteur, son vétérinaire et le fabricant d'aliments pour animaux. Celui-ci a tout intérêt, vis-à-vis de sa clientèle, à ce que le bétail prospère rapidement grâce à ses aliments et reste en bonne santé. Il a donc tendance à recourir à des additifs qui y contribuent. Il incombe en l'occurrence au vétérinaire de limiter au strict nécessaire l'utilisation de ces produits. Il est indispensable à cet effet que des relations de confiance existent entre le vétérinaire et l'agriculteur. Or, le vétérinaire est en premier lieu un conseiller et une personne de confiance, mais non un policier surveillant le paysan. C'est pourquoi on ne devrait pas, de manière générale, recourir au vétérinaire pour exercer un contrôle sur les abus. En revanche, partout où il constate que des dangers menacent la santé de l'homme et de l'animal, il doit agir selon l'éthique professionnelle.

L'*Office intercantonal du contrôle de médicament (OICM)* n'est pas à proprement dire un organe du contrôle des médicaments. Sa tâche essentielle consiste à enregistrer les médicaments en Suisse et de procéder à l'admission des produits. Il détermine par exemple le délai d'attente exigible pour un produit, mais non la concentration maximale des substances actives, laquelle est fixée par l'Office fédéral de la santé publique ou par l'Office vétérinaire fédéral. L'OICM n'organise en particulier aucun contrôle du flux des marchandises pour les médicaments qu'il a admis. L'unique innovation allant dans cette direction est la comptabilité des marchandises que les fabriques d'aliments médicamenteux sont obligées de tenir sur la base des nouvelles formules d'ordonnances que les vétérinaires doivent utiliser. Pour le reste, les prescriptions de l'OICM doivent toujours être exécutées par les cantons, plus particulièrement par les vétérinaires et les pharmaciens cantonaux.

Etant donné que nos denrées alimentaires ne sauraient être plus pures que l'environnement dont elles procèdent, des prescriptions excluant la présence de tout résidu seraient inapplicables. L'amélioration constante des méthodes d'analyse conduit toujours plus à la détermination de doses minimales d'impuretés. C'est pourquoi il est nécessaire de fixer pour toutes les substances actives des *valeurs de tolérance et des valeurs limites*. Or, de telles limites font encore partiellement défaut. Il faut notamment élaborer encore les méthodes permettant

de déterminer certaines valeurs de tolérance. Or, en fixant de telles valeurs, il importe de tenir compte des normes internationales.

L'organisation de l'exécution en ce qui concerne le contrôle des médicaments dans l'engraissement du bétail est appréciée de manière différente. Dans la mesure où la Confédération est compétente en la matière, l'organisation est considérée comme bonne. En revanche, elle est remise en question dans le cas de certains cantons.

Pour ce qui est des *stimulateurs*, les conditions sont plus simples sur le plan de l'exécution du contrôle. La qualité de la réglementation fédérale s'appliquant à ce domaine est considérée comme bonne; si le contrôle exécuté par la Station de recherches sur la production animale de Grangeneuve joue, son efficacité ne semble pas encore être assurée. En outre, quelque 40 pour cent des aliments mélangés ne sont pas soumis au régime de contrôle obligatoire parce que la loi fédérale sur l'agriculture n'est applicable qu'à la fabrication à titre professionnel d'aliments pour animaux, mais non aux détenteurs de bétail préparant eux-mêmes des aliments mélangés ou aux fabricants à façon de ces aliments. Or, il faut aussi compter parmi ces derniers un certain nombre de coopératives agricoles, qui se soumettent cependant en général spontanément aux contrôles. Le nombre des agriculteurs qui ajoutent des stimulateurs de croissance aux aliments destinés à leur bétail, devrait au plus marquer une diminution.

Dans le domaine des stimulateurs, l'ampleur du marché ne peut pas davantage s'exprimer en chiffres que dans les autres domaines. Cependant, on l'estime également importante. Alors qu'au cours de la première semaine suivant la séparation d'un jeune animal de sa mère, on administre régulièrement un «traitement de choc» à l'aide de stimulateurs, on n'affourage plus guère ensuite aux veaux du lait contenant des additifs.

221.5 Exigences posées dans le commerce avec les Communautés européennes

Dans les Communautés européennes, le commerce des médicaments à usage vétérinaire est soumis depuis 1981 à une réglementation dont la procédure prévoit toutefois encore qu'un médicament à usage vétérinaire doit être reconnu par cinq Etats membres. Les exigences techniques ne peuvent pas encore être réalisées dans la pratique. Une nouvelle réglementation doit être introduite le 1er janvier 1992; dès lors, les pièces à l'appui des demandes ne devront plus être présentées que dans deux Etats. Fabricants, importateurs, commerces de gros et détaillants devront être en possession d'une autorisation de l'Etat et passer écriture de chaque entrée et sortie de marchandise. Il y aura notamment lieu d'indiquer la date, la désignation du médicament à usage vétérinaire et la date de l'échéance, la quantité, le nom du fabricant ou du fournisseur, voire du destinataire. Les stocks devront être comparés au moins une fois par an au compte des entrées et sorties et ces données vérifiées par l'autorité compétente. Les prescriptions ne doivent (exception faite du commerce des hormones) comprendre que les échelons de la production et du commerce, mais non l'administration des médicaments aux animaux.

Les Etats membres des Communautés européennes connaissent, il est vrai, encore des réglementations différentes. Mais comme le marché unique n'est pas possible sans réglementation communautaire, il faut prévoir qu'une entente interviendra sur la base du projet présenté.

Dans ces conditions, il est possible que les Communautés européennes imposent un contrôle des flux de marchandises pour les médicaments à usage vétérinaire. Il faut prévoir que des exigences seront également posées à la viande importée en vertu de la réglementation interne. Comme le projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires de la Confédération ne fera que créer des attributions permettant un contrôle efficace, la Suisse ne court pas, en adoptant cette loi, le danger d'être liée à une solution qui différerait de celle qu'ont établie les Communautés européennes.

221.6 Lacunes dans les recherches sur la viande et les préparations de viande

Pour apprécier de manière sûre la nocivité de résidus de médicaments et les restrictions qu'il y a lieu d'apporter à l'administration de médicaments, il faut disposer de connaissances sur le comportement des résidus, la toxicologie et l'analyse de plus de 200 substances actives qui sont utilisées pour la fabrication de médicaments à usage vétérinaire. En outre, les résidus de médicaments à usage vétérinaire doivent être considérés en relation avec d'autres substances étrangères et composants intervenant dans la production de viande. A la différence des autres denrées alimentaires (lait, céréales, fruits et vin), on manque encore en Suisse d'une station de recherches sur la viande et les préparations de viande. Cela doit également être considéré comme un manque dans ce contexte.

222 Propositions de solution examinées

222.1 Considérations relatives au besoin de contrôle

L'état actuel repose très largement sur le principe de la *responsabilité des producteurs et du commerce* ainsi que des vétérinaires et des agriculteurs administrant les produits (état complété par un système de contrôles ne s'appliquant qu'à une partie du marché). Le principe contraire serait celui de l'*interdiction* tel qu'il s'applique déjà dans des domaines partiels de l'utilisation d'hormones destinées à stimuler la croissance. Entre ces deux extrêmes, certaines *variantes* de régimes de contrôle sont concevables:

- par exemple les modes de contrôle assumés sur le plan de la profession par des organismes privés tels que la Société des vétérinaires suisses, qui connaît une procédure selon laquelle les vétérinaires fautifs peuvent être obligés de rendre compte, mais n'a pas, en tant qu'organisme privé, la possibilité de prendre des sanctions,
- le contrôle assuré en vertu du droit cantonal par une commission de surveillance de droit public, comme c'est par exemple partout le cas pour le barreau et, parfois aussi, pour les vétérinaires,

- ou des systèmes du contrôle étatique, sur le plan cantonal ou fédéral, de la viande, des animaux à l'étable ou du flux de marchandises dans le domaine des médicaments.

Aujourd'hui, on reconnaît de manière générale que l'état des choses actuel requiert des contrôles supplémentaires. L'élément contesté est l'efficacité des interdictions. En Suède, l'interdiction de l'utilisation des antibiotiques aurait donné de l'importance au marché noir. Les autorités assumant le contrôle insistent sur le fait que l'obligation de contrôler un grand nombre de succédanés qui permettent d'éluder les prescriptions rend leur tâche beaucoup plus difficile que le contrôle de l'utilisation d'un nombre limité de médicaments admis. A titre d'exemples opposés, on cite l'interdiction d'utiliser des hormones ou le degré de tolérance zéro dans le cas du lait.

Le besoin de réglementation se constate en tout cas déjà depuis dix ans. En 1979, le conseiller national Dürr exigeait un contrôle s'exerçant sur le domaine des médicaments à usage vétérinaire, un contrôle de l'addition de médicaments aux aliments pour animaux ainsi qu'une loi fédérale sur les médicaments. L'OICM s'efforce depuis lors de mettre sur pied un concordat intercantonal créant le droit nécessaire, qui permettrait de donner suite à une partie de ces exigences.

Une future réglementation devra peser les avantages et les désavantages que comportent les principes de l'*autoresponsabilité* des participants, de la *protection de la santé* et de la *protection contre la tromperie*, de l'*applicabilité* et de l'*efficacité* des contrôles, puis faire le choix voulu.

222.2 Contrôle à l'abattoir

En limitant les contrôles à celui des viandes, on permet une concentration efficace des forces. A l'abattoir, chaque animal est l'objet d'un examen organoleptique sommaire de la part d'un spécialiste. La viande de tous les animaux malades est en outre soumise à un examen quant aux résidus. Dans la mesure où la concentration d'antibiotiques dépasse la valeur limite fixée, la viande est réputée non comestible. En outre, divers prélèvements sont effectués à titre de sondages sur les animaux sains. La perte économique totale sur les animaux traités excessivement touche durement le détenteur de bétail en cause et constitue par conséquent une sanction suffisante. C'est pourquoi cette forme de contrôle n'exige qu'une amélioration apportée au contrôle des viandes ainsi que la communication du nom des engraisseurs fautifs à tous les abattoirs de Suisse. Le contrôle à l'abattoir permettrait donc d'assurer largement la protection de la santé des consommateurs, mais non d'assurer la protection contre la tromperie ni la protection des animaux et des détenteurs de bétail eux-mêmes. En outre, ce contrôle ne s'étend pas à nombre de genres de viande tels que les poulets et les poissons. C'est dire qu'il comporte des lacunes.

Celles-ci peuvent évidemment être comblées par des contrôles exécutés en dehors des abattoirs. Ainsi, la viande importée peut être soumise à des examens portant sur des échantillons prélevés par sondages exécutés par le service vétérinaire de frontière de l'Office vétérinaire fédéral; en outre, des contrôles volontaires sont usuels dans les grandes exploitations d'engraissage de poulets.

222.3 Contrôle à la frontière

Lorsque le contrôle du produit fini à l'abattoir ne se révèle pas suffisant, il y a lieu d'intervenir dans le domaine des médicaments. Un contrôle efficace exige en l'occurrence de s'en prendre autant que possible à la source. Une grande partie des médicaments à usage vétérinaire arrive de l'étranger sur le marché suisse. C'est pourquoi l'introduction d'un contrôle à la frontière représente un important point d'intervention. Tant la maison d'importation que le produit lui-même (obligation d'enregistrer) ainsi que l'opération isolée d'importation peuvent être soumis au régime d'autorisation. Le contrôle à la frontière peut s'exécuter de deux manières:

- Le contrôle à la frontière peut se limiter à constater quelles quantités d'un médicament autorisé sont importées en Suisse et quel est le lieu de destination, cela afin de communiquer ces renseignements au service cantonal compétent en matière de contrôle des médicaments. (Pour être efficace, le contrôle à la frontière devrait aussi porter sur les substances actives et non seulement sur les médicaments finis; en revanche, lorsqu'une importation concerne un médicament à usage vétérinaire enregistré, l'annonce peut être faite directement au vétérinaire cantonal.)
- Un contrôle des médicaments à usage vétérinaire peut également, sous réserve des capacités administratives nécessaires, être effectué par le service vétérinaire de frontière de l'Office vétérinaire fédéral.

Dans le premier cas, la Confédération se borne à faire exécuter un contrôle des documents et laisse aux cantons le soin de procéder à un examen du point de vue de la police sanitaire, dans le second, elle assume elle-même la responsabilité de cet examen.

222.4 Contrôle du commerce

Le contrôle du commerce peut également être opéré auprès des fabricants, sur les produits et dans les divers commerces qui les écoulent. En l'occurrence, les nouvelles *formules d'ordonnance de la Société des vétérinaires suisses*, dont l'utilisation a été déclarée obligatoire par l'OICM, et qui doivent être utilisées par les vétérinaires pour prescrire des médicaments devant être utilisés pour la préparation d'aliments médicamenteux, contribuent substantiellement au contrôle. La numérotation continue des blocs d'ordonnances permet de déterminer sans lacunes les médicaments prescrits par le vétérinaire à cet effet; en outre, l'obligation qu'ont les producteurs d'aliments médicamenteux de tenir une comptabilité de ces produits assure une bonne vue d'ensemble sur le commerce des aliments médicamenteux. Il va sans dire que ce moyen d'action n'est efficace que dans la mesure où le contrôle peut être effectué de manière adéquate par les vétérinaires cantonaux.

222.5 Contrôle à l'étable

Un contrôle sans lacunes de l'utilisation de médicaments à usage vétérinaire par les engraisseurs exigerait des moyens d'action disproportionnés. Il est surtout

difficile de contrôler les détenteurs de bétail procédant eux-mêmes à la préparation d'aliments mélangés ainsi que les effectifs de bétail qui ne sont pas contrôlés par un vétérinaire. Le contrôle ne peut être exécuté que spécifiquement sous forme d'échantillons prélevés par sondage.

222.6 Solution du concordat

Le nouveau concordat vise à soumettre à autorisation les entreprises qui fabriquent, stockent ou commercialisent des médicaments, à subordonner la vente d'un médicament à l'examen et à l'enregistrement du produit par l'OICM et à déterminer quels médicaments ne doivent s'obtenir que contre ordonnance dans le commerce ou peuvent l'être librement. Les six cantons suivants ont déjà adhéré au concordat: Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Genève. Dans les cantons des Grisons et d'Argovie, la procédure d'adhésion est en cours. Seuls des travaux préparatoires ont déjà été entrepris dans les autres cantons.

La contribution qu'apporte le concordat relatif aux médicaments consiste à simplifier les conditions préalables dont dépend l'autorisation délivrée à des entreprises, pour des médicaments et pour des opérations commerciales. L'exécution du concordat n'incombe cependant à l'OICM qu'en ce qui concerne l'enregistrement. Les autres contrôles restent la tâche des autorités cantonales.

222.7 La nouvelle loi sur les denrées alimentaires

L'article 31, 2e alinéa, du projet de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires prévoit que la Confédération contrôle l'importation et l'exportation de médicaments à usage vétérinaire afin d'empêcher la production de denrées alimentaires ne satisfaisant pas aux exigences légales. De l'avis de l'Office fédéral de la santé publique, le Conseil fédéral pourra, en vertu des dispositions de cette loi, déterminer si le contrôle ne doit être effectué que par sondages ou doit au contraire l'être complètement, s'il ne s'applique qu'aux produits enregistrés en Suisse et quelles informations doivent être communiquées aux cantons. En se fondant sur la nouvelle loi, il sera généralement possible de réaliser un *contrôle des flux de marchandises portant sur les médicaments à usage vétérinaire* qui influent sur la production de denrées alimentaires (à l'instar de la comptabilité et du contrôle des caves obligatoires dans le commerce concessionnaire des vins ou du contrôle requis par la loi sur les stupéfiants). La loi vise à permettre le contrôle de l'utilisation de médicaments dans les étables, à prescrire aux cantons l'application de mesures propres à assurer une exécution uniforme des dispositions et à ordonner dans des situations extraordinaires certaines mesures d'exécution à l'égard des cantons.

222.8 Introduction d'un contrôle des flux de marchandises

Le moyen le plus efficace de lutter contre le marché noir des médicaments est le contrôle des flux de marchandises, qui permet de suivre le parcours suivi par un

médicament de sa production ou de son importation en Suisse jusqu'au dernier échelon de la distribution. Dans ces conditions, producteurs et importateurs doivent tenir une comptabilité des entrées et sorties de substances actives de la même manière que cela est prévu dans les Communautés européennes. Cela vaut aussi pour tous les échelons du commerce de gros et du commerce de détail jusqu'aux coopératives agricoles, aux fabricants d'aliments pour bétail (en ce qui concerne les aliments médicamenteux) et aux vétérinaires dans la mesure où ils remettent également des médicaments. Aucune obligation de tenir des livres n'incombe en revanche aux détenteurs de bétail. Le contrôle des flux de marchandises suppose l'obligation d'enregistrer tous les médicaments à usage vétérinaire mais peut aussi bien les comprendre tous que n'en viser qu'une partie; cette dernière solution permet à vrai dire d'éluder la réglementation selon la définition s'appliquant à la partie soumise à l'obligation. Le contrôle des livres peut être assuré de manière décentralisée par les vétérinaires cantonaux, d'une part, et la douane d'autre part, ou encore de manière centralisée par un service fédéral.

Reste à résoudre la question suivante: un contrôle des flux de marchandises doit-il se limiter aux médicaments à usage vétérinaire ou doit-il également s'étendre aux médicaments destinés à la médecine humaine? Si le contrôle des flux de marchandises porte sur les substances actives, il doit forcément comprendre tous les produits pour la préparation desquels ces substances sont utilisées, c'est-à-dire indifféremment les médicaments destinés à la médecine humaine et à l'usage vétérinaire. Si le contrôle se limite en revanche aux produits finis, il importe de résoudre les problèmes posés par la délimitation entre médicaments à usage vétérinaire et les autres médicaments.

222.9 Rapports entre Confédération et cantons

Nonobstant les attributions des cantons en matière de santé publique, le Conseil fédéral s'estime actuellement compétent, en cas de nécessité, pour instaurer un contrôle des médicaments en vertu du droit fédéral. Il invoque à cet effet l'article 31bis de la constitution fédérale, qui accorde à la Confédération une très large compétence pour légiférer dans le domaine du commerce et de l'industrie, les prescriptions sur la matière pouvant également s'appliquer au commerce des médicaments. Le Conseil fédéral n'a l'intention d'user de cette compétence que si le concordat sur les médicaments, qui crée le droit y relatif, n'est pas approuvé par tous les cantons (cf. aussi les réponses aux motions 88.573 Miville du 19 septembre 1988 et 87.348 Humbel du 17 mars 1987). Selon cette interprétation, la prescription de l'article 69bis, qui donne à la Confédération la compétence de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires, n'a plus le caractère d'une disposition fondant une compétence. Des questions d'ordre constitutionnel ne se poseraient plus que si la Confédération voulait se charger de l'exécution de ses prescriptions à l'intérieur du pays.

23 Conclusions et recommandations

231

L'utilisation de médicaments dans le domaine de l'engraissement du bétail doit être considérée aussi bien sous l'angle de la protection des consommateurs que sous celui de la protection des animaux. L'objectif visé par la présente inspection est de s'attaquer à l'ensemble du problème. C'est pourquoi une intervention se limitant au *contrôle dans les abattoirs* ne saurait suffire, car ce contrôle ne porte que sur la protection des consommateurs et ne permettrait pas même de l'assurer dans son ensemble. Cela ne signifie nullement qu'on n'estime pas à sa juste valeur l'importance du contrôle des viandes. La Commission de gestion s'est au contraire déjà beaucoup occupée de cette question et soutient un renforcement de la surveillance exercée par la Confédération dans ce domaine. Au demeurant, elle doit constater que, dans le domaine des contrôles portant sur les résidus, des *améliorations* ont été réalisées ces derniers temps tant à la frontière qu'à l'intérieur du pays. Cela concerne aussi bien la méthode que l'établissement périodique de programmes de points forts pour le contrôle des viandes selon des méthodes statistiques.

232

La Commission de gestion est heureuse que l'on procède à la *révision de la loi sur les denrées alimentaires*, dans la mesure où celle-ci porte sur l'institution d'un contrôle à la frontière, ainsi que des contrôles à l'étable quant à l'utilisation de médicaments dans l'engraissement du bétail. Pour que les analyses de résidus puissent donner des indications utilisables sur la pureté de la viande ou sa qualité hygiénique, il est nécessaire de déterminer des *valeurs de tolérance et des valeurs limites* pour toutes les substances actives.

233

La Commission de gestion *recommande* au Conseil fédéral *d'examiner la question de l'introduction d'un contrôle des flux de marchandises.*

La Commission voit une solution minimale dans la combinaison d'un contrôle à la frontière et d'une obligation d'annoncer les cas aux autorités cantonales, qui se fonderait sur une obligation étendue d'enregistrer tous les médicaments à usage vétérinaire.

Tant sur le plan du contrôle des flux de marchandises qu'en ce qui concerne le simple contrôle à la frontière, il importe de déterminer si le contrôle doit porter sur les substances actives et non plus sur les médicaments finis.

La Commission est heureuse de l'introduction de formules uniformes d'ordonnance établies par la Société des vétérinaires suisses; cela représente un premier pas dans la bonne direction. Elle recommande d'interpréter les constatations faites à la lumière de ce nouveau moyen et de l'utiliser le cas échéant en cas d'introduction d'un contrôle étendu des flux de marchandises. Il faut en parti-

culier déterminer quels sont les services de la Confédération et des cantons qui doivent participer au contrôle des comptabilités.

234

Il y a lieu de recommander aux cantons de désigner des *commissions de surveillance* ou d'autres instances appropriées chargées d'exercer la surveillance sur les vétérinaires, ayant qualité pour réprimer un comportement de vétérinaires contraire à l'éthique de la profession.

235

La Commission salue avec satisfaction le nouveau concordat OICM. Si le concordat ne devait pas entrer en vigueur faute des adhésions nécessaires, force sera de le remplacer par une *loi fédérale sur les médicaments*. Si, au contraire, le concordat s'impose, il y aura lieu de se fonder sur les enregistrements de l'OICM pour procéder au contrôle éventuel des flux de marchandises.

236

Le *rôle de la douane* doit vraisemblablement se limiter à contrôler les marchandises importées et à communiquer aux organes cantonaux de contrôle les données voulues. Le contrôle des médicaments ou des substances actives exercé par le Service vétérinaire de frontière de la Confédération quant à la composition de ces produits créerait de nouveaux points d'intersection dans un domaine relevant exclusivement jusqu'ici de la compétence cantonale.

237

Avant d'établir une réglementation de droit fédéral dans le domaine des médicaments, il y a lieu d'examiner de plus près si la constitution fédérale en donne la compétence.

238

En ce qui concerne les *rapports avec les Communautés européennes*, il convient de considérer qu'une adaptation de la réglementation suisse peut devenir nécessaire en temps voulu. D'ici là, l'orientation proposée dans le présent rapport pour aménager cette réglementation devrait rester la bonne. Un contrôle des médicaments selon la solution proposée ne représente pas d'entrave au commerce selon les critères des Communautés européennes et du GATT, du moment que la protection de la santé de l'homme et des animaux est reconnue comme raison justifiant des exceptions à la libéralisation des contrôles douaniers.

La Commission recommande au Conseil fédéral de poursuivre plus activement l'examen de la question touchant l'opportunité de créer une station fédérale de recherches sur la viande et les préparations de viande.

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral de bien vouloir lui faire savoir d'ici le *5 mars 1990* quelle suite il pense donner aux présentes recommandations.

Annexe

La section a entendu les personnes suivantes:

Experts:
- M E. Huber, dr méd. vét., Montcherand, Société des vétérinaires suisses
- M. Marti, directeur, Association des fabricants suisses d'aliments pour animaux
- M. G. Vuffrey, Union des Producteurs Suisses
- M. M. Dürr, dr méd. vét., Malters
- P. A. Schneider, dr méd. vét., ancien vétérinaire cantonal du canton de Vaud
- M. U. Müller, dr es. sc., chimiste cantonal, Berne
- M. Ch. Hodler, avocat, Office intercantonal de contrôle des médicaments, Berne.

Représentants de l'administration:
- M. P. Gafner, professeur, directeur de l'OVF
- M. H.R. Strauss, dr ing. chim., directeur suppléant OFSP
- M. St. Häsler, dr méd. vét., sous-directeur OVF
- M. J. Schluep, dr méd. vét., Service vét. de frontière. OVF
- M. J. Morel, dr ès sc. techn., Station fédérale de recherches sur la production animale, Grangeneuve
- M. F. Schmucki, chef de la Division régimes douaniers, de l'Administration fédérale des douanes
- M. P. Roder, dr phil., chef de la Section des produits destinés au public, OFSP.

24 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a répondu le 28 février 1990 comme il suit:

241 Généralités

Ces dernières années, le Conseil fédéral s'est déjà occupé à diverses reprises de problèmes dans le domaine des médicaments. Il salue donc le fait que la Commission de gestion se soit intéressée de plus près aux problèmes posés par le marché noir des médicaments.

Le Conseil fédéral est en principe d'accord, sur les points essentiels, avec votre manière d'analyser la situation. Il considère qu'il est urgent de rendre plus difficile ou d'empêcher les possibilités d'utiliser illégalement des médicaments vétéri-

naires, en renforçant les contrôles à différents niveaux. Il partage néanmoins l'avis de la Commission de gestion qu'il est peu vraisemblable que le consommateur coure un risque avec des résidus provenant de l'administration supposée de médicaments, ceci dit sans vouloir bagatelliser le problème représenté par ces résidus.

242 Prise de position à l'égard des différentes recommandations

ad 231 Amélioration des contrôles dans les abattoirs

Compte tenu du droit en vigueur, le contrôle effectué à l'abattoir dans le cadre de l'inspection des viandes, doit être considéré comme la mesure la plus efficace pour déceler les résidus de médicaments. En tant qu'autorité supérieure de surveillance, l'Office vétérinaire fédéral exerce en permanence un contrôle intensif de l'inspection des viandes et coordonne les prélèvements d'échantillons en vue des analyses à l'égard des résidus. Il multiplie ses efforts dans ce domaine et fait exécuter depuis peu, sur tout le territoire suisse, un programme d'examens portant sur les résidus, afin d'avoir constamment un aperçu de la situation (monitoring). Les résultats sont publiés.

Par le biais de son service vétérinaire de frontière et de ses laboratoires, l'Office vétérinaire fédéral contrôle les résidus dans les viandes importées.

ad 232 Contrôle à la frontière (Révision de la loi sur les denrées alimentaires)

En élaborant le projet d'une nouvelle loi sur les denrées alimentaires, le Conseil fédéral a tenu compte de toutes les exigences de la Commission de gestion contenues dans le rapport du 13 novembre 1981 «Le contrôle des denrées alimentaires; à titre d'exemple, les hormones dans la viande de veau» (FF *1981* III 964).

Actuellement, on utilise environ 250 substances actives dans près de 1000 médicaments vétérinaires enregistrés. Des méthodes d'analyse pour mettre en évidence les résidus existent tout au plus pour la moitié de ces substances actives. Pour les substances actives nouvellement enregistrées, on exige du fabricant qu'il fournisse certaines données. Des problèmes se posent pour la mise au point de méthodes de détection d'«anciennes» substances actives, pour lesquelles aucun fabricant déterminé n'a un droit d'exclusivité ainsi que pour des substances non enregistrées, administrées illégalement.

L'Office fédéral de la santé publique et l'Office vétérinaire fédéral accordent un haut degré de priorité à l'élaboration de valeurs limites et de tolérance. A ce propos, il faut tenir compte du fait que des normes internationales manquent pour ainsi dire encore presque complètement. Conformément à l'attribution des compétences prévue dans le secteur des denrées alimentaires, les valeurs limites et de tolérance pour les médicaments vétérinaires sont réglées dans l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants du Département fédéral de l'intérieur. Vis-à-vis de l'extérieur, l'Office fédéral de la santé publique assume toute la responsabilité dans le domaine des résidus.

ad 233 Contrôle du flux des marchandises

Le contrôle du flux des marchandises est l'une des méthodes possibles pour vérifier si des médicaments n'empruntent pas des voies détournées. Un contrôle intégral et fiable du flux des marchandises ne pourrait toutefois guère être réalisé dans la pratique à un coût acceptable. Un contrôle central du flux des marchandises par une instance fédérale n'entrerait pas en ligne de compte, les bases légales actuelles n'octroyant pas de compétences à la Confédération. Ce contrôle devrait être organisé par les cantons.

Sur la base d'un contrôle à la frontière par la Confédération, lié à une obligation d'annonce aux cantons, ceux-ci auraient la possibilité de surveiller d'une façon plus intensive le trafic des médicaments vétérinaires. Dans des secteurs particulièrement critiques, on pourrait au besoin instituer également un contrôle du flux des marchandises. Ce faisant, on rendrait indubitablement plus difficile l'utilisation abusive de médicaments. Dans le projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires, le Conseil fédéral a proposé l'introduction d'une base légale pour le contrôle de l'importation de médicaments vétérinaires destinés aux animaux de rente.

ad 234 Commission de surveillance pour les vétérinaires

Le Conseil fédéral souscrit à la proposition selon laquelle les cantons institueraient un contrôle de l'activité des vétérinaires par des commissions de surveillance dotées d'un statut de droit public, comme elles existent par exemple pour les avocats.

ad 235 Loi fédérale sur les médicaments

Le nouveau concordat concernant l'OICM offre des améliorations essentielles par rapport à la situation actuelle. Il pourrait néanmoins s'écouler encore des années avant qu'il puisse être mis en vigueur. On ne peut donc pas s'attendre à court terme à des répercussions sur la protection des consommateurs. A ce propos, il y a lieu de relever que ce concordat ne contient aucune disposition sur les résidus de médicaments vétérinaires et qu'il n'est pas formellement harmonisé avec le contrôle de frontière proposé dans la loi sur les denrées alimentaires. Il n'en ressort pas non plus clairement, même pour des domaines partiels, s'il est possible d'instituer un contrôle efficace du flux des marchandises.

Au cas où le nouveau concordat ne pourrait pas être mis sur pied en temps utile ou qu'il faille examiner une solution au niveau fédéral, dans le cadre de l'intégration européenne, on commencerait les travaux préparatoires pour une loi sur les médicaments.

ad 236 Contrôles par la douane

Le contrôle des médicaments à la frontière pourrait, pour l'essentiel, consister en une mesure administrative. Pour l'exécution, il faudrait en premier lieu faire appel

à la collaboration des autorités douanières. Pour les cas douteux ou pour certains groupes de produits, on pourrait également recourir aux vétérinaires de frontière.

ad 237 Réglementation fédérale du domaine des médicaments

Suite aux questions posées par votre commission, le Département fédéral de justice et police a chargé l'Office de la justice d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral et de la commission, un avis de droit sur le problème d'une base constitutionnelle pour d'éventuelles réglementations ressortissant au droit fédéral.

ad 238 Situation dans la Communauté Européenne

Les offices fédéraux compétents entretiennent des contacts étroits avec les autorités de la CE. Concernant notamment les résidus, il est extrêmement important que les normes soient harmonisées dans toute la mesure du possible afin de rester crédibles pour le consommateur.

ad 239 Station fédérale de recherche dans le domaine des viandes et des préparations de viande

Le Conseil fédéral est conscient que l'absence d'une station de recherche vouée spécialement aux questions de la production de viandes et de préparations de viande désavantage ce domaine par rapport à d'autres secteurs de la production agricole. Néanmoins, il faut se demander si les frais entraînés par la création d'une nouvelle station de recherche indépendante se justifieraient du point de vue des besoins de la protection des consommateurs d'une part et de la promotion de la vente de viande d'autre part.

Il pourrait s'avérer plus judicieux de chercher une solution dans le cadre de la Station de recherches sur la production animale à Grangeneuve et de l'Office vétérinaire fédéral. A Grangeneuve, on dispose d'installations et de locaux adéquats et l'on y traite déjà divers aspects de la qualité de la viande de bœuf et de veau. Une partie des tâches qui incomberaient à une station de recherche est déjà assumée, dans le cadre du Manuel des denrées alimentaires, par les laboratoires de l'Office vétérinaire fédéral et par la commission spécialisée dans les questions de médicaments vétérinaires. Il existe en outre à l'Institut de technologie des denrées alimentaires de l'EPFZ des possibilités de traiter certains aspects technologiques. Le Conseil fédéral est prêt à examiner dans quelle mesure il peut être satisfait à des intérêts justifiés, en élargissant le domaine des tâches de ces institutions fédérales et en leur fournissant les moyens nécessaires.

3 Inspection relative au marché noir des médicaments en Suisse du 21 novembre 1989

31 Motif et manière de procéder

Lors de son examen du rapport de gestion 1987, la Commission de gestion avait une nouvelle fois relevé l'absence d'une loi fédérale sur les médicaments ou d'une autre réglementation uniforme qui permette de mettre un frein au commerce illicite de médicaments dans notre pays. La Commission avait alors chargé sa section Département de l'économie publique d'examiner cette question en même temps que celle de l'utilisation de médicaments dans l'engraissement d'animaux et avait élargi la section en y faisant siéger le président de la section Département de l'intérieur.

Accaparée par d'autres travaux, la Commission de gestion avait remis l'inspection à plus tard. Elle a finalement traité la question en priorité lors de l'examen du rapport de gestion 1988. Les informations réunies à cette occasion ont servi de base à l'audition de représentants de l'Office vétérinaire fédéral, de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), d'un pharmacien cantonal et d'un représentant de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM). Se fondant sur ces auditions, la section Département fédéral de l'économie publique a résumé ses conclusions dans le présent rapport, qu'elle a adopté le 10 octobre 1989 à l'attention de la commission plénière.

32 Résultat

321 Données du problème

321.1 Dispositions légales

Selon la législation en vigueur, la Confédération n'est compétente que dans certains secteurs du contrôle des médicaments (vaccins et sérums). L'importation de sérums ou de vaccins, notamment, est subordonnée à l'autorisation de l'Office fédéral de la santé publique. Depuis 1986, l'importation de sang et de produits à base de sang est également soumise à autorisation. La Confédération entend ainsi prévenir la propagation des virus du Sida et de l''hépatite B. Il reste qu'elle ne contrôle ces produits que sous l'aspect des maladies infectieuses et que la garantie de l'efficacité et du caractère inoffensif de ces agents thérapeutiques demeure, elle, du ressort des cantons (à l'exception des immunoglobulines).

Pour le reste, c'est des cantons que relève le contrôle des médicaments. Ils ont tous délégué la compétence de définir la notion d'agent thérapeutique à l'OICM. Celui-ci est également chargé de décider des demandes d'autorisation pour l'introduction de nouveaux médicaments sur le marché suisse. L'OICM se borne cependant à analyser et à enregistrer les médicaments pour lesquels une demande d'autorisation a été déposée. Le contrôle de la production, du commerce et de la délivrance des agents thérapeutiques aux patients reste, lui, du ressort des cantons. Les agents thérapeutiques importés ne sont pour l'instant pas contrôlés à la frontière, bien que l'OICM réclame un tel contrôle. L'OFSP a élaboré un avant-projet de réglementation légale.

321.2 Importance du marché noir

Le présent contrôle a pour objet le commerce illicite de médicaments, généralement qualifié de marché noir. Ce terme recouvre en fait le réel «marché noir», c'est-à-dire le commerce d'agents thérapeutiques illicites, qui ne sont pas enregistrés en Suisse, et le «marché gris», autrement dit l'utilisation illicite de médicaments qui sont, en tant que tels , autorisés dans notre pays. L'OICM donne du commerce illicite d'agents thérapeutiques la définition suivante: «vente ou utilisation d'agents thérapeutiques qui ne sont pas enregistrés, ou vente ou utilisation d'agents thérapeutiques en violation d'autres prescriptions de police sanitaire».

L'ampleur des abus ne peut pas être déterminée avec précision, d'autant moins que les indications dont on dispose sur les importations légales d'agents thérapeutiques ne sont déjà que très globales. On sait par exemple seulement que 1300 t environ de différents principes actifs antibiotiques ont été importées en Suisse en 1988, de même que quelque 1000 t de médicaments contenant des antibiotiques. 90 à 95 pour cent de ces produits étaient vraisemblablement destinés à la médecine humaine, le solde à la médecine vétérinaire. On n'a en revanche aucune idée de la destination de ces principes actifs et de ces médicaments dans chaque cas particulier. Les experts de la Commission de gestion estiment que la très grande majorité des médicaments non enregistrés en Suisse que l'on retrouve dans notre pays sont de provenance étrangère. Le problème du marché noir est donc avant tout un problème de contrôle des importations. Bien qu'aucun chiffre ne puisse être avancé, on suppose que la proportion des ventes illicites est considérable.

Le marché noir en Suisse est approvisionné par les canaux suivants: la majorité des produits non enregistrés, nous l'avons dit, provient de l'étranger; il s'agit généralement de marchandises de qualité médiocre ou douteuse (p. ex. produits amaigrissants, gélules aphrodisiaques ou cures miracle asiatiques). Plus rarement, de tels produits sont commercialisés dans notre pays, mais avant tout à l'étranger, par des fabricants suisses. Quant aux maisons de vente par correspondance, elles constituent sans doute l'une des sources les plus difficilement contrôlables. Qu'elles soient implantées en Suisse ou à l'étranger, elles s'adressent directement à la clientèle au moyen de publicités qui sont parfois trompeuses. Il arrive aussi que des agents thérapeutiques non enregistrés soient délivrés par des membres du corps médical se prévalant du fait que ces produits peuvent être vendus sans ordonnance (p. ex. pour les cures de cellules fraîches). Citons encore les réseaux d'importation parallèles, grâce auxquels des médicaments enregistrés sont commercialisés par des canaux autres que le canal légal, ou encore la prolongation outre mesure des tests cliniques, qui permet de vendre et d'administrer des médicaments non encore enregistrés pendant un laps de temps plus long que les analyses scientifiques ne l'auraient exigé. Certains, finalement, tirent parti du partage des compétences entre l'OICM et l'Office fédéral de la santé publique en commençant par traiter juridiquement comme des aliments certains produits qui sont à la limite entre la denrée alimentaire et le médicament pour ensuite vanter leurs vertus thérapeutiques (p. ex. poudre de légumes sous forme de capsules contre le vieillissement, granulés de soja pour fortifier le système immunitaire, boissons fermentées à base de champignons contre le Sida).

Certains de ces abus constituent un réel *danger pour la santé* de la population, alors que d'autres ne consistent qu'à *tromper* les consommateurs ou à *profiter de leur crédulité*. Parmi les produits qui l'on considère comme constituant un danger actif pour la santé, on trouve les anabolisants utilisés à des fins de dopage ou encore les agents thérapeutiques à base de plantes qui contiennent des substances non déclarées (p. ex. l'Amborum, qui doit son efficacité à la cortisone qu'il contient, mais qui n'est pas déclarée sur l'emballage). On estime que d'autres produits constituent un danger passif pour la santé. Il s'agit là plus particulièrement des remèdes naturels ou homéopathiques qui ne sont pas enregistrés par l'OICM et ne sont pas contrôlés par le canton. Il se peut en effet que le patient qui les prend mette sa santé en danger par le fait qu'il tarde trop à se faire examiner par son médecin. De tels produits peuvent toutefois aussi contribuer à la guérison du patient et donc lui éviter toute consultation médicale. Sont également illicites, mais probablement pas nuisibles à la santé, la vente ou l'administration de médicaments qui en sont encore au stade des tests ou qui ne sont enregistrés qu'à l'étranger.

321.3 Appréciation des risques

Si l'ampleur du marché noir de médicaments est difficilement estimable en raison de l'absence de contrôles à la frontière, des exemples soigneusement étudiés par la Commission de gestion montrent que les abus constituent un risque considérable pour la santé de la population. Les pharmaciens cantonaux peuvent citer toute une série de cas d'hospitalisations dues à l'absorption de médicaments vendus par correspondance. Il est plus difficile de se faire une idée des conséquences que peuvent avoir les médicaments dont les vendeurs ne font qu'induire leurs clients en erreur ainsi que les produits dont les vertus ne sont pas confirmées par les essais en laboratoire ou par les tests cliniques, mais qui – de nombreux médecins et patients en sont convaincus – seraient néanmoins efficaces.

322 Solutions étudiées

322.1 Législation

Au vu de l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération, qui jouit de compétences partielles en matière de contrôle des médicaments, et les cantons, dont ce contrôle relève en premier lieu, la Commission de gestion, de même que les parties concernées, considèrent qu'il existe des possibilités d'*améliorer la collaboration* dans le domaine du contrôle des médicaments sans qu'il soit nécessaire d'édicter de nouvelles dispositions légales. Cette collaboration peut globalement être qualifiée de bonne, mais pourrait néanmoins encore être améliorée, notamment en ce qui concerne la *coordination des capacités de laboratoire*, tout particulièrement au niveau intercantonal. La collaboration avec des laboratoires privés pourrait constituer une solution.

La constatation et la *répression des abus* sont extrêmement difficiles sous l'empire de la réglementation actuelle. Les mesures administratives et pénales prises par les cantons sont relativement peu efficaces, étant donné que les auteurs de

contraventions aux dispositions de la législation sur la santé ne sont le plus souvent passibles que de faibles amendes. Lorsqu'il s'agit d'organisations ayant des activités dans différents pays, il faut par ailleurs déposer une demande d'entraide judiciaire, qui est une procédure de longue haleine.

Si l'on veut améliorer sensiblement l'efficacité des mesures prises, il importe par conséquent de modifier certains actes au niveau réglementaire. Avant de faire un choix des dispositions à modifier, il faut cependant définir ce que l'on entend protéger. La première chose à faire sera plus particulièrement de décider si l'on va se borner à protéger *la santé des consommateurs* ou s'il faut aussi tenter d'éviter qu'ils ne soient *trompés* par de fausses indications, comme on l'a fait dans le domaine des denrées alimentaires. Il est en revanche hors question, dans ce contexte, de protéger la prospérité d'une branche économique.

Des mesures complémentaires pourraient par ailleurs être prises si l'on estime qu'elles permettent de préserver des *biens dignes d'être protégés*, qu'elles paraissent *praticables* et *efficaces*.

322.2 Limite entre médicaments et denrées alimentaires

Etant donné que les compétences et les moyens de contrôle ne sont pas les mêmes pour les denrées alimentaires que pour les médicaments, il importe de faire clairement la différence entre ces deux catégories de produits. Or la terminologie diffère d'un pays à l'autre. Ces différences peuvent même toucher des points essentiels, ainsi qu'on peut le constater si l'on compare en particulier la situation en France et en République fédérale d'Allemagne. La législation sur les denrées alimentaires de cette dernière va en effet beaucoup plus loin que celle de la première. En Suisse, c'est l'usage qui a permis de délimiter les compétences respectives de l'Office fédéral de la santé publique et de l'OICM. Il faut souligner ici que la sévérité des contrôles est très variable selon qu'il s'agit de denrées alimentaires ou d'agents thérapeutiques. La procédure d'enregistrement des médicaments qui est menée par l'OICM est longue, chère et très sévère. De plus, le produit doit avoir reçu l'aval de l'OICM avant d'être commercialisé. Le contrôle dans le domaine des denrées alimentaires, en revanche, n'intervient que lorsque le produit est déjà sur le marché. Cette différence incite de plus en plus de fabricants à commercialiser leurs produits comme denrées alimentaires. Par la suite, ces aliments sont souvent vantés comme ayant des vertus bénéfiques pour la santé.

La distinction entre denrées alimentaires et médicaments ne peut par conséquent pas être faite uniquement sur la base des affirmations du fabricant, comme le propose le projet de révision de la loi sur les denrées alimentaires: conformément aux critères appliqués jusqu'ici dans la pratique, il faut que la destination d'un produit soit déterminée d'une part en fonction de sa composition (et en particulier en fonction des substances médicamenteuses qu'il pourrait contenir), compte tenu des indications fournies par le fabricant et de la forme galénique (p. ex. capsule ou injection), ainsi qu'en fonction de l'impression générale que donne le produit.

322.3 Obligation générale d'enregistrement

Les contrôles ne peuvent se faire que sur la base d'un enregistrement sérieux. Conscient de cela, l'OICM a déjà décidé d'interdire la délivrance de médicaments non enregistrés par des membres du corps médical. En contrepartie, il entend libéraliser quelque peu la vente des agents thérapeutiques qui peuvent être obtenus sans ordonnance. Autrement dit, tous les médicaments seront enregistrés et donc contrôlés et une grande partie d'entre eux sera mise en vente libre. Les contrôles de qualité se limiteront aux produits paraissant dangereux. L'enregistrement est aussi nécessaire à tout contrôle à la frontière et doit dans tous les cas être valable au niveau national. Il peut être exécuté soit par un organisme fédéral, soit par l'OICM.

322.4 Introduction d'un contrôle à la frontière

Si l'on souhaite pouvoir contrôler l'importation des produits qui ne sont pas enregistrés, et plus particulièrement les maisons de vente par correspondance qui commercialisent de tels produits au moyen de réseaux internationaux de sociétés fictives, il faut instituer un contrôle des médicaments à la frontière. Pour des raisons d'ordre politique et pratique, une telle mesure ne peut toutefois s'appliquer qu'aux importations à des fins commerciales et ne peut donc pas s'étendre aux particuliers qui franchissent la frontière en touristes. Conçu de manière intelligente, le contrôle pourrait venir se greffer sur des structures existantes et permettrait de rendre beaucoup plus efficace le travail des autorités de contrôle cantonales, pour peu que les autorités douanières soient soumises à l'obligation d'annoncer les envois de médicaments aux organes de la police sanitaire du canton de destination (pour des raisons de protection des données, les autorités douanières n'ont aujourd'hui pas le droit de dénoncer les envois de médicaments qui attirent leur attention s'ils ne sont pas considérés comme denrées alimentaires).

Le contrôle à la frontière lié à une obligation d'annoncer ne peut être introduit qu'au moyen d'une loi spéciale de la Confédération. Selon l'administration fédérale, cette loi pourrait se fonder sur l'article 31bis, 2e alinéa, de la constitution (dispositions relatives à l'exercice du commerce et de l'industrie). De l'avis de l'OICM, il s'agirait plutôt d'une coopération des autorités fédérales à l'exécution d'une convention au sens de l'article 7, 2e alinéa, de la constitution (cst.).

322.5 Contrôle de la vente par correspondance

Il est particulièrement fréquent que les abus soient liés à la vente de médicaments par correspondance. Les victimes de ces abus sont avant tout des personnes âgées ou très malades qui sont mécontentes de la médecine traditionnelle. Alors que les pharmacies et les drogueries sont soumises à un contrôle cantonal, il est difficile de surveiller les maisons de vente par correspondance, d'autant plus qu'elles agissent souvent de l'étranger. Afin de mieux la contrôler, on pourrait imaginer de subordonner la vente de médicaments par correspondance à l'autorisation d'exercer d'un membre du corps médical, à l'enregistrement des produits vendus et à la

tenue d'une comptabilité dans laquelle figure chaque transaction. Seul le contrôle des maisons qui ont leur siège en Suisse est toutefois réalisable si l'on veut que les moyens mis en œuvre ne dépassent pas la limite de ce qui est raisonnable.

322.6 Introduction d'un contrôle des entrées et des sorties de marchandises

Les producteurs et les importateurs pourraient être obligés a tenir une comptabilité de tous les principes actifs et de tous les médicaments qui entrent dans leur entreprise ou qui en sortent. Cette comptabilité pourrait ensuite être comparée avec les comptes de même nature établis par les intermédiaires, jusqu'au consommateur. Toute lacune dans l'une de ces comptabilités fournirait alors des indices quant aux sources d'approvisionnement du marché noir. Le contrôle des entrées et des sorties de marchandises est l'instrument administratif le plus efficace lorsqu'il s'agit de lutter contre les abus. Le travail et les frais qu'il entraîne sont toutefois considérables, raison pour laquelle cet instrument ne peut être utilisé que dans les cas où l'intérêt digne d'être protégé est à la mesure des frais occasionnés par le contrôle. Il est bien clair, dans ces conditions, qu'il ne saurait s'étendre à tous les médicaments enregistrés: seuls les principes actifs et les médicaments qui, utilisés à mauvais escient, constituent un grand danger pour la santé pourraient faire l'objet d'un tel contrôle. On peut se demander si le souci d'éviter que les consommateurs ne soient lésés ou trompés pourrait lui aussi justifier le travail et les frais entraînés par un contrôle des entrées et des sorties de marchandises. Il serait par exemple imaginable de limiter le contrôle aux antibiotiques et aux anabolisants (pour les centres de fitness ou le dopage).

Au cas où un contrôle des entrées et des sorties de marchandises serait introduit pour les principes actifs (et non seulement pour les médicaments) utilisés dans l'engraissement d'animaux, il faudrait se demander si le contrôle de ces substances ne s'impose pas également dans le domaine de la médecine humaine.

322.7 Compétences de la Confédération, des cantons et de l'OICM

Traditionnellement, le domaine de la santé publique relève de la compétence des cantons. La Confédération dispose quant à elle de compétences législatives spéciales dans certains domaines particuliers tels que les maladies transmissibles (art. 69 cst.) ou le commerce d'articles dangereux pour la santé (art. 69bis cst.). Le Conseil fédéral estime cependant aujourd'hui que la compétence de légiférer sur l'exercice du commerce et de l'industrie qui est conférée à la Confédération dans le cadre des articles relatifs à l'économie (art. 31bis, 2e al., cst.) lui permet aussi d'édicter des prescriptions sur le commerce des médicaments. En fait, tout dépend de la nature des mesures à prendre: s'agit-il uniquement d'introduire un contrôle à la frontière à l'échelle nationale, s'agit-il d'uniformiser l'enregistrement et l'admission des médicaments au niveau fédéral (l'admission à l'échelle nationale pourrait relever soit de la Confédération, soit de l'OICM), ou envisage-t-on de confier à la Confédération tout ou partie de l'exécution des prescriptions sur les agents thérapeutiques? L'enregistrement et l'admission des agents thérapeu-

tiques à l'échelle nationale (à l'exception des vaccins et des sérums, c'est-à-dire des produits immunobiologiques) sont l'objet du concordat sur le contrôle des médicaments. La question de la réglementation fédérale se posera donc en des termes très différents selon que le concordat est ou non conclu, mais elle se posera de toute façon dans l'optique du grand marché européen.

322.8 Elaboration d'une loi nationale sur les médicaments

A condition que les compétences nécessaires soient reconnues à la Confédération, une loi nationale sur les médicaments permettrait de régler la question de l'autorisation des médicaments et de leur classification, d'instituer le contrôle à la frontière ou de combiner celui-ci avec un contrôle des entrées et des sorties de marchandises. Il conviendrait également d'y déterminer dans quelle mesure l'exécution peut être déléguée aux cantons et dans quelle mesure il serait nécessaire de confier le contrôle des comptabilités à la Confédération.

33 Recommandations

La Commission de gestion estime qu'il est nécessaire de légiférer dans le domaine des médicaments destinés à la médecine humaine. Ses recommandations sont les suivantes:

331

Elle recommande à la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable du projet de révision de la loi fédérale sur les denrées alimentaires de *délimiter clairement les denrées alimentaires par rapport aux médicaments* au sens du chiffre 222 ci-devant.

332

Elle recommande au Conseil fédéral de prendre les mesures suivantes:

- Tous les médicaments doivent être soumis à une *obligation d'enregistrement* au niveau national. Si le nouveau concordat sur le contrôle des médicaments aboutit, l'OICM pourra continuer de se charger de l'enregistrement, à condition qu'une concentration du contrôle des médicaments auprès d'un service de la Confédération ne s'impose pas pour d'autres raisons.
- Afin que le contrôle des médicaments puisse être amélioré, les *deux solutions* suivantes doivent être élaborées en détail avant qu'un choix ne soit fait:
  a. Introduction d'un *contrôle à la frontière* effectué par la Confédération pour tous les médicaments, *combiné avec une obligation d'annoncer* toutes les importations aux autorités sanitaires du canton de destination.
  b. Introduction d'un *contrôle des entrées et des sorties de marchandises* pour tous les médicaments qui, s'ils font l'objet d'abus, peuvent porter gravement préjudice à la santé de l'être humain (on pourrait aussi le limiter aux

médicaments particulièrement dangereux, tels que les antibiotiques). Il conviendrait en particulier d'examiner s'il suffit de contrôler les médicaments ou s'il vaudrait mieux étendre le contrôle aux principes actifs. Finalement, on peut imaginer différentes solutions en ce qui concerne les compétences d'exécution (cantons, OICM, Confédération).

Pour le cas où le concordat sur le contrôle des médicaments serait voué à l'échec, il conviendrait, dès les premiers indices de désaccord, d'examiner si la Confédération ne ferait pas bien d'élaborer une loi globale sur les médicaments. Il faudrait toutefois, au préalable, s'assurer que la constitution fédérale confère bien à la Confédération les compétences nécessaires.

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral de bien vouloir lui faire savoir d'ici le *5 mars 1990* quelles sont les suites qu'il entend donner à ses recommandations.

34 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris position le 28 février 1990 comme il suit:

341 Généralités

Le Conseil fédéral est informé du fait qu'il existe un marché noir de médicaments vétérinaires en Suisse. Il a déjà eu plusieurs fois l'occasion de s'occuper de problèmes à ce sujet. C'est pourquoi il salue le fait que la Commission de gestion se soit penchée sur ces problèmes et qu'elle propose des solutions.

Le Conseil fédéral se rallie pour l'essentiel à l'analyse de la commission. Il partage son avis selon lequel la frontière nationale, à travers laquelle passent les produits non enregistrés et de qualité douteuse, est la source principale du marché noir des médicaments vétérinaires et que les dangers qui en résultent pour la santé sont considérables.

342 Avis sur les recommandations

342.1 Objet juridique protégé

Sous chiffre 221 de son rapport, la CG déclare qu'avant d'entreprendre des modifications au niveau de la réglementation, il y a lieu de définir l'objet juridique à protéger, et pose le problème de la protection contre la tromperie, en plus de celui de la protection de la santé. Selon la situation juridique actuelle, cette question s'adresse aux cantons et à l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM). En matière de contrôle des médicaments à l'intérieur du pays, les attributions de la Confédération sont en effet très restreintes (sérums et vaccins, stupéfiants). L'OICM est compétent pour l'enregistrement des médicaments. Il contrôle notamment si la réclame destinée au public pour les médicaments ne contient pas d'indications interdites. Il existe donc une certaine protection contre la tromperie à ce niveau.

Par conséquent, la question d'instituer par une réglementation fédérale une protection contre la tromperie, analogue à celle existant dans le droit sur les denrées alimentaires, ne se pose pas actuellement.

342.2 Délimitation denrées alimentaires/médicaments

L'administration est en train d'élaborer, à l'intention des commissions du Conseil des Etats et du Conseil national chargées d'examiner le projet de loi sur les denrées alimentaires, une proposition tendant à établir une délimitation claire entre le champ d'application de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et celui de la législation sur les médicaments.

342.3 Enregistrement obligatoire

Selon la répartition des attributions actuellement en vigueur dans le domaine de la santé publique, l'enregistrement des médicaments à l'intérieur du pays, comme indiqué plus haut, est de la compétence de l'OICM, ce en vertu du Concordat intercantonal sur le contrôle des médicaments. Par conséquent, ce sont les cantons et l'OICM qui ont la compétence pour réglementer et contrôler le marché des médicaments à l'intérieur du pays et s'occuper de problèmes tels que la vente par correspondance, la livraison et la remise illégales. A cet égard, la Confédération peut prêter main forte aux cantons pour lutter contre les importations illégales. En vertu de sa compétence à la frontière nationale et eu égard à ses engagements internationaux, elle pourrait instituer par voie législative une obligation de déclarer les importations de médicaments, les faire contrôler par ses services et les annoncer aux cantons.

342.4 Contrôle à la frontière ou contrôle du commerce des marchandises

Il n'y a pas antinomie entre un contrôle à la frontière et un contrôle du commerce des marchandises. Même s'il existait une obligation de déclarer les importations de médicaments à la frontière et si elles étaient annoncées à l'autorité sanitaire cantonale compétente, un contrôle du commerce des marchandises pourrait avoir lieu. Grâce aux annonces faites par les organes de contrôle aux cantons, ceux-ci auraient la possibilité de surveiller plus étroitement le marché des médicaments. Instituer un véritable contrôle du commerce des médicaments à l'intérieur du pays exigerait un appareil administratif très important et il ne devrait, à notre avis, être envisagé que pour des secteurs bien définis où il existe des risques particuliers.

Un contrôle global du commerce des médicaments suscite d'importantes réserves. La possibilité d'instituer un contrôle fiable du commerce des marchandises, avec un appareil administratif acceptable, nous paraît aléatoire. Ce contrôle ne permettrait d'ailleurs pas de découvrir les marchandises importées illégalement ou faisant l'objet d'une fausse déclaration.

Quand elle parle de contrôle à la frontière, la CG entend le contrôle des importations uniquement. Or, cette notion, il faut le relever, implique aussi le

contrôle des exportations. Plusieurs interventions parlementaires demandent un contrôle des exportations. Il faudra donc aussi examiner si le contrôle à la frontière inclut celui des exportations.

343 Suite de la procédure

Le Conseil fédéral a l'intention d'élaborer en temps voulu un projet de loi concernant le contrôle à la frontière des médicaments et d'exposer les conséquences qu'il aura sur le plan matériel et du personnel.

A cet égard, il y aura lieu de veiller à ce que l'institution d'un contrôle à la frontière pour les médicaments ne représente pas un obstacle commercial non tarifaire, cela eu égard aux accords de libre échange.

Le DFJP a demandé un avis de droit à l'Office fédéral de la justice sur les questions que votre commission pose au sujet de la base constitutionnelle d'une réglementation fédérale, soit quant à la disposition constitutionnelle à invoquer pour instituer le contrôle à la frontière, soit quant à la base sur laquelle devrait se fonder une éventuelle loi fédérale sur les médicaments. Le Conseil fédéral vous soumettra cet avis de droit.

Si le nouveau concordat sur les médicaments, qui doit avoir le consentement de tous les cantons, ne voit pas le jour d'ici le milieu des années nonante, ou si, en relation avec l'intégration européenne, il faudra envisager une solution fédérale, le Conseil fédéral examinera la question d'édicter une loi fédérale sur les médicaments.

4 Inspection relative à la lutte contre les épizooties en Suisse du 24 janvier 1990

41 Raison et procédure

En examinant le rapport de gestion 1987, la Commission de gestion s'est rendu compte que la pratique des cantons laissait encore à désirer dans le domaine de la lutte contre les épizooties. C'est la raison pour laquelle elle a envisagé de réexaminer de plus près cette question lorsque l'occasion s'en présenterait. En relation avec les inspections touchant le commerce des médicaments vétérinaires, elle a chargé en mai 1989 la section élargie s'occupant du Département fédéral de l'économie publique de procéder à une inspection. La section a complété la documentation dont elle disposait à ce sujet et procédé, le 11 septembre 1989, à l'audition du chef de la Division de la lutte contre les épizooties de l'Office vétérinaire fédéral, du chef du Service vétérinaire de frontière de cet office et d'un vétérinaire cantonal. Elle a approuvé le présent rapport le 5 décembre 1989.

42 Résultats

421 Données du problème

421.1 Bases légales

La loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties (RS *916.40*) donne à la Confédération des attributions étendues lui permettant d'édicter des prescriptions et d'établir des instructions dans le domaine de la lutte contre les épizooties. Le Conseil fédéral peut, à titre préventif, édicter des prescriptions générales relatives à cette lutte et les compléter en cas d'épizootie pour certaines régions ou pour l'ensemble du territoire de la Confédération. Il appartient aux cantons d'assurer l'exécution des mesures. Toutefois, la haute surveillance de la Confédération s'exerce de façon très étendue. C'est ainsi que, pour être valables, les prescriptions cantonales d'exécution doivent être approuvées par le Conseil fédéral; il incombe au Département fédéral de l'économie publique d'édicter, en lieu et place des cantons défaillants, les dispositions de portée générale qui, selon le droit fédéral, sont nécessaires pour lutter contre les épizooties (art. 59*a* LFE). En outre, l'exécution de la loi à la frontière est du ressort du Service vétérinaire de frontière, qui procède aux recherches voulues sur les animaux et les marchandises. En vertu de ces attributions, la Confédération a établi de nombreuses instructions et directives. (L'Office vétérinaire fédéral a par exemple ordonné en octobre 1988 dans trois cantons la revaccination contre la fièvre aphteuse en fixant les délais y relatifs.)

L'inspection a permis de constater que, d'une part, les autorités fédérales estiment insuffisantes les dispositions prises dans nombre de cantons en matière de police des épizooties, mais que, d'autre part, elles n'ont jamais fait usage de leurs attributions pour exécution par substitution. Les représentants de l'Office fédéral ont fait valoir à ce sujet que la compétence de légiférer n'était d'aucune utilité lorsque les propositions de la Confédération sont rejetées par les cantons lors de la procédure de consultation, parce que l'exécution de prescriptions fédérales refusées d'emblée par les destinataires s'en trouverait compromise. Les possibilités existant pratiquement d'obtenir quelque résultat contre la volonté des cantons seraient minimes. En revanche, on recourt aux moyens d'action que la constitution met à disposition pour exercer une surveillance sur les domaines d'activité délégués aux cantons; en d'autres termes, il s'agit de la possibilité incombant aux organes cantonaux d'exécution d'établir des instructions et directives (circulaires), de contester l'état de fait dans certains cas concrets, de charger des fonctionnaires fédéraux de procéder à des inspections et de faire valoir l'obligation d'annoncer.

421.2 Exécution cantonale sans subvention fédérale

La Confédération soutient les cantons dans leurs tâches d'exécution en les faisant bénéficier des services, en matière de diagnostic et de conseil, d'instituts et de centres de recherche fédéraux ou soutenus par la Confédération. Citons par exemple l'Institut vaccinal fédéral de Bâle, le Service de recherche sur les poissons de l'Université de Berne, les services de recherche sur la volaille des Universités de Berne et de Zurich, ainsi que le Centre de recherche sur la rage de l'Université

de Berne. En outre, la Confédération organise des cours de formation pour vétérinaires de services officiels et donne des mandats de recherche dont les cantons peuvent profiter directement.

Dans le domaine de l'importation et de l'exportation d'animaux et de produits carnés, la responsabilité de l'exécution incombe complètement à la Confédération. Huit vétérinaires de frontière exercent leur activité à titre principal dans le cadre du service vétérinaire de frontière et 70 vétérinaires y exercent une activité secondaire; en outre, quelque 300 vétérinaires sont appelés à exercer des contrôles à titre d'activité accessoire lors de la préparation d'exportations de bétail dans le pays.

Lors de la révision de la loi sur les épizooties en 1980, on s'est borné à supprimer les subventions fédérales destinées à soutenir les mesures cantonales de lutte contre les épizooties. En revanche, les possibilités juridiques d'intervention des autorités fédérales ont été renforcées. Aux termes de l'article 10*a* de la loi sur les épizooties, le Conseil fédéral détermine, d'entente avec les cantons, le nombre et la nature des experts, ainsi que le nombre et le genre des installations dont les cantons doivent disposer dans la lutte contre les épizooties (il s'agit en particulier de véhicules étanches pour le transport des animaux contaminés, d'abattoirs, d'établissements de destruction des cadavres et de stations de désinfection). Or, c'est précisément dans ce domaine que se constatent les plus grandes déficiences dans l'exécution des mesures par les cantons. De l'avis de l'Office vétérinaire fédéral, la création à titre de précaution par les cantons d'une infrastructure adéquate a surtout souffert du fait que le financement de ces installations et moyens d'action a été mis à la charge des cantons. Aujourd'hui, les cantons doivent être persuadés de la nécessité de lutter contre les épizooties. La compétence qu'a la Confédération d'intervenir se révèle, dans la pratique, n'être qu'un moyen inadéquat de remplacer les incitations d'ordre financier.

Etant donné que, lorsqu'éclate une épizootie, par exemple la fièvre aphteuse ou la peste porcine, et qu'il importe d'intervenir dans l'espace de quelques heures, l'Office fédéral constate que toute une série de cantons sont dépassés par les événements en cas de graves épizooties.

En recourant à l'exemple de la lutte contre l'épizootie IBR/IPV (vulvovaginite et rhinotrachéite) dans les effectifs de bétail d'engraissement, l'Office met en évidence l'inefficacité des moyens dont il dispose. Durant l'été 1985, il a établi des directives selon lesquelles il y avait lieu de contrôler le cheptel exclusivement voué à l'engraissement. Une année plus tard, il a demandé aux cantons de faire un rapport sur le résultat de ces contrôles. Cela a permis de constater que huit cantons n'avaient pas contrôlé toutes les exploitations d'engraissage ou n'en avaient contrôlé que quelques-unes. En mai 1987, la plupart des cantons ont décidé d'assouplir les dispositions régissant le trafic d'animaux, mais se sont, en contrepartie, engagés à contrôler sans retard les étables d'engraissement qui ne l'avaient pas encore été, ou à procéder aussi rapidement que possible à l'assainissement des exploitations atteintes par l'épizootie. Une année après, l'Office fédéral a dû constater qu'il existe encore, dans sept cantons, onze exploitations d'engraissage atteintes par l'épizootie et que quatre cantons n'ont pas encore contrôlé toutes les exploitations pratiquant l'engraissement.

Dans quelques cantons, les capacités des établissements assurant la mise en valeur des cadavres dans le cadre des mesures visant à combattre l'épizootie ne sont pas suffisantes.

On manque aussi d'un parc suffisamment important de véhicules étanches empêchant toute contamination pour faire face aux besoins en cas d'épizooties très contagieuses, ainsi que d'une capacité suffisante d'installations adéquates d'élimination et de destruction des cadavres. Là où l'on ne dispose pas d'un parc de véhicules modernes pour le transport d'animaux contaminés, ou s'il n'est pas certain de pouvoir éliminer de manière adéquate les cadavres d'animaux dans tous les cas, on oppose des arguments d'ordre financier aux exigences des autorités fédérales portant sur la modernisation de l'infrastructure cantonale.

D'une part, l'Office fédéral constate en l'occurrence des différences dans l'exécution décentralisée de la police des épizooties, différences qui vont jusqu'à des inégalités de traitement contraires à la loi et qui sont de nature à compromettre le succès de la lutte contre les épizooties sur le plan national. D'autre part, l'Office fédéral reconnaît qu'en dépit de cette situation, le travail accompli en Suisse peut, dans l'ensemble, être considéré comme bon. Dans certains domaines, la Suisse occupe une position de pionnier et est même, dans une très large mesure, davantage préservée des épizooties que les pays voisins. C'est la raison pour laquelle – et compte tenu des implications politiques prévisibles – la Confédération renonce à faire valoir, à l'égard des cantons, les attributions qui lui permettent de prendre des mesures coercitives.

421.3 Rapports avec la Communauté européenne

La situation épizootique est plus favorable en Suisse que dans la plupart des Etats de la Communauté européenne. Il en résulte paradoxalement des difficultés pour l'exportation de bétail suisse d'élevage. En effet, notre cheptel ne doit, par exemple, pas être contrôlé périodiquement en vertu de dispositions fédérales quant à l'existence de tuberculose ou de brucellose, alors que dans nombre de pays voisins, les campagnes d'éradication de ces épizooties ne sont pas terminées et que l'on n'y reconnaît comme cheptel ou comme régions exempts de tuberculose, de brucellose ou de leucose que celui ou celles qui sont soumis à des contrôles périodiques.

Il faut s'attendre à ce que la Suisse doive adopter les réglementations de la Communauté européenne sur les vaccinations prophylactiques, ainsi que sur les vaccinations en cas d'épizootie, si elle entend continuer à exporter du bétail d'élevage et des produits carnés. Il faut en particulier prévoir que la Communauté européenne va interdire les vaccinations contre la fièvre aphteuse, de telle sorte que la Suisse devra renoncer à la vaccination générale annuelle. En revanche, elle devra davantage procéder à des contrôles prophylactiques, pour lesquels il faudra encore créer les conditions préalables indispensables.

En outre, notre structure fédéraliste de répartition des tâches crée des difficultés du fait que la Communauté européenne n'est pas disposée à traiter avec 26 gouvernements cantonaux lorsqu'il s'agit de lutter contre les épizooties, mais exigera de la Confédération les garanties qu'elle juge nécessaires en matière de police des épizooties.

Enfin, on développe des conceptions internationales de la lutte contre les épizooties exigeant qu'en cas d'épizootie, tous les animaux d'un troupeau atteint soient tués. C'est pourquoi l'intégration européenne réclame le développement d'une stratégie nationale uniforme de la lutte contre les épizooties.

422 Possibilités de solution

Au cours de l'inspection, les propositions suivantes ont été faites de diverses parts, afin de combler les grandes et petites lacunes que comporte la pratique actuellement suivie dans notre pays en matière de lutte contre les épizooties.

Les champs de responsabilités et tâches de la Confédération d'une part, et des cantons d'autre part, devraient autant que possible être réexaminés et redéfinis. Une conception de la lutte contre les épizooties devrait être prévue, de telle façon que les tâches de portée nationale soient confiées à la Confédération et que les frais soient mis à la charge de la collectivité assumant la tâche qui est l'objet de sa compétence. Les dispositions de la Confédération réglant la lutte contre les épizooties n'auraient à garantir qu'une moins grande liberté d'action aux cantons dans l'exécution des mesures. L'évolution dans le sens d'une stratégie dirigée de manière centralisée sur le plan national correspondrait aux recommandations de l'Office international de la lutte contre les épizooties, pour ce qui est des épizooties hautement contagieuses (liste A de cet office).

La capacité de l'équipement cantonal devrait être accrue et maintenue en état d'intervention tant que cela est nécessaire, pour permettre d'éliminer en peu de temps les animaux de la première centaine de troupeaux atteints par une épizootie. Pour y arriver en quatorze jours, il faudrait disposer d'une capacité d'élimination de 300 t par jour. Cette capacité existerait il est vrai dans l'ensemble, mais serait répartie de manière fort inégale selon les régions (la Suisse romande manque par exemple d'installations alors qu'il existerait un certain excédent de capacités en Suisse orientale).

Les cantons devraient tenir disponible la capacité nécessaire de moyens de transport et d'établissements de destruction des cadavres. La Confédération aurait, pour sa part, à assurer aux cantons une contribution financière pour leur permettre de s'acquitter de cette tâche. Quant aux dommages causés par les épizooties qui seraient dus à des importations de bétail ou de produits carnés, la Confédération devrait en être rendue responsable en vertu de la loi sur la responsabilité. En vertu du droit actuel, c'est aux cantons qu'il incombe d'assurer le dédommagement des pertes d'animaux. Compte tenu du risque latent d'épizootie que comporte l'utilisation de la viande des animaux abattus lors d'épizooties très contagieuses, il serait opportun, dans l'intérêt général, d'exiger la destruction des cadavres de ces animaux. Cela accroîtrait certes les charges des détenteurs d'animaux touchés ou des cantons ayant l'obligation de verser des dédommagements, mais cette solution serait plus favorable du point de vue de l'économie générale. Il faudrait donc en tirer les conséquences quant à la prise en charge des frais. Une modification y relative de la législation sur les épizooties est en voie d'élaboration.

La mise en valeur différenciée des diverses parties de carcasses d'animaux causerait, en cas de libre concurrence entre les usines de mise en valeur des carcasses, de multiples transports à travers le pays. Pour freiner ce «tourisme de cadavres», il y aurait lieu de limiter à certaines régions le champ d'activité des établissements d'élimination. La base d'existence de celles-ci pourrait être assurée par l'attribution obligatoire des carcasses d'animaux de leur propre région.

Les établissements d'élimination des cadavres devraient être groupés au sein d'une organisation de faîte qui pourrait, le cas échéant, assurer l'équilibre des livraisons entre régions.

En raison des charges de pointe qui pourraient se produire, tous les établissements devraient être «compatibles» entre eux. En d'autres termes, il s'agirait qu'ils disposent tous des mêmes camions et des mêmes containers.

Selon le principe de la responsabilité causale, bouchers et charcutiers devraient être appelés à fournir une plus forte contribution à la couverture des frais de mise en valeur des déchets d'abattage et de boucheries.

Etant donné que la mise en valeur des carcasses d'animaux est inévitablement la cause d'une charge polluante supplémentaire pour l'air ambiant en raison des odeurs qui se dégagent, il est indispensable d'assurer la coordination nécessaire entre les prescriptions de l'Office vétérinaire fédéral et celles de l'Office de la protection de l'environnement.

Sur le plan cantonal, la subordination de l'Office vétérinaire au département cantonal de la santé offre de meilleures garanties pour que la santé de la population soit sauvegardée en cas de graves épizooties. Les cantons devraient donc tenir compte autant que possible de cet aspect dans le cadre de leur organisation administrative. Pour sa part, la Confédération aurait à supporter les frais d'élimination des animaux de la première centaine d'étables contaminées lors de la lutte entreprise contre une épizootie très contagieuse. Le cas échéant, il faudrait, au-delà d'une telle mesure, charger la Confédération d'assumer de manière générale la lutte contre de telles épizooties. Il lui incomberait de diriger la campagne d'éradication et de la financer, les cantons étant chargés d'assumer l'exécution. Mais il ne faudrait pas, en l'occurrence, instituer à nouveau les subventions versées par le passé aux cantons.

43 Conclusions

La commission estime que les possibilités de solution que contiennent les propositions précitées méritent d'être examinées de plus près. A ce sujet, elle tient à insister sur les points suivants:

En principe, il importe de distinguer, entre la tâche permanente normale de destruction des cadavres d'animaux qui consiste pour l'essentiel à mettre en valeur les déchets de boucheries et l'élimination des cadavres dans le cadre de la lutte contre une épizootie. Dans le cas normal, les capacités doivent être mises à disposition par les cantons sans aide fédérale dans l'exercice de leurs attributions en matière de police des épizooties. Des attributions spéciales et des mesures d'aide ne sont nécessaires que s'il s'agit de permettre aux cantons de prendre des mesures extraordinaires pour combattre une épizootie.

Dans l'ensemble, le travail accompli en Suisse sous le régime actuel pour lutter contre les épizooties peut être considéré comme bon. Le problème qui se pose n'est pas dû à un retard par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays, mais résulte au contraire du fait que les succès obtenus précédemment ont conduit à relâcher les efforts entrepris en matière de lutte contre les épizooties. Le danger existe concrètement que nombre de cantons soient dépassés par la tâche consistant à combattre efficacement une épizootie dans un délai suffisamment bref.

Le pouvoir de la Confédération de donner des instructions dans le domaine de la lutte contre les épizooties est étendu. Si ces attributions ne suffisaient pas à assurer le degré de préparation des cantons exigé par le droit fédéral, il ne serait pas possible d'améliorer la situation en renforçant les dispositions y relatives; le seul moyen de remédier aux insuffisances serait au contraire, d'une part, d'accorder une aide financière en cas de nécessité et, d'autre part, de conférer à la Confédération la compétence de lutter contre les épizooties.

Pour que la lutte contre les épizooties puisse être assurée de manière uniforme en Suisse, il conviendrait de disposer d'une conception nationale de cette lutte. On pourrait tout d'abord ne pas décider d'emblée si cette conception doit être établie par la Confédération de sa propre compétence ou si elle doit l'être sur la base d'un concordat. La conception devrait en tout cas définir les questions d'exécution qui relèveraient de la Confédération et celles qui seraient du ressort des cantons.

Il importe de déterminer encore de plus près les exigences posées par l'étranger quant à une réglementation et à une pratique uniformes de la lutte contre les épizooties en Suisse. Il incombera en l'occurrence au Conseil fédéral de développer des solutions tenant compte simultanément de l'intégration européenne et du fédéralisme suisse.

La Confédération devrait contribuer à financer la capacité que les cantons doivent tenir en réserve pour la destruction des cadavres en cas d'épizootie.

44 Recommandations

Aux fins de satisfaire au principe voulant que compétence matérielle et compétence financière devraient concorder, on s'est employé, dans le domaine de la lutte contre les épizooties, à consolider le fédéralisme. Il en résulte d'importants désavantages sur le plan de l'accomplissement des tâches. A vrai dire, il y aurait lieu de ne pas instituer de nouveau l'ancien système de subventionnement; en revanche, la Confédération devrait participer plus fortement à l'exécution, compte tenu des exigences que poserait la lutte contre d'éventuelles épizooties.

La Commission de gestion soumet donc les recommandations suivantes au Conseil fédéral:

441

Le Conseil fédéral devrait déterminer comment il est possible de remédier aux insuffisances à cause desquelles les cantons risqueraient d'être dépassés par la gravité d'une épizootie. Il faut tout spécialement examiner en l'occurrence quelles

attributions permettant de lutter contre les épizooties devraient être conférées à la Confédération et comment celle-ci peut, en cas d'épizootie, participer aux frais causés aux cantons par l'épurement nécessaire.

442

La lutte contre les épizooties devrait être menée selon le principe de la complète destruction de la viande des animaux atteints qui représente un danger pour la santé de l'homme ou dont la qualité est diminuée. Une utilisation partielle de la viande provenant d'animaux contaminés pour l'alimentation humaine doit être autant que possible évitée, le consommateur pouvant facilement réagir négativement en renonçant de manière générale à consommer de la viande.

443

La commission de gestion devrait être renseignée sur l'état des travaux d'établissement d'une conception portant sur la lutte contre les épizooties ainsi que sur le programme d'élaboration.

444

Le Conseil fédéral devrait déterminer de quelle manière il est possible de satisfaire aux exigences de l'étranger par une conception nationale de la lutte contre les épizooties. La commission de gestion souhaite être renseignée sur les intentions y relatives du Conseil fédéral.

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral de lui faire savoir, d'ici *le 5 mars 1990*, quelles suites il pense donner à la présente inspection.

45 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris position le 28 février 1990 comme il suit:

451 Généralités

Le Conseil fédéral salue le fait que la Commission de gestion se soit intéressée de plus près au problème de la lutte contre les épizooties. Il est en principe d'accord sur tous les points essentiels avec le résultat de l'analyse des problèmes à laquelle vous avez procédé et estime également nécessaire de supprimer les lacunes mentionnées dans le rapport. Il est aussi d'avis, avec la Commission de gestion, qu'il faut, dans la perspective de l'intégration européenne, harmoniser nos prescriptions avec celles de la CE et renforcer les compétences de la Confédération, notamment en ce qui concerne le trafic des animaux et des marchandises ainsi que la lutte contre les épizooties économiquement importantes et hautement contagieuses.

452 Prise de position à l'égard des différentes recommandations

ad 441 Compétences de la Confédération, coût de l'infrastructure

Conformément aux solutions possibles préconisées par la Commission de gestion, le Conseil fédéral considère qu'il est opportun de procéder sur trois niveaux. Dans le cadre d'une nouvelle conception de la législation sur les épizooties, il s'agirait

a. D'adapter l'organisation de la lutte contre les épizooties aux besoins actuels et de mieux préciser les devoirs de la Confédération et des cantons,
b. De confier les tâches de portée nationale ou intéressant l'Europe entière à la Confédération et
c. De répartir les frais, conformément à l'attribution des responsabilités, entre la Confédération, les cantons et ceux qui les causent.

En tant que mesure réalisable immédiatement, les cantons doivent, dans le cadre du droit en vigueur, être tenus de disposer des installations nécessaires pour le transport, la mise à mort et la destruction non dommageable des cadavres pour faire face à une éventuelle épizootie. Les capacités requises dans chaque canton sont déterminées en fonction du cheptel.

ad 442 Renonciation à l'abattage et à la mise en valeur d'animaux contaminés (principe de la destruction complète)

La mise à mort et la destruction non dommageable (sans mise en valeur de la viande) de tous les animaux d'une exploitation dans laquelle on constate la présence d'animaux contaminés est une procédure recommandée par l'Office international des épizooties à Paris (OIE) dans la lutte contre les maladies dangereuses et hautement contagieuses figurant dans la liste A de l'OIE. Cette opération (abattage sanitaire) est largement pratiquée dans les autres Etats de l'AELE et dans de nombreux autres pays d'Europe occidentale et pourrait à l'avenir également s'imposer pour la Suisse. Etant donné qu'il s'agit d'une tâche de portée nationale, le Parlement devra décider, le moment venu, dans le cadre d'une modification de la loi sur les épizooties, d'une éventuelle participation de la Confédération aux frais.

L'abattage sanitaire offre, dans un premier temps, la possibilité la plus efficace pour limiter un foyer et, pour la Suisse, de recouvrer aussi rapidement que possible son statut «libre d'épizooties», si important pour le commerce international. Si cette façon de procéder ne devait pas permettre d'endiguer une épizootie, on devrait, pour des motifs économiques, revenir dans un second temps à l'abattage et à la mise en valeur de la viande. Il va sans dire que seule la viande ne présentant aucun risque pour le consommateur entrerait en ligne de compte.

ad 443 Etat des travaux en ce qui concerne le concept de lutte contre les épizooties

Dans le courant de 1990, il est prévu de mettre au net au sein de l'administration, le concept de lutte contre les épizooties des années 90, qui entraînera la révision de la législation sur les épizooties. Pour le secteur partiel de la destruction des

cadavres d'animaux, on dispose d'une expertise avec une proposition pour un concept logistique.

Dans le cadre de la procédure de consultation, les milieux intéressés auront l'occasion de s'exprimer à ce sujet. Le Conseil fédéral tiendra la Commission de gestion au courant de la progression des travaux.

ad 444 La conception nationale concernant la lutte contre les épizooties face aux exigences de l'étranger

L'Office fédéral compétent entretient des contacts étroits avec les autorités de la CEE et de l'AELE. Les pays de l'AELE s'efforcent de coordonner entre eux les mesures qu'ils prennent. Lors de la préparation et de l'application de prescriptions suisses, les autorités fédérales prennent en considération les réglementations des pays européens et en tiennent compte dans toute la mesure du possible. Pour maintenir les possibilités d'exportation d'animaux et de produits animaux dans la CE, il sera inévitable de s'en tenir aux exigences de la CE. Cela impliquera en particulier une extension notable des contrôles et mesures prophylactiques.

II. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur ses inspections

1 Aperçu

Deux faits ont amené la commission à inspecter le *Service féminin de l'armée:* la hausse des coûts de publicité et la baisse du recrutement. Son inspection a révélé que le problème majeur de ce Service est le manque de compréhension dont il fait l'objet, tant au sein de l'armée elle-même que dans l'opinion publique. La publicité se justifie certes puisqu'il faut faire appel à des volontaires, mais le recrutement devrait s'effectuer davantage de personne à personne, les «anciennes» pouvant susciter des vocations chez les femmes qu'elles connaissent. Il faudrait de plus réduire la tranche d'âges visée. Enfin, on pourrait mieux résoudre une partie des problèmes administratifs du Service féminin, lequel doit remplir la mission d'un office fédéral de troupe, si on le plaçait sous l'autorité directe, non plus d'un office fédéral, mais du Groupement de l'instruction ou de ses services d'état-major. La Commission de gestion a transmis les recommandations y relatives au chef du Département militaire fédéral.

A l'*Office fédéral de l'économie des eaux,* la commission s'est tout particulièrement occupée du secteur de la protection contre les crues et du secteur des grands barrages. Elle a constaté que l'écart, qui s'élargit, entre les tâches à accomplir et les ressources en personnel inquiètent les responsables. Elle a donc prié le Département de tutelle de tenir compte de cette situation lors de la définition courante des objectifs de l'Office. Le Département a satisfait à sa demande.

En matière de sécurité des grands barrages, la commission a constaté que la responsabilité de l'Office a considérablement diminué avec la mise en place du nouveau système de contrôles. Les exploitants de barrages assurent désormais eux-mêmes, par le biais de contrôles internes et de contrôles externes, la garantie de la sécurité des ouvrages, les contrôles externes devant vérifier les mesures de sécurité prises par les exploitants eux-mêmes. Dans ces conditions, la Confédération n'a plus qu'à superviser le fonctionnement du système, comme elle le fait dans d'autres secteurs de l'administration fédérale. La Commission de gestion a donc décidé de faire examiner le système de contrôle de sécurité des grands barrages dans le cadre du projet EFFI–QM.

Les inspections concernant le DFAE, le DFI, le DFF et le DFEP ne sont pas encore terminées ou ont été remises à plus tard. La section chargée du DFJP a renoncé à inspecter l'office fédéral des étrangers comme elle avait prévu de le faire, afin de ne pas empiéter sur les prérogatives de la commission parlementaire d'enquête. Deux des trois membres de la section ont d'ailleurs participé aux travaux de ladite commission.

2 Inspection visant à déterminer l'importance des offices de chèques postaux décentralisés

21 Mandat et manière de procéder

La présente inspection a pour but de répondre aux questions suivantes:
- Comment la structure décentralisée actuelle des services de chèques postaux cadre-t-elle avec les exigences que pose la solution optimale pour l'économie d'entreprise?
- De quelle façon peut-on utiliser, sur le plan de la politique régionale, les avantages que représentent les services décentralisés de chèques postaux?

La section s'est procuré les documents nécessaires et a visité les plus grands et les plus petits offices de chèques postaux, ainsi que le centre de calcul des chèques postaux (CCC). A titre de comparaison, elle est allée voir de quelle manière se déroulent les opérations de paiement dans une grande banque.

Le projet APOCO (automatisation du service des chèques postaux), dont la réalisation est suivie par un groupe de travail des quatre sections PTT des commissions des finances et de gestion des conseils législatifs, ne fait pas l'objet de la présente enquête.

22 Résultats

221 Tâches et organisation des PTT en matière de trafic des paiements

Dans les *opérations de paiement qui se déroulent en Suisse,* les PTT ont pour fonction d'exécuter un grand nombre de petits mandats de paiement, alors que les banques s'occupent avant tout de sommes plus importantes. La participation des banques atteint 33 billions de francs, celles des postes 1,5 billion; les PTT gèrent environ 7 pour cent des comptes dans notre pays. Le système bancaire dispose de plus de 581 instituts comprenant 5000 établissements bancaires; quant aux PTT, leur organisation s'appuie sur plus de 3900 bureaux de poste et 25 offices de chèques postaux, répartis de manière égale dans toutes les régions de la Suisse.

L'*Entreprise des PTT* occupe 2650 personnes dans les 25 offices de chèques postaux, 650 dans les services centraux. A cela s'ajoutent quelque 20 000 fonctionnaires postaux travaillant à temps complet ou partiel dans les bureaux de poste et dans les offices préposés à la remise d'argent. L'automatisation réalisée jusqu'ici dans les services de chèques postaux a déjà permis d'économiser près de 500 postes.

Les PTT espèrent encore récupérer 800 à 1000 postes grâce à d'autres mesures de rationalisation. On a introduit dans tous les bureaux de poste des appareils à coder, qui permettent à un ordinateur de lire les bulletins de versement. Toutefois, l'automatisation de la comptabilité ne pourra être effective qu'au cours de la phase C du projet APOCO, actuellement en préparation.

A l'heure actuelle, les *offices de chèques postaux ont pour tâche principale* de tenir les comptes manuellement. Le mandat de paiement du client de la poste parvient par lettre à l'office responsable de sa région, qui débite et traite le compte du

client. Les mandats de paiement sont envoyés par l'office de chèques postaux aux bureaux de poste des destinataires; ceux qui concernent les comptes du même office de chèques postaux sont portés au crédit du compte du destinataire, lequel en est avisé. Les mandats pour lesquels on utilise les bulletins de versement modernes portant un numéro de référence sont envoyés par l'office de chèques postaux qui gère le compte au centre de calcul, à Berne. Ce centre les traite selon un système automatisé, effectue les versements, fait procéder aux bonifications nécessaires par l'intermédiaire des offices de chèques postaux qualifiés et en avise les destinataires (dans ce cas, la comptabilité reste une tâche purement manuelle des offices de chèques postaux).

La *structure des services de chèques postaux* a une histoire. Les 25 offices ont été ouverts entre 1906 et 1921. En 1972, le conseil d'administration des PTT a décidé d'automatiser les services de chèques postaux en prévoyant un seul centre de traitement, à Fribourg. Une ébauche de direction générale du projet APOCO, datée de 1978, arrivait à la conclusion qu'il fallait regarder comme optimale la solution préconisant la création de trois centres de traitement. Le conseil d'administration des PTT a décidé le 7 décembre 1978, d'une part, d'abroger la décision de 1972 et, d'autre part, d'ajourner la décision relative à la suppression des offices de chèques postaux. Manifestement, des motifs relevant de la politique en matière de personnel et de la politique régionale ont été déterminants.

Lors d'un séminaire tenu en février 1983, la direction du projet APOCO a décidé de renoncer à son idée d'un triple centre et a ordonné la réalisation de la phase C du projet en optant pour une solution prévoyant autant que possible une décentralisation.
Ainsi, la question de la création de centres de traitement entraînant la suppression de tous les offices de chèques postaux n'a plus fait l'objet d'aucune enquête.

Lors du calcul des frais entraînés par la rationalisation, seules ont été recueillies des offres en faveur de la solution de 25 offices de chèques postaux. Une vérification interne, faite par les PTT, de variantes avec 20 et 12 offices a montré qu'on pourrait ainsi économiser de 5 à 10 millions de francs par an. La Direction générale du projet APOCO – et dans son sillage la Direction générale des PTT – admettent en outre qu'il est possible de trouver des solutions satisfaisantes, même en ce qui concerne le service à la clientèle. Elles y renoncent toutefois, étant donné la résistance attendue sur le plan régional; de plus, la question serait posée trop tard et l'on ne pourrait s'en occuper que si l'exécution de paiements sans formules de papier devait modifier fondamentalement la situation dans les services financiers postaux.

Au début de l'inspection, des représentants des PTT avaient encore déclaré qu'il était possible de maintenir les 25 offices aux yeux des tiers, même si l'on limitait à 11 centres le travail effectif. Car, une fois l'automatisation terminée, le travail à effectuer encore manuellement (prestations de services relatives aux mandats de paiement non automatisés) continuerait à incomber aux offices de chèques postaux. Cependant, la Direction générale des PTT a décidé, le 21 août 1989, de maintenir le chiffre de 25 offices de chèques postaux pour la phase C du projet APOCO.

La *visite rendue à deux offices de chèques postaux* donne l'impression que les PTT ont – peut-être en raison d'une fausse appréciation du temps nécessaire à l'automatisation – négligé d'introduire dans les offices de chèques postaux des moyens auxiliaires de rationalisation qui auraient pu rendre service dans l'intervalle. On travaille beaucoup manuellement et sans moyens auxiliaires, dans de vieux locaux (p. ex. pour trier des lettres en formant des tas sur un bureau nu). En revanche, il existe à Berne-Bümpliz un centre de calcul des services de chèques postaux tout à fait moderne. Ce bâtiment prouve que les PTT sont en mesure, quand ils décident de le faire, de créer un service automatisé répondant aux exigences actuelles.

222 Les arguments des PTT en faveur de la structure existante

Les PTT ont, pour le compte de la section, exposé comme suit les *arguments favorables ou défavorables à une centralisation des services de chèques postaux:*

Arguments favorables à la centralisation
- organisation moins coûteuse,
- meilleure utilisation des avantages de l'automatisation,
- dépenses peu importantes pour la direction et la coordination,
- gain d'un jour grâce à la suppression de l'envoi à d'autres offices en ce qui concerne les mandats de paiement adressés à d'autres régions,
- rentabilité plus élevée des investissements (meilleur degré d'utilisation, moins de points d'entretien, frais d'entretien peu importants, utilisation optimale des locaux),
- assez grandes économies de personnel (meilleure utilisation de la main-d'œuvre et meilleure conservation du savoir-faire, entrée en lice plus facile d'auxiliaires travaillant à temps partiel),
- frais totaux d'exploitation peu importants,
- prix du terrain plus avantageux pour d'éventuelles constructions en cas de concentration dans des régions agricoles.

Arguments défavorables à la centralisation
- réduction des possibilités de recourir à des solutions de rechange, d'où insécurité plus grande
- forte résistance des associations du personnel contre la centralisation (en raison des rigueurs que pourrait entraîner un déplacement de personnel)
- risque de suppression d'emplois dans des régions économiquement faibles
- recrutement plus difficile dans les grands centres que dans les régions marginales
- perte de valeur ajoutée dans ces régions
- perte d'offices de chèques postaux pour nombre de localités importantes des cantons et pour les régions marginales
- perte d'emplois proposés par la Confédération dans des régions économiquement faibles, telles que la Chaux-de-Fonds et Glaris
- parcours plus long, en cas de centralisation, pour les envois de l'office de chèques postaux aux clients
- obligation de s'accommoder d'horaires de travail moins agréables

- risque de voir s'atténuer, au sein des PTT, la tendance à s'identifier à l'office régional de chèques postaux
- relâchement des rapports avec la clientèle et mise en question de la présence des PTT dans les centres économiques, car les points régionaux de service à la clientèle seraient abandonnés. Les anciens clients perdraient tout contact avec l'office de chèques postaux, le service des chèques postaux deviendrait anonyme et sa compétitivité diminuerait.

Les PTT soulignent que les offices de chèques postaux doivent, pour des raisons se rapportant au déroulement des opérations, être situés à proximité immédiate des centres de trafic, aussi longtemps que la majorité des mandats de paiement reposent sur des documents en papier. Ils admettent que la répartition du mouvement des versements postaux sur 25 offices ne constitue pas la *condition optimale* d'une gestion d'exploitation rationnelle et avantageuse. La création de plusieurs grands centres serait préférable en l'occurrence. Les PTT acceptent qu'on s'écarte de la solution optimale sur le plan de l'économie d'entreprise au profit des *avantages économiques et de ceux de la politique régionale.* Mais ils n'ont jamais dit dans quelle mesure cet écart existe. Ils reconnaissent que, s'il fallait commencer maintenant à développer le service des chèques postaux, ils donneraient la *préférence à la centralisation* et répartiraient tout le trafic sur deux grands centres de calcul. Toutefois, si l'on tenait compte de la réalité, il conviendrait de s'en tenir aux 25 offices de chèques postaux. C'est seulement lorsque l'automatisation aurait progressé qu'on pourra réexaminer encore une fois l'entière conception. Il ne serait en outre pas politiquement payant de supprimer simplement quelques offices.

223 Les PTT par rapport aux banques dans le trafic des paiements

La visite rendue à une *grande banque suisse* montre que les PTT ont environ dix ans de retard en ce qui concerne l'automatisation du système des chèques postaux. Dans cet établissement, chaque succursale est équipée de la même façon que les deux centrales, bien que sur une plus petite échelle. On peut accéder directement aux données actuelles à partir de n'importe quel endroit. Les comptes sont gérés automatiquement, de même que les opérations du Swiss Interbank Clearing, système de paiements reliant les banques de notre pays. Le grand établissement visité a, il y a douze ans, créé une banque de données centrale des clients et un système de comptabilisation ad hoc. Elle a dépensé quelque 2 milliards de francs pour automatiser entièrement les transactions.

Les banques désirent que les PTT mettent à leur disposition les données relatives aux clients des chèques postaux, ce qui permettrait d'éviter tout processus purement manuel dans les banques. (Mais les PTT craignent manifestement que ces indications soient utlisées pour attirer dans les banques de nouveaux clients). En outre, il faudrait automatiser la transmission entre les PTT d'une part, et le centre du Swiss Interbank Clearing et les diverses grandes banques d'autre part. Les banques ont, de leur côté, l'impression que les PTT exercent leur monopole également dans des domaines où ils sont en libre concurrence avec les entreprises

privées (p. ex. les taxes de télécommunications couvrant les frais de prestations monopolistiques dont les concurrents ont besoin, ou lorsqu'ils tentent d'évincer les cartes traditionnelles du système bancaire au profit de leur nouvelle carte à puce). Cependant, les banques confirment que, dans l'ensemble, elles sont très contentes des prestations des PTT.

23 Conclusions

La commission est arrivée à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire, ni sur le plan technologique ni sur celui des contacts entre les PTT et leur clientèle, de continuer à disposer de 25 offices de chèques postaux servant d'intermédiaires entre les clients ou les offices d'une part, et le centre de calcul d'autre part. Comme les PTT le reconnaissent, le service de la clientèle doit avoir lieu au guichet, là où les contacts sont les plus directs. Il s'agit en l'occurrence de personnaliser davantage les conseils. En revanche, les contacts peuvent s'établir dans d'assez bonnes conditions, par lettre ou par téléphone avec l'office de chèques postaux, indépendamment de la distance. Il est vrai que, là où un paiement s'effectue dans l'arrondissement des chèques postaux, l'échange de documents peut durer un jour de plus au pire en cas de centralisation (trajet plus long pour parvenir à la centrale et en revenir). On gagne au contraire un jour avec les mandats de paiement dépassant la limite de l'arrondissement. Toutefois, en règle générale, les PTT sont plus rapides que les banques dans leurs rapports avec la clientèle. En outre, le télévirement permet déjà maintenant à quelques clients de connaître le nouvel état de leur avoir vers la fin de l'après-midi où se déroule l'opération, et d'en disposer de nouveau. Le système de correspondance auquel il faut recourir exige simplement que les centres de chèques postaux soient situés à proximité de l'un des grands axes de trafic de notre pays.

Les décisions pour ou contre une centralisation des services de chèques postaux ont été prises au sein des PTT, en partie au niveau de la direction du projet. Le processus de décision montre que les PTT s'étaient déjà prononcés en se fondant sur des critères politiques avant d'avoir examiné à fond les questions d'exploitation. De l'avis de la commission, ce serait aux autorités politiques de pondérer les aspects politiques des problèmes dans ce domaine. Les PTT devraient, conformément à leur mandat, s'en tenir exclusivement à des critères d'économie d'entreprise. Vues sous cet angle, les décisions pour ou contre une centralisation du service des chèques postaux n'ont pas été suffisamment mûries.

Les raisons avancées contre une centralisation des services de chèques postaux ne sont guère convaincantes. Les PTT peuvent se rapprocher de leur clientèle plutôt grâce aux bureaux de poste qu'au moyen de centres de chèques postaux. En outre, améliorer une prestation par suite d'une centralisation soigne davantage les intérêts des clients que perpétuer les habitudes prises. Lorsque les PTT relèvent qu'en maintenant les offices de chèques postaux, ils appliquent les instructions du Conseil fédéral du 25 février 1981 relatives à la prise en considération des cantons lors de la création ou du transfert de postes de travail de la Confédération, ils n'ont que partiellement raison, car ils ont l'intention de réduire de moitié l'effectif du personnel des offices de chèques postaux. Si la structure actuelle du service de ces chèques ne change pas, ce sont surtout les régions économiquement faibles qui

en pâtiront. Si, au contraire, on construit deux ou trois centres en dehors des grandes agglomérations, et si on utilise le personnel récupéré à la promotion des ventes dans tous les bureaux de poste de Suisse, alors la centralisation pourrait se révéler bénéfique, même sur le plan de la politique régionale.
Une solution consistant à créer au moins deux ou trois centres est de toute façon nécessaire pour des raisons de sécurité des données.
Il s'agit toutefois de préciser dans la conception actuelle des PTT quelles seront les tâches futures des offices de chèques postaux. Il faudra aussi englober dans l'examen de l'ensemble du problème la réduction, dans les agglomérations, des charges sur le plan du personnel et des locaux que pourrait entraîner le transfert des centres de chèques postaux dans les grandes villes.

24 Recommandations

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'inviter les entreprises des PTT à

241

promouvoir la réalisation du projet APOCO de manière à rationaliser sans tarder le trafic des paiements par chèques postaux;

242

concentrer les services de chèques postaux sur un nombre optimal d'offices déterminé par des considérations d'économie d'entreprise; à cet égard, les résultats de la présente inspection plaident en faveur de la disparition d'une grande partie des offices;

243

tenir compte des considérations liées à la promotion de l'économie régionale en implantant les offices de chèques postaux restants en dehors des grands centres urbains, sur les axes principaux du trafic;

244

renforcer la collaboration avec les banques en vue d'une exploitation maximale des synergies dans le trafic des paiements, sans que ni les prestations de services en faveur des clients des PTT ni la position des PTT sur le marché n'en souffrent.

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de lui communiquer d'ici la *mi-mars 1990* quelle suite il entend donner au présent rapport.

25 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris position le 4 avril 1990 comme il suit:

Le Conseil fédéral a analysé le rapport et fait exécuter des études supplémentaires. Selon l'article 14 de la loi sur l'organisation des PTT (LO–PTT), il exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances des PTT et leur donne les directives nécessaires à la sauvegarde des intérêts importants du pays. L'article 2 de la loi précitée prévoit que l'entreprise est gérée d'après les principes de l'économie industrielle et que les installations doivent être maintenues en bon état d'entretien et adaptées aux nécessités du service.

Vu ces bases, le DFTCE, département spécialisé compétent, a dépouillé le rapport de votre Commission et mené une discussion intensive avec les PTT. Ceux-ci ont été priés de recalculer et d'évaluer une nouvelle foi les diverses variantes concernant la structure des services de chèques postaux automatisés, compte tenu de la solution préférée par votre Commission. Vous trouverez en annexe, pour information, le rapport ad hoc. Vu ce travail, le Conseil fédéral arrive aux considérations et conclusions suivantes:

1. En principe, les organes des PTT sont tenus de prendre leurs décisions d'après les principes de l'économie industrielle (art. 2 LO-PTT). Ce faisant, ils doivent tenir compte des «intérêts du pays». Le Conseil fédéral peut leur donner des instructions en vue de sauvegarder des «intérêts importants du pays» (art. 14, 1er al.).

   Mentionnons d'ailleurs les directives du Conseil fédéral sur la coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale, du 26 novembre 1986 (FF *1986* III 1008). Ces directives sont formulées en termes généraux et s'adressent à tous les services de la Confédération. Pour les PTT, elles doivent être prises en considération dans le cadre de l'article 2 LO-PTT, qui met toutefois l'accent sur les critères relevant de l'économie industrielle.

2. Outre le choix entre la décentralisation et la centralisation, la sélection du système joue un rôle important. Compte tenu de paramètres estimés de manière optimiste, la centralisation des services de chèques postaux, préférée par votre Commission, pourrait aboutir à une réduction des coûts de 6 millions de francs par année au chapitre de l'exploitation et de 18 millions au chapitre des investissements.

3. Il importe néanmoins de tenir compte d'autres aspects. De trop grandes unités sont également problématiques du point de vue de l'économie d'entreprise. Comme le montre l'expérience, une répartition optimale des tâches est surtout possible dans les offices de chèques postaux de moyenne importance. Dans les grands centres, une organisation à plusieurs niveaux est synonyme de perte de souplesse. Les charges pour les tâches importantes (réception des documents, saisie des données, emballage/expédition, etc.) restent pratiquement les mêmes dans toutes les variantes. Pour ces raisons, les besoins en personnel ne sont pas moins importants avec une solution centralisée.

4. Le recrutement du personnel joue un grand rôle. Avec une structure décentralisée, il est plus facile de recruter du personnel. Avec la centralisation, il faudrait recruter et former un grand nombre de personnes. Etant donné l'assèchement actuel du marché du travail, cela conduit à des difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer. Une solution décentralisée qui repose sur l'infrastructure existante met à contribution le personnel actuel déjà formé.

5. L'opinion des PTT semble plausible. Ceux-ci estiment que le passage à une exploitation automatisée fondée sur une solution décentralisée se fera sans problèmes.

   La technologie disponible actuellement permet de travailler efficacement avec des solutions décentralisées et réduit le risque de pannes. Les stratégies modernes d'informatique et d'organisation tendent à ne faire effectuer de manière centralisée que les tâches qui ne peuvent pas être effectuées judicieusement de manière décentralisée.

   Même si le traitement des opérations sans documents augmente dans une large mesure, il faudra pendant de nombreuses années s'occuper d'un volume considérable de documents à transporter. Avec une solution décentralisée, les distances et les délais de transport peuvent être contenus dans d'étroites limites.

6. Il n'est guère possible d'établir une comparaison avec les banques au sujet du trafic des paiements postaux. La poste doit traiter un nombre beaucoup plus important de paiements. Ceux-ci se font de manière décentralisée dans un grand nombre de bureaux de poste.

   En ce qui concerne les relations des PTT avec les banques, nous constatons d'ailleurs que ces dernières sont en général satisfaites des prestations des PTT. Les demandes qu'elles formulent relèvent de la politique d'entreprises des PTT et font l'objet de négociations bilatérales.

7. Comme le constate la Commission de gestion du Conseil des Etats, il est urgent d'automatiser les services de chèques postaux. Elle a relevé que les PTT accumulent un retard considérable par rapport aux banques.

   L'automatisation du service des chèques postaux est indispensable pour que les PTT puissent maintenir leur position dans le marché du trafic des paiements. Tout retard entraîne le risque de perdre des clients. Une diminution de 10 pour cent du trafic entraîne chaque année une réduction de 1 milliard des avoirs sur les comptes et de 44 millions de produits pour les services de chèques postaux (intérêt calculé). Les économies de frais de personnel liées à l'automatisation atteignent environ 40 millions de francs par année. Le développement du système a nécessité jusqu'à présent environ 12 millions de francs par année. Il est donc très important que l'on se mette immédiatement à la réalisation du système.

8. Vu ces considérations et les bases mentionnées au début du présent document, le Conseil fédéral arrive à la conclusion suivante:

8.1 Les PTT ont agi dans le cadre de leur mandat et dans les limites de leur marge de manœuvre.

8.2 Il n'est pas exclu que des considérations relevant de l'économie nationale et notamment de la politique régionale soient aussi intégrées dans la décision. Comme nous l'avons mentionné au début, cela n'incombe pas en premier lieu aux organes des PTT. Mais ceux-ci n'ont pas outrepassé leur marge de manœuvre, la variante choisie étant acceptable du point de vue de l'économie industrielle.

8.3 Un «intérêt important du pays» au sens de l'article 14, 1er alinéa, qui conduirait le Conseil fédéral à donner des instructions aux PTT, n'est pas décelable en l'occurrence.

8.4 Le Conseil fédéral renonce donc à donner aux PTT des instructions concernant l'organisation de leurs offices de chèques postaux.

Annexe: Rapport des PTT du 7 mars 1990

33605

Prise de position de l'Entreprise des PTT concernant le rapport «Inspection destinée à apprécier l'importance des offices de chèques postaux décentralisés» de la commission de gestion (CDG) du Conseil des Etats (CE)

Annexe

du 23 novembre 1989

1 Rapport et recommandations de la Commission de gestion du Conseil des Etats

Dans le cadre de ses travaux, la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est préoccupée de savoir si la structure décentralisée actuelle des services des chèques postaux est compatible avec les exigences qu'impose la recherche d'une solution optimale sous l'angle de l'économie d'entreprise et de quelle manière les avantages qu'offre cette structure sont mis à profit sur le plan de la politique régionale.

Ladite commission a consigné les résultats de ses travaux et ses conclusions, ainsi que les recommandations dont il sera question ci-après, dans un rapport daté du 23 novembre 1989.

Elle a en outre recommandé au Conseil fédéral d'inviter l'Entreprise des PTT à:

1. Poursuivre les travaux de réalisation du projet APOCO de manière à atteindre sans retard le stade de rationalisation voulu dans les services financiers postaux;
2. Veiller à ce que les services des chèques postaux limitent le nombre des offices de chèques postaux à celui qui peut être considéré comme optimal du point de vue de l'économie d'entreprise (ce qui d'après les résultats des diverses visites des lieux pourrait signifier qu'il convient de supprimer un bon nombre d'offices de chèques);
3. S'associer à l'effort de développement économique sur le plan régional par l'implantation le long des principaux axes de communication et en dehors des grandes agglomérations de ceux des offices de chèques postaux qui subsisteraient;
4. Intensifier la collaboration avec les banques de manière à obtenir un effet de synergie maximal dans le secteur des paiements, mais sans que cela nuise à l'éventail des prestations offertes à la clientèle des PTT ou amoindrisse la position des PTT sur le marché.

Enfin, ladite commission prie le Conseil fédéral de la renseigner, d'ici à la fin de mars 1990, sur la suite qu'il entend donner au rapport en question.

2 Prise de position de l'Entreprise des PTT

Pour exposer notre point de vue sur la question assurément complexe du nombre idéal et de l'emplacement optimal des offices de chèques postaux, nous avons adopté le plan général suivant:

21 Brève rétrospective

22 Analyse dans l'optique des coûts

23 Questions concernant le service à la clientèle

24 Considérations touchant à l'emploi du personnel

25 Questions relevant du domaine des constructions

26 Considérations générales sur la centralisation et la décentralisation

27 Collaboration avec les banques

28 Considérations finales.

21 Brève rétrospective

Dans son rapport, la Commission de gestion du Conseil des Etats a fait ressortir la structure des services financiers postaux et les principaux facteurs régissant l'évolution actuelle. Nous n'en reparlerons donc pas ici et aimerions plutôt préciser ou compléter certains points.

Force est d'abord de relever que les points de vue sur la question du nombre des offices de chèques postaux ont varié au cours des diverses étapes de réalisation du projet d'automatisation des services des chèques postaux. Néanmoins, mis à part celui des progrès de la technique, le facteur le plus souvent retenu pour le choix d'une voie plutôt que d'une autre a été celui de la situation sur le marché de l'emploi.

Naguère, au cours des années 70, le projet prévoyant la suppression des 25 offices de chèques et leur remplacement par de grands centres suscita bon nombre d'interventions de la part de cantons, de villes, de parlementaires et des syndicats. C'est ainsi que 18 cantons intervinrent avec fermeté auprès des PTT pour exiger soit le maintien de «leur» office de chèques, soit, dans le cas où eût été retenue la solution prévoyant la suppression des offices et leur remplacement par deux ou trois centres, l'implantation d'au moins un de ces centres dans une région étant la leur.

De surcroît, rien n'exigeait, à l'époque où furent réalisés les premiers travaux d'automatisation, qu'on fixât d'avance le nombre des offices de chèques. Les premiers services automatisés offerts aux clients disposant d'un ordinateur étaient groupés dans un centre de calcul assurant le traitement centralisé des documents, en suite de quoi l'avènement des documents photolisibles, qui se traduisit par la mise en place d'appareils de codage au guichet, fut essentiellement l'affaire des offices de poste. La mise en route des travaux préparatoires en vue de l'automatisation de la gestion des comptes a remis à l'ordre du jour la question du nombre des offices de chèques, dont le moment était ainsi venu de décider.

Diverses variantes ont déjà été examinées dans le cadre d'une étude préliminaire entreprise en 1985. Une fois en possession des premières offres et des résultats détaillés de l'analyse, on put comparer entre elles et évaluer une solution prévoyant la décentralisation intégrale, une autre la centralisation intégrale et une troisième, hybride celle-là, impliquant une combinaison des deux autres.

A l'époque, la centralisation, il est vrai, apparaissait comme la solution la plus avantageuse financièrement parlant. Cependant, la même étude montrait aussi que la variante de la décentralisation se défendait beaucoup mieux qu'auparavant tant du point de vue des possibilités qu'elle offrait sur le plan technique que de celui de son coût.

Au vu des résultats de cette étude, l'Entreprise des PTT estima qu'il ne fallait pas opter pour une variante autre que celle de la décentralisation, prévoyant 25 offices de chèques dotés des mêmes équipements. En prenant cette décision, elle avait également tenu compte du fait qu'un tel projet, de par sa complexité, impliquait des risques (automatisation intégrale d'un seul coup, problèmes concernant l'exploitation et le service à la clientèle) et posait en outre des exigences élevées sur le plan de la sécurité.

22 Analyse dans l'optique des coûts

Les PTT n'ont pas attendu l'intervention de la Commission de gestion du Conseil des Etats pour examiner la rentabilité de diverses variantes s'inscrivant dans le cadre de la conception en faveur de laquelle penche actuellement la balance. La conception proposée a en effet servi de base de calcul pour des comparaisons qui englobaient:

- des variantes prévoyant 12 ou 20 offices de chèques postaux;
- une variante prévoyant, à titre de solution extrême, 2 centres;
- une variante prévoyant plusieurs centres, dans le sens de la proposition formulée par la Commission de gestion du Conseil des Etats.

221 Douze ou 20 offices de chèques postaux

Dès que la conception concernant le service qui reposait sur l'hypothèse du maintien des 25 offices de chèques postaux existants fut prête, le directeur des services postaux fit procéder à une comparaison destinée à faire ressortir les répercussions sur la rentabilité des deux autres variantes (12 et 20 offices de chèques).

Cette étude montra qu'une réduction du nombre des offices de chèques pouvait éventuellement, suivant la variante choisie, permettre de faire l'économie de 5 à 10 millions de francs de frais par année pour un volume global annuel des frais estimé à 824 millions de francs pour l'ensemble des services financiers postaux (1988).

222 Variante prévoyant deux centres

Dans le cadre de la procédure de mise en soumission, un fournisseur a également proposé une variante prévoyant deux centres et la saisie décentralisée des données.

L'examen de cette variante a fait ressortir ce qui suit. Les investissements et les frais d'exploitation sont certes moins élevés avec la variante de décentralisation offerte par cet autre fournisseur; néanmoins, par rapport à l'ensemble du projet et à la variante de décentralisation préconisée par les PTT dans la conception proposée (avec le fournisseur prévu), les investissements restent supérieurs (+ 38 mio. de fr.) et les frais d'exploitation augmentent chaque année de 3 millions de francs.

Cette comparaison démontre que, si le système est judicieusement choisi, une variante prévoyant la décentralisation peut parfaitement être meilleur marché qu'une autre qui est axée sur la centralisation.

223 Variante prévoyant plusieurs centres

En nous référant pour cela aux recommandations 2 et 3 de la Commission de gestion du Conseil des Etats, lesquelles prévoient quelques centres implantés sur des axes de communication principaux et en dehors des agglomérations, nous avons examiné sous l'angle économique et financier une variante prévoyant, tel que le suggère la proposition de ladite commission, un petit nombre de centres.

Pour pouvoir disposer rapidement de chiffres permettant de faire la comparaison, on a adopté comme base de travail, en s'inspirant notamment pour cela des suggestions formulées par l'Office fédéral de l'informatique, la méthode suivante:

- la solution proposée par les PTT sert de point de référence et les frais sont ceux qu'occasionnerait l'office de chèques postaux le plus important, en l'occurrence celui de Zurich;
- il faudrait, pour absorber le volume global du trafic, six centres de la grandeur de celui de Zurich;
- les frais sont calculés à leur niveau le plus élevé, puis comparés à ceux qui résultent de la solution proposée par les PTT.

Les valeurs pronostiquées ont, quand il y avait doute, toujours été calculées en fonction de la variante prévoyant la centralisation. Tel a été notamment le cas pour les frais d'exploitation, à la position «Charges calculées concernant les bâtiments», et pour les économies réalisables, à la position «Saisie des données dans les offices de chèques postaux».

Les résultats des calculs montrent qu'on pourrait escompter une économie de frais annuelle de 6 millions de francs. Pour les investissements, les économies pourraient s'élever à environ 18 millions de francs. Le calcul des économies en ce qui concerne les frais repose cependant sur l'hypothèse que l'achat du terrain et les travaux de construction – dont on ne sait encore rien – pour les 6 centres pourraient se faire aux prix moyens pratiqués actuellement dans le pays.

224 Appréciation

Les comparaisons faites à ce sujet montrent que, si l'on choisit une solution judicieuse et des équipements adéquats, la variante de la décentralisation n'est pas, en ce qui concerne les investissements et les frais d'exploitation annuels, à priori plus coûteuse qu'une solution prévoyant la centralisation axée sur des systèmes informatiques spécialement conçus à cet effet.

La comparaison des frais montre aussi que de très grands offices de chèques postaux ne constituent pas forcément l'unité optimale du point de vue économique.

23 Questions concernant le service à la clientèle

Lors même que le volume des opérations effectuées sans documents en papier continue à augmenter fortement, il faudra pendant un certain nombre d'années encore transporter et traiter de grandes quantités de documents dans les deux sens, c'est-à-dire des documents du client pour l'office de chèques et de l'office de chèques pour le client. Une structure décentralisée permet de réduire sensiblement le trajet moyen de transport et, par là, la durée de transmission.

Nombreux sont les gros clients qui profitent de la proximité d'un office de chèques pour y apporter eux-mêmes leurs ordres et, surtout, y chercher eux-mêmes aussi leurs documents de paiement aux installations de cases postales spécialement aménagées à cet effet.

La solution de la décentralisation tient compte de manière idéale des particularités économiques et linguistiques régionales et favorise ainsi le maintien de la qualité des prestations. Pour de nombreux clients, il n'est pas sans importance de pouvoir nouer des contacts avec un office de chèques qui gère leur compte dans leur région et qui parle la même langue qu'eux.

24 Considérations touchant à l'emploi du personnel

Même après l'automatisation de la gestion des comptes, on sera obligé dans les services financiers postaux d'avoir recours au personnel travaillant et ayant été formé dans cette branche de service. La réalisation du projet se traduira certes par la suppression d'une partie des postes de travail (env. 35%) dans les services financiers postaux, mais aussi par le maintien et la modernisation d'une quantité non négligeable de postes qui resteront, et ce, également dans des régions périphériques.

Une solution prévoyant une décentralisation bâtie sur l'infrastructure existante permet d'employer le personnel actuel déjà formé.

Si, nous ralliant en cela aux conclusions et aux recommandations de la commission de gestion du Conseil des Etats, nous implantons nos centres en dehors des agglomérations importantes, mais sur les axes principaux de communication, nous aurons plus de peine à nous procurer le personnel nécessaire. Les possibilités de recrutement seraient également et surtout insuffisantes en ce qui concerne le

personnel occupé à temps partiel (POTP), dont nous avons besoin pour absorber les pointes de trafic, qui surviennent à des périodes qui ne sont pas toujours les mêmes. Or, l'expérience montre que nous ne parvenons à recruter suffisamment de personnel à temps partiel que dans des agglomérations d'une certaine importance.

De plus, selon nos calculs, les besoins en personnel – il n'est pas sans intérêt de le relever ici – ne sont pas moins élevés pour une variante axée sur la centralisation que pour une variante reposant sur la décentralisation.

En voici les raisons:
- les grands centres exigent une structure organisationnelle comprenant plusieurs niveaux;
- la décentralisation permet de parvenir à une répartition optimale des tâches (surtout dans les offices de chèques de moyenne importance);
- les très grands offices de chèques ont dépassé la taille qu'on peut qualifier d'optimale du point de vue économique;
- les charges qu'occasionnent les principaux travaux (réception des documents, saisie des données, emballage/expédition, etc.) sont pour ainsi dire les mêmes pour l'une et l'autre des deux variantes (centralisation et décentralisation).

Actuellement, il n'est pas facile, même pour l'Entreprise des PTT, de recruter le personnel nécessaire. Une solution prévoyant la centralisation des services financiers postaux ne contribuerait guère à améliorer la situation en ce domaine.

La centralisation nuirait à la bonne marche actuelle du service dans les offices de chèques qui seraient appelés à disparaître. Une fois que la centralisation serait devenue réalité, le personnel qualifié s'en irait simplement. De plus, il serait extrêmement difficile, faute de pouvoir susciter la motivation nécessaire chez de nouveaux agents, de renouveler la main-d'œuvre dans des offices de chèques destinés à être supprimés.

25 Questions relevant du domaine des constructions

Les importants bâtiments dont on n'aurait besoin qu'à certains endroits pour de nouveaux grands centres des chèques postaux ne pourraient pas être construits du jour au lendemain, d'où risques très élevés de retards dans le programme de réalisation du projet.

Le calendrier de réalisation des travaux de construction et de transformation prévus dans la conception générale élaborée par les PTT pose certes lui aussi certains problèmes, mais d'une ampleur bien moindre que ceux qu'entraînerait l'adoption d'un nouveau plan axé sur la centralisation. Les achats de terrains et les nouveaux problèmes en matière d'infrastructure et de construction (réseaux de télécommunication inclus) qu'impliquerait le choix d'emplacements neufs où seraient implantés de grands centres ne feraient qu'amplifier les retards.

26 Considérations générales sur la centralisation et la décentralisation

Compte tenu de l'énorme quantité de transactions qui y sont traitées, les services financiers postaux ne peuvent ni quant à eux-mêmes ni non plus en ce qui concerne leur automatisation être comparés aux services des paiements des banques. Le nombre des paiements passant par le canal des services financiers postaux est au bas mot trois fois plus élevé que celui qu'effectue l'ensemble des banques suisses. De plus, le nombre des offices de poste (env. 4000) est de loin plus élevé que celui des succursales d'une grande banque.

Les moyens techniques qu'il est aujourd'hui possible d'utiliser permettent non seulement d'opter pour une solution prévoyant un traitement décentralisé, mais encore de tirer profit de l'infrastructure existante (25 offices de chèques postaux); de plus, une telle infrastructure réduit la vulnérabilité de l'ensemble du système et offre de meilleures possibilités pour assurer un fonctionnement sûr des services financiers postaux dans des situations exceptionnelles.

Le stockage réparti des données répond à l'exigence de la proximité entre clientèle et données et opérations (quelque 50% des paiements peuvent être exécutés au sein même de l'office de chèques). Enfin, une telle solution est conforme aux stratégies modernes régissant l'informatique et l'organisation, lesquelles ne tendent à la centralisation des travaux que là où leur décentralisation n'est pas judicieuse du point de vue du service, ce qui dans les services financiers postaux serait notamment le cas pour le service de révision, les demandes de renseignements ou les réclamations et les tâches de surveillance. La répartition spatiale du traitement a pour effet de réduire le volume des informations à transmettre et, par là, la charge imposée au réseau de communication et les frais.

La solution de la décentralisation permet en outre de créer les conditions voulues pour le raccordement au système, au cours d'une phase ultérieure de son développement, de quelque 4000 offices de poste. Le raccordement de 4000 points au système exige la mise en place d'un certain nombre de nœuds de communication décentralisés dans le réseau. Les 25 offices de chèques postaux constituent une infrastructure propice à l'implantation d'un tel réseau.

27 Collaboration avec les banques

Les banques nous ont déjà à maintes reprises affirmé qu'elles étaient dans l'ensemble satisfaites des prestations fournies par les PTT.

Dans le secteur des paiements, les banques et les PTT se font comme on le sait une âpre concurrence. Néanmoins, les banques utilisent de manière très intense les services financiers postaux comme canaux collecteurs pour les versements à des comptes bancaires ainsi que pour l'exécution de paiements en direction des PTT. De plus en plus nombreuses sont aussi les banques qui utilisent les systèmes automatisés PTT des «bulletins de versement bleus avec numéro de référence (SBVR) et des «Ordres groupés» (SOG/ordres sans documents en papier). C'est ainsi qu'à la fin de 1989, sur les 1427 adhérents au SOG, quelque 316 étaient des banques (238 en 1988), qui, l'an dernier également, ont fait exécuter environ 72 millions de paiements par le canal de ce système des PTT.

La collaboration entre les PTT et les banques repose sur une convention qui, conclue en novembre 1978, prévoit une coopération des deux partenaires sur le plan technique dans le service des paiements, mais les laisse entièrement libres sur le plan commercial. Actuellement, les contacts ont lieu à trois échelons. Des rencontres sont organisées à intervalles réguliers entre les organes directeurs de l'Association suisse des banquiers et l'Entreprise des PTT, en vue de régler des questions de principe. Les questions concernant le service et le domaine de l'informatique sont traitées au sein d'une commission chargée des affaires techniques. Enfin, certaines questions de nature purement technique et pratique sont directement réglées d'un commun accord par la direction des services de paiement de la DG PTT et la société «Telekurs AG» (centre de calcul des banques à Zurich).

Si l'on fait actuellement le bilan de la collaboration entre les PTT et les banques, on s'aperçoit que la majeure partie de ce qu'on a réalisé a été élaboré et financé par les PTT. Ainsi en est-il pour:

- l'extension des zones réservées aux informations sur les bulletins de versement bleus (BVR), demandée par les banques, qui a coûté plus de 1 million de francs aux PTT;
- le nouveau bulletin de versement vert photolisible que les PTT ont développé en étroite collaboration avec les banques et qui a été conçu de manière à pouvoir être traité par procédé automatisé aussi bien dans les systèmes des PTT que dans ceux des banques;
- le «Système PTT des ordres groupés» (SOG), maintenant intensément utilisé par les banques, que les PTT ont adapté dans une mesure allant au-delà des besoins des clients des PTT et, une fois de plus, au prix de dépenses considérables, aux structures passablement complexes du système «DTA» des banques (DTA: «Datenträgeraustausch»/«Système d'échange de supports de données»);
- les «eurocheques» et les «POSTCHEQUES» remis pour crédit aux PTT et aux banques par les accepteurs de ces deux sortes de chèques, qui sont crédités sans frais aux titulaires de comptes respectifs et compensés réciproquement;
- la convention, fort remarquée et qualifiée d'«exemplaire» par les milieux spécialisés et les médias, que les PTT, les banques et l'«Association pour le développement des moyens électroniques de paiement dans le commerce de détail» (VEZ: Verband für elektronischen Zahlungsverkehr des Detailhandels) ont conclue en juin 1989 pour la création de systèmes «EFTPOS» dits «ouverts» (EFTPOS: Electronic Fund Transfer at the Point Of Sale/Télétransactions par voie électronique (cartes de plastique) au point de vente), au vu de laquelle les banques et les PTT s'engageaient vis-à-vis du commerce à promouvoir le mode de paiement rationnel susindiqué et à contribuer financièrement à son soutien.

Quant aux autres questions soulevées par les banques, dont la Commission de gestion du Conseil des Etats a fait mention dans son rapport, elles appellent de notre part les remarques qui suivent:

- La remise aux banques sur des supports de données – tel qu'on le demande – des données relatives aux titulaires de comptes de chèques postaux est, en premier lieu, liée aux intérêts commerciaux des PTT et, en second lieu, soulève d'épineux problèmes en matière de protection des données. Les PTT ont mis au point pour pousser l'automatisation de l'échange des données des procédés

spéciaux dont se servent déjà quelques banques. D'autres améliorations sont en voie de réalisation. Inversement, s'ils connaissent les désignations précises des comptes bancaires, les PTT pourraient automatiser encore davantage la transmission de paiements à des comptes bancaires. De leur côté, les banques sont, pour des raisons compréhensibles, peu disposées à fournir aux PTT des indications concernant leurs propres titulaires de comptes. Une franche collaboration doit cependant reposer sur le principe de la réciprocité.

- Les paiements par procédé automatisé devant être échangés entre le centre de calcul des services des chèques postaux et «Telekurs AG» sont, depuis quelques mois, devenus compatibles pour le traitement grâce au procédé d'authentification réalisé avec la collaboration de la Banque nationale. L'augmentation en 1989 d'environ 40 pour cent en moyenne par rapport à l'année précédente de l'échange réciproque de paiements prouve indubitablement que le système fonctionne bien. L'échange de cette grande quantité de données se fait actuellement encore au moyen de bandes magnétiques, parce que le transfert avec le système de télétransmission serait pour le moment par trop fastidieux. Le passage à la télétransmission n'est cependant plus qu'une question de temps et d'extension des capacités du réseau.
- Le reproche que les banques adressent aux PTT de tenter d'imposer la carte à microprocesseur (carte à puce) au détriment des traditionnelles cartes bancaires semble quelque peu déplacé. Les PTT eux aussi disposent de cartes dites «traditionnelles», par exemple de la carte «Postomat» et de la carte de garantie «POSTCHEQUE». Sachant que la carte à microprocesseur est essentiellement la plus sûre et celle qui a le plus de chances de s'imposer à l'avenir, les PTT ont d'emblée opté pour l'usage d'une carte reposant sur la technologie du microprocesseur dans le secteur «EFTPOS» (Electronic Fund Transfer at the Point Of Sale/Transactions par voie électronique (carte de plastique) au point de vente). D'ailleurs, les banques envisagent elles aussi de remplacer dans quelques années leur carte «eurocheque» à ruban magnétique pas une carte de plastique à microprocesseur. En ce domaine, les PTT s'efforcent de surcroît, tel que le prévoit la convention qu'ils ont conclue avec les banques et le commerce de détail, de promouvoir la mise en place de systèmes dit «ouverts».

  Les rapides progrès de la technique dans le secteur des paiements auront pour effet de sans cesse remettre en question les modalités de collaboration entre les PTT et les banques. Une judicieuse coopération sur le plan technique dans ce secteur est profitable à chacun des partenaires, et les PTT, tel qu'ils l'ont prouvé plus d'une fois jusqu'ici, sont disposés à apporter là une solide pierre à l'édifice.

28 Considérations finales

Le bien-fondé de la décision du Collège directorial de l'Entreprise des PTT de conserver le nombre actuel d'offices de chèques postaux a été prouvé par le rapport concernant l'évaluation des équipements ainsi que par les résultats des études et des calculs dont on a fait état, lesquels montrent sans ambiguïté qu'une solution axée sur une décentralisation prévoyant 25 offices de chèques postaux est également réalisable et judicieuse et, surtout, globalement, seulement un tout petit peu plus coûteuse.

Les 20 et 21 décembre 1989, un plan général réalisable, prévoyant une solution axée sur la décentralisation pour l'étape C du projet, a été soumis à la direction générale du projet APOCO (DGP APOCO). Cette solution est conforme aux objectifs fixés par les organes dirigeants de l'Entreprise des PTT, lesquels visent à l'automatisation du service des virements et de la gestion des comptes dans le cadre constitué actuellement par les offices de chèques existants. A noter cependant que le plan général prévu serait aussi techniquement réalisable dans le cas où le nombre d'offices de chèques serait inférieur à 25.

La réalisation du projet de l'automatisation de la gestion des comptes, qui est maintenant devenue possible avec le plan général actuel concernant l'étape C du projet APOCO, permettra de prévoir un certain nombre d'autres mesures de rationalisation dans les services financiers postaux.

Une solution axée sur la centralisation exigerait l'élaboration d'une nouvelle conception générale et très probablement une nouvelle évaluation des équipements nécessaires, ce qui entraînerait un retard – fort malencontreux et parfaitement disproportionné aux économies très incertaines qu'il serait permis d'escompter – d'au moins deux ans dans le programme de réalisation du projet.

L'Entreprise des PTT entend, dans le cadre du mandat qui lui a été confié, s'en tenir à des principes défendables sous l'angle économique. Cependant, en tant qu'entreprise d'Etat, elle ne saurait pour autant négliger certains aspects d'ordre économique ou touchant à l'activité régionale sur lesquels des autorités politiques exercent une influence décisive (interventions de la part des cantons, de villes et de syndicats). Reste toutefois que ce sont surtout des motifs relevant de l'orientation qu'a prise le marché qui militent en faveur d'une solution axée sur la décentralisation.

III. Liste des requêtes traitées par les Commissions de gestion en 1989

Les Commissions de gestion reçoivent chaque année de nombreux renseignements dont elles tirent parti pour exercer la haute surveillance. Nous mentionnons dans ce qui suit un certain nombre de requêtes qui, sur le plan formel, ont été traitées séparément. Nous ne citons pas celles qui ont été déposées par des fonctionnaires fédéraux.

Chaque année sont classées de nombreuses demandes sans qu'une suite ne leur ait été donnée sur le plan formel, mais ici encore les indications qu'elles fournissent sont souvent prises en considération dans le cadre de la haute surveillance:

1. *L'Association de défense sociale des Suisses au Congo, contre le Conseil fédéral*

Les demandes formulées par l'Association en faveur de ses membres ont amené la Commission de gestion du Conseil national, par le biais d'une motion, à exiger du Conseil fédéral un arrêté fédéral rendant possible, à partir d'un crédit d'engagement, le paiement de prestations en complément de celles que reçoivent du gouvernement belge les Suisses de l'ex-Congo. La Chambre a transmis cette motion comme postulat le 14 juin 1989.

2. *H. Bachofner, Zurich, contre le Conseil fédéral* (recours touchant les votations)

Le requérant considère que le Conseil fédéral a outrepassé ses droits en matière d'explications des textes soumis au vote populaire et qu'il a profité de l'occasion pour faire valoir sa politique envers les étrangers face aux propositions du comité d'initiative. La Commission de gestion du Conseil national a examiné lesdites explications en tenant compte du devoir d'information du gouvernement. Elle en a conclu que la prise de position du Conseil fédéral, telle qu'elle apparaît dans ses explications à propos de la votation populaire du 4 septembre 1988 (initiative populaire «Pour la limitation de l'immigration»), ne viole pas les principes de l'article 11 de la loi fédérale sur les droits politiques. A la demande du requérant, l'affaire est encore en suspens devant la Commission de gestion du Conseil des Etats.

3. *N. Bizenberger, Affeltrangen, contre le Tribunal fédéral*

Dans les cas présentés par le requérant, celui-ci a introduit trop tard un recours de droit public ou a, dans un recours en nullité, contesté les constatations de fait de la dernière instance cantonale. De l'avis de la haute surveillance parlementaire, les décisions du Tribunal fédéral ne sont pas contestables.

4. *B. Böhi, Bâle, contre le Conseil fédéral*

Le requérant se plaint du fait que le Conseil fédéral ait voulu fixer la date de la votation sur l'initiative populaire «pro vitesse 130/100» après avoir fait connaître sa décision en matière de limitations de vitesse. Il y voit la volonté du gouvernement de faire traîner les choses et une interprétation arbitraire de son droit à fixer les dates des votations populaires.

Le Conseil fédéral détermine – c'est son devoir – l'ordre dans lequel il soumet les objets au verdict populaire. Il peut tout spécialement déroger au principe de

l'ordre chronologique s'il appert que des décisions imminentes de sa part peuvent amener au retrait d'une initiative. Cette condition était remplie aussi longtemps que le Conseil fédéral pouvait opter de lui-même pour les limitations 130/100. Vu qu'il n'est plus possible de retirer une initiative lorsque la date de la votation a été arrêtée, le Conseil fédéral a logiquement été obligé d'attendre jusque-là avant de fixer la date de la votation populaire.

5. *E. Brandenberger, Wetzikon, contre l'entreprise des PTT*

Le requérant se plaint du fait que des envois postaux ont été perdus. L'entreprise des PTT a pris sa requête très au sérieux et a entrepris de nombreuses recherches afin qu'elle soit satisfaite. Son attitude n'est pas critiquable.

6. *Le Comité pour la défense du droit d'asile, contre le DAR*

Le requérant se plaint de l'absence de droit transitoire au moment de la cantonalisation de la procédure, qui a eu lieu à la fin de 1988; pour un certain nombre de cas, il en a résulté une seule audition, sans la présence d'un représentant d'une œuvre d'entraide. La Commission de gestion du Conseil national a déjà examiné ce fait dans son dernier Rapport.

7. *R. Dietisheim, Wohlen, contre le DAR*

Les loyers excessifs payés par la Confédération pour les locaux où elle loge les demandeurs d'asile ont été examinés par la Délégation des finances des Chambres fédérales.

8. *E. + E. Egli, Biningen, contre le Conseil fédéral*

Dans l'avis qu'il émet sur la plainte des deux requérants, le Conseil fédéral couvre les PTT qui coupent la ligne téléphonique d'une personne aussi longtemps qu'elle n'a pas acquitté la dette qu'elle a contractée envers l'entreprise. De l'avis de la haute surveillance parlementaire, cette décision n'est pas critiquable.

9. *P. Favre, Sierre, contre le Conseil fédéral*

Le requérant se plaint du fait que le Conseil fédéral ne prend en considération, lorsqu'il surveille l'exécution des jugements prononcés par le Tribunal fédéral, de manière formaliste que le dispositif de ces jugements. Un examen du dossier révèle toutefois que seule l'extension d'un dépôt de métaux à la parcelle voisine appartenant au requérant, et non sa suppression comme celui-ci l'exigeait par la suite, avait fait l'objet du litige devant le tribunal. Le refus du Conseil fédéral de prendre des mesures n'est critiquable ni sur la forme ni sur le fond.

10. *H. Flüge, Bâle, contre la Commission fédérale des banques*

Etant donné l'indépendance, proche de celle du pouvoir judiciaire, dont jouit la Commission fédérale des banques par rapport à l'exécutif, les Commissions de gestion peuvent uniquement examiner si le Conseil fédéral use envers elle, comme il se doit de le faire, le droit de regard dont il est investi. La Commission fédérale des banques considère que la Convention relative à l'obligation de diligence des banques est le minimum de ce que peut exiger la loi d'une gestion irréprochable; elle ne se sent nullement obligée de ne s'en tenir qu'à elle. Les craintes que le

requérant nourrit à ce sujet sont infondées. L'estimation de la valeur vénale des immeubles des fonds de placement immobiliers pose par contre des problèmes en matière de surveillance des fonds de placement. Par suite de l'émission de nouvelles parts évaluées à un prix trop bas, il y a risque de voir se diluer les parts existantes. Le Conseil fédéral et la Commission de gestion du Conseil national ont constaté que la Commission fédérale des banques connaît le problème et qu'elle a déjà pris les mesures qui s'imposent.

11. *D. Horn, Berlin, contre le Tribunal fédéral*

Pour ce qui est du traité d'exécution avec la République fédérale d'Allemagne, le Tribunal fédéral interprète le lien existant entre le droit international des traités et le droit national de telle sorte que le fondement légal de la requête se trouve dans le droit allemand, raison pour laquelle il n'est pas possible d'invoquer de violation du droit fédéral suisse par le biais d'un recours en réforme. L'action n'aurait pu être intentée qu'au moyen de recours de droit public. La décision prise par le Conseil fédéral visiblement ne viole pas les fondements de la procédure. Le Parlement n'est pas habilité à examiner le jugement du Tribunal fédéral.

12. *M. Knöpfli, Bâle, contre le DMF*

Le requête est devenue sans objet vu que le DMF a donné satisfaction au requérant.

13. *F. Lachenmeier, Bâle, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant se plaint pour l'essentiel de l'arbitraire des instances cantonales, lesquelles ne sont pas soumises à la haute surveillance du Parlement. Le Tribunal fédéral a examiné en détail ses demandes.

14. *B. L., contre le DFAE*

Le DFAE reconnaît que le service diplomatique et la politique des mutations peuvent avoir de graves conséquences pour les familles des diplomates. Aussi a-t-il récemment créé un Service de la famille à la Direction administrative et assure-t-il que l'on cherchera, d'entente avec le Service du personnel, des solutions de nature à compenser les inconvénients dont pourraient souffrir, en raison des obligations de service, les familles des diplomates.

15. *M. Mata, Neuchâtel, contre le DFJP*

Les Commissions de gestion ne sont pas habilitées à intervenir dans l'exécution des décisions prises en matière d'asile. La demande de prolongation de séjour déposée par ce candidat à l'asile non reconnu a donc été transmise au DFJP. Ce même DFJP a maintenu la date à laquelle la personne devra avoir quitté le territoire suisse.

16. *C. M., Zurich, contre le DFI*

Les enquêtes effectuées dans le cadre des microrecensements ont jusqu'à présent d'une part maintenu la protection des données, d'autre part permis d'identifier les personnes ayant pris part à ces enquêtes (en combinant l'adresse et le numéro du questionnaire). A la demande de la Commission de gestion du Conseil national, le

Département fédéral de l'intérieur a fait mentionner en haut des questionnaires un texte explicatif dont il ressort qu'il est évidemment possible d'identifier le porteur d'un numéro, mais que ces indications sur sa personne seront détruites dès que le questionnaire aura été dépouillé.

17. *R. Radicevic, Zurich, reconsidération*

Le requérant ne voit pas pourquoi l'on considère que son recours de droit public a été introduit trop tard selon le droit suisse. Il n'apporte pas de nouveaux faits qui justifieraient que l'on revoie la décision précédente. Nous ne répondrons plus aux requêtes qu'il pourrait encore nous soumettre à propos de cet objet.

18. *H. Sax, Berikon, contre le Tribunal fédéral*

Auteur d'une dénonciation, le requérant a exigé une sanction pénale contre le responsable d'un cimetière de voitures situé dans sa commune. Le Tribunal fédéral examine le recours contre la suspension de la procédure pénale sous le seul angle du déni formel de justice par les autorités cantonales. Il en arrive à la conclusion que le recours de droit public introduit par le plaignant ne remplit pas les conditions requises pour cette voie de droit, mais il examine en détail d'autres plaintes. Vue par la haute surveillance parlementaire, sa décision n'est pas critiquable.

19. *H. Tacim, contre le DAR*

Il s'agit de savoir si l'avocat qui a fait parvenir sa procuration un jour avant que ne soit prise la décision en matière d'asile a le droit de considérer que l'envoi a posteriori d'une copie de ladite décision remplace la communication qui aurait dû lui être faite et s'il peut donc calculer le délai du dépôt du recours à partir de la date à laquelle il a reçu cette copie. La Commission de gestion a signifié au Département qu'à son avis un avocat n'est pas responsable des difficultés qu'a l'administration à réagir à temps au courrier qu'elle reçoit.

20. *W. Tschaggelar, Worb, contre le Conseil fédéral*

Le requérant se plaint du service de comptabilité sis à Worb de la Caisse maladie et accidents du district de Konolfingen; il fait notamment valoir que l'Office fédéral des assurances sociales n'a pas rempli son devoir de surveillance. On ne saurait critiquer la décision par laquelle le Conseil fédéral a rejeté ces accusations. Le requérant a suffisamment eu l'occasion d'exposer à l'Office ses critiques, tant oralement que par écrit; la plainte pénale qu'il a déposée contre des responsables de la Caisse a abouti à un non-lieu. L'Office n'ayant à examiner les comptes des caisses maladie que du point de vue formel, il est manifeste qu'il a rempli sa tâche et qu'en outre il a suffisamment entendu les considérations du requérant.

21. *H. + E. Tuezin, Bâle, contre le DAR*

Cette requête est un exemple de la pratique turque de la coresponsabilité familiale que nous avons décrite au chapitre I du Rapport des Commissions de gestion concernant les inspections.

22. *O. Zanolari, Zurich, contre le DFTCE*

Le requérant a été témoin d'un accident de tramway à Zurich; il recourt contre les Transports de la Ville de Zurich et contre le fait que les autorités fédérales considèrent que l'enquête menée par la société de transport sur l'attitude de la conduction du tramway est suffisante. Il ressort de l'examen du dossier que, en dépit des efforts entrepris, il n'a pas été possible de prouver les faits avancés par le requérant.

33605

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes de l'année 1989 du 11 avril 1990

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1990
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	22
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	90.027
Datum Date Data	05.06.1990
Seite Page Pagina	721-787
Ref. No	10 106 182

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.