



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL  
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

s.B.30.1.(15) - BOR/hk

3003 Berne, le 5 novembre 1975

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
 Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
 Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Aux membres de la Commission  
 des affaires étrangères  
 du Conseil national

---

Projet de loi fédérale instituant une  
 Commission de coordination pour la  
 présence de la Suisse à l'étranger.

Rapport complémentaire.

---

Monsieur le Président,  
 Messieurs,

En date du 20 août 1975, vous avez examiné différents aspects du projet de loi fédérale instituant une commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger. Vous avez notamment discuté la question de savoir s'il était nécessaire d'instituer un tel organe de coordination par une loi ou si un arrêté du Conseil fédéral ne pourrait pas éventuellement suffire. Vous nous avez alors chargé de préparer un rapport complémentaire relatif à certaines questions financières, structurelles et surtout juridiques liées au projet de loi en question.

Nous avons l'honneur de vous présenter ci-après le rapport que vous nous avez demandé.

### 1. Aspects financiers

1.0. La validité de l'actuel arrêté fédéral octroyant une subvention à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) et prévoyant un crédit spécial "pour des campagnes de propagande générale en



- 2 -

faveur de la Suisse, entreprises dans le cadre de manifestations de caractère économique" est limitée au 31 décembre 1975. A partir du 1er janvier 1976, aucun crédit ne sera disponible pour des actions d'information générale sur la Suisse. Les institutions mentionnées au chiffre 222 du message du 9 avril 1975 reçoivent certes d'importantes subventions de la Confédération, mais elles sont libres d'en disposer selon les priorités qu'elles se fixent dans le cadre de leurs buts statutaires. Or, ces buts sont généralement sectoriels: économie pour l'OSEC; tourisme pour l'Office national suisse du tourisme (ONST); culture pour Pro Helvetia; enseignement pour les écoles suisses à l'étranger. Ils n'incluent que marginalement la présentation globale de la Suisse à l'étranger et notamment de ses aspects sociaux et politiques. Le Département politique, qui serait peut-être le mieux à même d'assumer cette tâche, ne dispose pas de crédit à cet effet, pas plus d'ailleurs que du personnel nécessaire.

1.1. Quels projets conviendrait-il de soutenir financièrement? Il importe à notre avis d'aborder ce problème sous deux angles différents: tout d'abord régional et ensuite par type de projet.

Comme on sait, l'image de la Suisse est la moins favorable en Italie et dans certains pays arabes. Pour le bon équilibre de notre politique étrangère, il est souhaitable que des efforts accrus en faveur de notre "good will" soient faits dans ces pays-là. Or, si l'on examine les priorités économiques de l'OSEC, les priorités touristiques de l'ONST et les priorités culturelles de Pro Helvetia, l'on constate par exemple que l'Italie n'apparaît pas aux premiers rangs et que les institutions précitées ne seront donc pas disposées, dans le cadre logique de leur autonomie et de leurs buts statutaires, à consacrer des montants importants à améliorer l'image de la Suisse dans ce pays.

Dans les limites de ses propres priorités et du crédit que le Conseil fédéral propose de lui accorder, la commission de coordination serait appelée à suppléer à cette carence.

Analysons maintenant le problème sous l'angle du type de projet. L'an prochain, les Etats-Unis fêteront leur bicentenaire et ils souhaitent que nombreux soient les participants à cette importante commémoration. L'OSEC et l'ONST ne sont toutefois pas intéressés directement par ces manifestations historico-culturelles qui ne favorisent ni les exportations suisses en Amérique du Nord, ni l'afflux de touristes américains en Suisse. Pour Pro Helvetia, l'exposition envisagée (sur le rôle des émigrés suisses aux Etats-Unis) n'est pas de nature telle que l'enthousiasme soit très grand, notamment lorsqu'il s'agit d'en assurer le financement. Il aurait peut-être été intéressant de présenter aussi le rôle des bons offices de la Suisse en faveur des Etats-Unis (exemples: Affaire Alabama, capitulation du Japon en 1945, défense des intérêts américains à Cuba et en Algérie) et aussi, réciproquement, l'influence de la constitution américaine sur la constitution suisse; cependant une telle présentation n'aurait pas pu être financée par un des membres de la commission, car elle n'aurait pas eu un caractère spécifiquement culturel, économique ou touristique. Ici aussi, c'est à la commission de coordination qu'il aurait appartenu de suppléer à cette carence, mais, dans sa forme actuelle, ledit organe de coordination ne dispose encore d'aucun crédit pour la participation officielle suisse au bicentenaire des Etats-Unis; celle-ci devra donc être maintenue dans des limites extrêmement modestes.

De multiples autres exemples pourraient encore vous être donnés dans le secteur de la documentation écrite, dans celui du film ou des expositions à caractère général. Il est significatif que les bonnes traductions en italien continuent à être rares.

1.2. Lors de votre séance du 28 août 1975, Monsieur le Conseiller national Gut a soulevé la question de savoir si l'on ne pourrait pas exiger la rétrocession à la commission d'une partie des subventions versées à ses membres par la Confédération, de manière à assurer l'autonomie financière nécessaire à cet organe de coordination.

Or, lesdites subventions sont accordées sur la base de lois ou d'arrêtés fédéraux. Selon la législation en vigueur, l'Etat ne peut imposer aux organisations semi-étatiques et privées l'obligation d'abandonner une partie des subventions fédérales en faveur du rayonnement général de la Suisse à l'étranger. La Confédération a confié à ces organisations certaines tâches qui font partie d'un secteur spécialisé. Aussi bien les autorités fédérales que lesdites organisations se doivent de s'en tenir à la définition de ces tâches.

Si l'on envisage plutôt le problème sous l'angle d'une rétrocession volontaire, on retombe en revanche dans la situation actuelle qui a précisément fait l'objet de critiques parlementaires en 1970. Chaque institution a en effet ses propres priorités et se débat en outre dans des difficultés financières telles qu'il apparaît illusoire d'espérer qu'elles soient disposées à alimenter un fonds commun utilisé dans un cadre plus global.

1.3. Le crédit qu'il conviendrait à notre avis d'accorder à la commission ne constitue pas une dépense nouvelle, mais simplement le transfert de la subvention spéciale que les Chambres avaient attribuée à l'OSEC en 1970 pour des buts semblables. Or, nous ne pensons pas qu'un crédit de ce type, à caractère général, doive être géré par un office de nature avant tout économique. D'ailleurs, le Parlement avait bien spécifié, en 1970, que la solution était provisoire, en attendant une réglementation définitive.

## 2. Aspects juridiques

2.0. Il s'agit d'examiner avant tout si la commission de coordination peut être instituée sur la base d'un simple arrêté du Conseil fédéral.

Le message du 9 avril 1975 se termine par l'affirmation que l'acte législatif en question qui contient des règles de droit et

qui n'est pas limité dans le temps doit revêtir la forme d'une loi fédérale. Cette constatation conserve toute sa valeur, comme vient de nous le confirmer expressément la Division fédérale de justice que nous avons derechef consultée à ce sujet.

2.1. Le projet de loi contient des normes de nature matérielle ou organisationnelle s'adressant aussi aux personnes physiques ou morales. C'est ainsi que l'art. 2, al. 3 prévoit l'octroi de soutiens financiers et que ces décisions sont susceptibles de recours (art. 6). La mise en pratique de ces normes est confiée à une commission qui comprend également des personnalités choisies hors de l'administration (art. 3). L'exercice des compétences octroyées à cet organe de coordination implique un nombre indéterminé d'actes d'exécution, par exemple de décisions portant sur des subventions, intéressant un nombre indéterminé de personnes. Il s'agit donc là de normes générales et abstraites que l'art. 5, al.2 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962, qualifie de règles de droit.\* ) Il ne nous semble pas indispensable d'examiner successivement sous cet angle toutes les autres normes qui figurent dans le projet de loi.

2.2. En ce qui concerne l'aspect organisationnel, une base légale paraît également nécessaire, car l'institution d'une commission de coordination rompt le principe qui veut que de telles tâches soient confiées à une administration organisée de manière hiérarchique, liée par des instructions, composée de fonctionnaires et d'employés et soumise à un étroit contrôle (dans ce sens, cf. Moor, "Esquisse d'un droit des organisations administratives", Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1974, 65; Wolff, Verwaltungsrecht II, § 78 II b).

\* ) Toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure, sont des règles de droit.

Il convient par ailleurs de relever que le poids du nouvel organe de coordination dépendra aussi du niveau juridique de la disposition constitutive. Une commission créée par le Parlement jouirait d'une autorité plus grande pour coordonner les activités liées au rayonnement de la Suisse à l'étranger (cf. art. 2, al. 2) qu'un simple organe créé par le Conseil fédéral.

Enfin, nous tenons à mentionner encore une tâche importante qui incomberait à la commission et qui est précisée au commentaire de l'article 2 (cf. page 11 du message du 9 avril 1975): "Dans les secteurs où aucune institution ne serait exclusivement compétente (ex.: expositions générales, semaines suisses, documentation non spécialisée sur la Suisse), la commission pourrait elle-même prendre des initiatives. Il lui appartiendrait notamment de tracer les grandes lignes de certains projets et d'en confier ensuite l'exécution à l'un de ses membres ou, le cas échéant, à une autre institution particulièrement qualifiée". Le secteur des expositions universelles revêt une importance particulière sous l'angle financier (Expo Montréal: 13 mio de francs; Osaka: 17 mio de francs). S'agissant du rayonnement général, le nouvel organe pourrait fonctionner comme commission suisse pour les expositions universelles. Nous voyons là une raison de plus d'instituer la commission par une loi. Cela n'empêcherait toutefois pas l'OSEC de continuer à assumer les tâches qui lui incombent sur le plan technique.

2.3. C'est au Parlement qu'il appartient de légiférer; le Conseil fédéral ne dispose d'un tel droit que dans les cas prévus par une loi ou directement par la constitution. En l'occurrence, nous n'avons pas connaissance d'une telle délégation de compétence. La loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (cf. R.S. vol. I, p. 243) ne contient aucune disposition autorisant le Conseil fédéral à créer lui-même une commission de coordination avec le cahier des charges envisagé. La constitution ne donne pas non plus au Conseil fédéral une telle compétence organisationnelle; il ne dispose pas d'un tel droit autonome d'édicter des ordonnances.

2.4. Le fait que le Conseil fédéral ait proposé une loi s'inscrit dans la logique de ses "Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires, ainsi que la surveillance à exercer sur elles" (du 3 juillet 1974; cf. FF 1974 II 467). Leur chiffre 15, al. 3 prévoit en effet que "les commissions des autorités ne peuvent être instituées qu'en vertu d'un acte législatif". Or, la future commission de coordination serait bien une commission des autorités et non une commission de l'administration. Ces dernières ont pour tâches de conseiller le Conseil fédéral et ses départements; elles sont instituées sur la base de l'art. 104 de la constitution.

C'est notamment le cas de l'actuelle commission de coordination qui a avant tout un caractère consultatif. L'art. 1 de son règlement des 13 mars et 18 juin 1972 la charge ainsi de "préparer des propositions à l'intention des milieux intéressés". Selon la proposition qui est faite, elle deviendrait une commission des autorités disposant de compétences propres et habilitée à prendre des décisions, conformément à la notion telle qu'elle apparaît au chiffre 14 des directives précitées pour définir la commission des autorités. Entre une activité consultative d'une part et d'autre part la prise de décisions au sens de l'art. 5 de la loi sur la procédure administrative, on trouve un large éventail de formes d'action qui impliquent des décisions et déploient des effets de nature juridique ou réelle. L'art. 44, al. 2 du projet de loi sur l'organisation de l'administration qui a été soumis récemment aux Chambres prévoit que c'est par la loi que doivent être attribuées des tâches administratives à des services spéciaux de l'administration fédérale, à des institutions d'économie mixte ou à des organismes privés. A titre d'exemple tiré du droit fédéral en vigueur, on citera la commission pour la garantie contre les risques de l'investissement créée dans le cadre de la loi du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement (cf. R.O. 977.0).

Un auteur qui s'est particulièrement préoccupé de la question examinée ici s'exprime comme suit à ce sujet: "Die Funktion der Be-

ratungskommission ist die Beratung, d.h. das Erörtern von Fragen, die andern Organen zum Entscheid vorliegen. Die Beratungskommission hat weder Verantwortlichkeit, Wirkung nach aussen noch staatliche Hoheitsgewalt. Die Einsetzung einer Beratungskommission schafft kein objektives Recht, keine Rechtssätze. (...) Anders verhält es sich bei den Behördekommissionen. Sie sind eigentliche Behörden mit einem sachlichen Zuständigkeitsbereich. Ihre Tätigkeit zeitigt Wirkungen gegen aussen, dem einzelnen Bürger gegenüber. Nach anerkannter Lehre sind organisatorische Bestimmungen Rechtssätze, wenn den durch sie organisierten Organen staatliche Hoheitsrechte verliehen werden. Somit bedarf auch die Einsetzung einer Behördenkommission, wie deren Ausstattung mit Kompetenzen, des Rechtssatzes. Sie bedarf des formellen und materiellen Gesetzes oder mindestens der Ermächtigung durch ein Gesetz und Errichtung durch Rechtsverordnung." (Cf. K. Arnold: "Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen", Winterthur 1969.)

2.5. Si l'on admet qu'il appartient en définitive au Parlement de se prononcer en cette affaire, il importe encore de choisir la forme de sa décision. Les règles de droit proposées n'étant pas de durée limitée, c'est bien une loi fédérale qu'il conviendrait d'adopter (cf. art. 5, al. 1 de la loi sur les rapports entre les conseils).

2.6. Votre commission s'est par ailleurs demandé, si le nouvel organe de coordination sera appelé à prendre des décisions au sens de l'art. 5 de la loi sur la procédure administrative. Contrairement à la loi sur la garantie contre les risques de l'investissement, le projet de loi qui vous a été soumis n'en prévoit pas expressément, car les méthodes qu'adoptera la commission, notamment pour favoriser le rayonnement général de la Suisse à l'étranger, n'ont pas encore été définitivement fixées. Comme nous l'avons déjà relevé, le projet admet l'octroi de subventions. La disposition relative à la procédure administrative qui figure dans le projet ne joue toutefois un rôle que si des décisions sont prises sur la base de l'ordonnance du Conseil fédéral ou que la commission se voit amenée à en prendre



par les circonstances. Cette disposition a donc essentiellement pour but d'informer, de manière normative, sur l'existence d'une possibilité de recours, comme cela est usuel dans d'autres lois fédérales. Elle donne en outre quelques règles sur les voies du recours.

Prenons l'exemple de la participation suisse aux manifestations du bicentenaire des Etats-Unis. Dans la phase préparatoire, plusieurs types de projets pourraient être soumis à la commission de coordination: exposition d'oeuvres d'artistes suisses émigrés aux Etats-Unis, exposition rétrospective des relations politiques entre la Suisse et les Etats-Unis (bons offices, etc.), tournée d'un orchestre folklorique suisse, publication d'un ouvrage sur l'émigration suisse en Amérique du Nord. Le premier projet serait de nature à intéresser avant tout Pro Helvetia, le second le Département politique, etc. Les crédits étant toutefois limités, on devra nécessairement - peut-être contre la volonté de certains - renoncer à des projets valables et opérer un choix; on devra aussi coordonner. Il nous semble dès lors important, voire indispensable d'offrir aux intéressés la possibilité de recourir contre les décisions de la commission.

Il est aussi concevable que cet organe de coordination doive un jour trancher, par exemple lors de la conception du pavillon suisse pour une exposition universelle, entre les projets de différents architectes. Les intérêts en jeu dans un tel cas peuvent être fort importants. Il nous semble judicieux de prévoir alors une procédure de recours, dans le cadre de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative.

### 3. Autres problèmes

3.1. Lors de votre séance du 28 août 1975, la question de l'élargissement de la commission de coordination a également été soulevée.

A cet égard, il convient de rappeler qu'il paraît souhaitable au Conseil fédéral de maintenir les organes de ce type dans des limites assez étroites. C'est ainsi que les "Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires, ainsi que la surveillance à exercer sur elles" prévoient en principe un maximum de 15 membres pour les commissions des autorités. Aussi la future commission ne devrait-elle comprendre que des membres représentant des organisations faitières "qui exercent une activité importante pour le rayonnement de la Suisse à l'étranger" (cf. art. 3 du projet de loi).

Dans ce contexte, les propositions dont il a été question appellent de notre part les remarques suivantes:

- Société suisse des hôteliers: l'organisation faitière en matière touristique est l'Office national suisse du tourisme dont la Société suisse des hôteliers est membre.
- Association nationale d'éducation physique: nous sommes aussi d'avis que cette organisation faitière devrait être membre de la future commission de coordination; cette éventualité avait d'ailleurs déjà été envisagée à la page 11 du message.
- Union syndicale suisse: considérant que ni le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, ni l'Union suisse des arts et métiers, ni l'Union syndicale suisse ne déployaient une activité très importante en faveur du rayonnement de la Suisse à l'étranger, le Conseil fédéral avait renoncé à les inclure dans la commission.

3.2. Nous n'aurions pas d'objections à ce que l'art. 7 soit précisé dans le sens proposé par M. le Conseiller national Gut: "Un montant annuel est inscrit au budget de la Confédération et mis à la disposition de la Commission pour favoriser le rayonnement général de la Suisse à l'étranger."

\*

\*

\*

- 11 -

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Messieurs,  
l'assurance de notre haute considération.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Graber