ad 02.063

Rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la crise Swissair

**Rapport du 19 septembre 2002 de la Commission de gestion
du Conseil des Etats**

Avis du Conseil fédéral

du 30 avril 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) donne au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer sur l'avancement des travaux réclamés par les interventions parlementaires que le Conseil des Etats a transmises durant la session d'hiver 2002 en s'appuyant sur le rapport de la CdG-CE. Conformément à l'art. 46, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), nous vous soumettons notre avis.

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

30 avril 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Situation initiale

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) a décidé d'ouvrir une enquête sur les conséquences, pour la Confédération, de la crise au sein de la compagnie suisse d'aviation Swissair et de l'interruption des activités de cette compagnie les 2/3 octobre 2001. Axant ses investigations sur d'éventuelles responsabilités de la Confédération dans ces événements, la CdG-CE a examiné la manière dont la Confédération assumait la surveillance dans le domaine de la navigation aérienne, le rôle joué par elle en sa qualité d'actionnaire et de membre du Conseil d'administration de SAirGroup ainsi que le comportement du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la crise Swissair. Sa conclusion est que, dans l'optique actuelle, rien n'indique que des organes de la Confédération aient endossé une responsabilité dans le déroulement de la crise et dans son issue dramatique. Elle voit toutefois des leçons à en tirer, pour la Confédération, notamment au plan de la surveillance et de la détection précoce. Dans son rapport du 19 septembre 2002, elle invite le Conseil fédéral à étudier certaines questions dans les domaines du droit aérien (compétence d'octroyer les concessions de lignes, limitation temporelle des autorisations d'exploiter) et de la législation sur l'assainissement (représentation légale des intérêts dans le processus d'assainissement, ajustement de la LP en faveur de la procédure d'assainissement) et à formuler une nouvelle politique du transport aérien. Enfin, la commission recommande au Conseil fédéral de soutenir les efforts déployés par l'industrie aéronautique au plan international pour protéger les passagers de l'arrêt inopiné de l'exploitation d'une compagnie.

S'appuyant sur le rapport de la CdG-CE, le Conseil des Etats a transmis dix recommandations, une motion et six postulats. Elle a invité le Conseil fédéral à préciser l'avancement des travaux réclamés par les interventions parlementaires. Telle est la raison d'être du présent rapport. En charge du dossier, le DETEC avait à coordonner et harmoniser les prises de position émanant de quatre départements (DETEC, DFF, DFE, DFJP).

2 **Rapport du Conseil fédéral sur l'avancement des travaux**

2.1 **Surveillance exercée par la Confédération sur l'aviation civile (interventions parlementaires se rapportant au chap. 3 du rapport de la CdG-CE du 19.9.2002)**

Recommandation 1 (02.3459): Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC

Le DETEC doit suivre de plus près les activités de l'OFAC et assurer un contrôle régulier de la surveillance exercée par celui-ci. Il doit également améliorer la transparence des activités de l'OFAC en matière de surveillance.

Avancement des travaux

1. Stratégie

Le Conseil fédéral a motivé de la manière suivante sa volonté d'accepter ces recommandations (avis du Conseil fédéral du 20.11.02): «Le DETEC prévoit de faire contrôler régulièrement les activités de surveillance exercées par l'OFAC, ceci par le biais d'un audit externe et sous réserve des résultats de l'expertise sur la sécurité de l'aviation civile en Suisse, qu'il a commandée en septembre 2002. Comme le renforcement de la surveillance implique des ressources supplémentaires, nous partons de l'idée que les Chambres fédérales alloueront les moyens financiers nécessaires.»

La stratégie que le Conseil fédéral adoptera pour donner suite aux recommandations ressort d'emblée de ce qui précède:

- La priorité va à la surveillance des activités de l'OFAC qui sont déterminantes pour la sûreté de l'aviation civile.
- La qualité de la sûreté de l'aviation civile en Suisse ne dépend pas seulement de l'OFAC. D'autres acteurs jouent un rôle important: les compagnies d'aviation, les aéroports nationaux, l'entreprise Skyguide (contrôlée par la Confédération) ainsi que le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation et la Commission fédérale sur les accidents d'aviation. Des interactions multiples lient tous ces organismes, de sorte que c'est leur ensemble qui forme le «système» dont dépend finalement la sûreté de l'aviation civile.
- A la suite des graves accidents de Nassenwil, de Bassersdorf et d'Überlingen, le DETEC a décidé de faire examiner par une entreprise externe, possédant le savoir-faire voulu, l'efficacité et l'efficience de ce système.
- Si l'expertise commandée devait conclure que le système actuel ne requiert aucune modification fondamentale, le DETEC fera dorénavant vérifier par des audits externes périodiques la manière dont l'OFAC assume les tâches déterminantes pour la sûreté (ceci vaudra du reste pour tous les offices du DETEC ayant à accomplir des contrôles de sûreté, et non pas seulement pour l'OFAC).

- Si l'expertise révèle que l'OFAC est chargé à juste titre des tâches qui sont les siennes mais ne peut les assumer correctement faute de collaborateurs en nombre suffisant, le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales d'étoffer le budget du personnel de cet office. Il en irait de même si des audits ultérieurs devaient révéler des effectifs trop peu nombreux à l'OFAC.

2. Etat des travaux

Le 26 septembre 2002, le DETEC a confié à l'entreprise néerlandaise National Aerospace Laboratory (NLR) le mandat de «rédiger un rapport complet sur l'opportunité des systèmes de Safety-Regulation et de Safety-Management dans l'aviation civile suisse».

L'entreprise mandatée a entrepris ce travail le 1er octobre 2002 et doit l'achever pour la fin juin 2003. Le retard de sept semaines par rapport au calendrier initial est principalement dû à la maladie du chef de projet. En outre le DETEC a quelque peu élargi le mandat (p. ex. en demandant des interviews supplémentaires).

En simplifiant, on peut dire que le mandat porte sur deux démarches méthodiques:

- Dans un premier temps, NLR doit passer en revue les normes et recommandations internationales relatives à la mise en place d'un système efficace de gestion de la sûreté dans l'aviation civile et s'en servir pour dégager les fonctions-clés d'un tel système. Une attention particulière sera accordée aux systèmes mis en place dans les pays d'Europe occidentale les plus développés.
- Dans un deuxième temps, NLR doit analyser le système suisse de sûreté actuel et le juger à l'aune des conclusions tirées lors de la première phase. S'il apparaît que les fonctions-clés ne sont pas assumées de façon efficace et efficiente, NLR désignera les lacunes et proposera des mesures pour les combler.

Autres mesures, calendrier

Au mois de janvier 2003, NLR a présenté ponctuellement le rapport intermédiaire exigé par le contrat. Comme il a été convenu, l'ouvrage se borne aux aspects déterminants pour le controlling formel du déroulement des travaux, sans faire état de résultats provisoires sur le fond. Il en ressort que le mandat est «en bonne voie», malgré un retard non négligeable en ce qui concerne quelques-unes des nombreuses interviews menées avec des représentants des autorités, des compagnies aériennes, des autorités aéroportuaires et de Skyguide. L'entreprise mandatée n'y est pour rien et estime pouvoir rattraper ce retard.

Dès qu'il sera en possession du rapport final, le DETEC compte le soumettre, comme l'a proposé l'entreprise mandataire lors de la négociation du contrat, à un panel de 3 à 5 experts en le priant de rédiger un bref co-rapport. Une partie du panel a déjà été désignée.

Recommandation 2 (02. 3460): Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à créer les conditions permettant d'accroître la surveillance de la capacité économique des entreprises aériennes. Il faut enjoindre l'OFAC à modifier sa pratique actuelle. Ses compétences techniques doivent être renforcées pour lui permettre d'évaluer la capacité économique des entreprises aériennes. Celles-ci devraient être tenues d'informer l'autorité de surveillance en cas de difficultés financières.

Avancement des travaux

Lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sectoriel entre la Suisse et l'Union européenne sur le transport aérien, notre pays a adopté, dans le cadre du troisième volet de mesures de libéralisation, le règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (2407/92, JO CE No. L 240 du 24.8.1992, p. 1). Ce règlement étant directement applicable dans notre pays depuis le 1^{er} juin 2002, l'OFAC s'y tient depuis cette date sans qu'il ait fallu l'y enjoindre. Le Conseil fédéral admet qu'avec l'adoption de ce règlement, les conditions juridiques «permettant une surveillance approfondie de la capacité économique des entreprises aériennes» sont remplies.

Le règlement 2407/92 prévoit en particulier, pour les entreprises de transport aérien, certaines notifications obligatoires exactement définies dans le domaine financier. Aussi l'OFAC a-t-il adapté les dernières autorisations d'exploiter et exige-t-il désormais des entreprises de transport aérien qu'elles présentent chaque année, six mois au plus après la clôture de l'exercice, un rapport de gestion certifié. En outre elles doivent lui remettre, sur demande, un plan d'entreprise assorti d'un bilan et d'un compte de résultats prévisionnels pour l'année suivante. Enfin, l'OFAC peut réclamer d'autres informations conformément à l'annexe au règlement 2407/92. Les connaissances en matière d'économie d'entreprise dont dispose l'OFAC suffisent pour apprécier ces documents. Si des cas particuliers requièrent des qualifications techniques spéciales, l'office fera appel à des experts externes.

Autres mesures, calendrier

Le règlement 2407/92 fixe aussi les critères applicables en cas de retrait de l'autorisation d'exploiter. Si l'autorité de surveillance n'est pas convaincue de la capacité d'une entreprise aéronautique à honorer ses engagements réels ou potentiels au cours des douze mois suivants, elle peut retirer l'autorisation. Quand le critère subjectif de la «conviction» est-il rempli et quand ne l'est-il pas? Cette question devra être résolue en accord avec la pratique développée chez les membres de l'UE. L'OFAC est en contact avec certains offices européens de l'aviation civile et est en train de dresser une liste de critères.

Contrairement aux dispositions de la loi (RS 748.0) et de l'ordonnance sur l'aviation (RS 748.01), le règlement 2407/92 ne limite pas la durée d'une autorisation d'exploiter, qui reste valable aussi longtemps que l'entreprise aéronautique respecte les engagements définis par le règlement. Si ceux-ci ne sont plus honorés, l'autorisation doit être retirée. Dans ces conditions, la limitation de la durée prévue par le droit suisse de l'aviation ne se justifie pas, d'autant que les autres autorisations

opérationnelles ou techniques n'y sont pas forcément soumises. Néanmoins, il n'est pas urgent de modifier la loi et l'ordonnance sur l'aviation, car cette limitation n'a pas de conséquence matérielle pour la capacité opérationnelle, technique et économique d'une entreprise d'aviation et au surplus, la règlement 2407/92 prime les dispositions de la législation suisse. Toutefois, pour des raisons de transparence, le Conseil fédéral fera le nécessaire d'ici à la fin de 2004, au moment de procéder à d'autres adaptations du droit.

Motion 1 (02.3469, transmise comme postulat): Renvoi de la loi fédérale sur l'aviation aux dispositions du droit communautaire

La CdG-CE charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet de révision de l'art. 27, al. 2, let. c, de la loi sur l'aviation (LA). L'article révisé doit renvoyer aux exigences du règlement CEE 2407/92 en matière de capacité financière.

Avancement des travaux

Etant partie intégrante de l'accord entre la Suisse et l'Union européenne, le règlement CEE 2407/92 s'applique directement à notre pays, sans exiger une modification du droit suisse (FF 1999 5568 s.).

Afin de mieux faire apparaître les dispositions applicables depuis l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur le transport aérien, nous envisageons une solution à caractère avant tout déclaratoire. On peut par exemple assortir l'ordonnance sur l'aviation d'une annexe énumérant tous les règlements et directives applicables en Suisse depuis le 1^{er} juin 2002 du fait de l'accord sur le transport aérien.

Autres mesures, calendrier

Si cette solution est adoptée, la modification de l'ordonnance sur l'aviation pourra entrer en vigueur au milieu de 2004.

Recommandation 3 (02.3461): Précisions quant au retrait de l'autorisation d'exploitation

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à définir des procédures et des critères adéquats et précis permettant à l'OFAC de prendre des mesures dès que des doutes surgissent quant à la capacité économique d'une entreprise aérienne. Il doit en particulier préciser les conditions du retrait de l'autorisation d'exploiter et les étapes de la procédure.

Avancement des travaux, autres mesures, calendrier

Voir les éclaircissements relatifs à la recommandation 2.

Recommandation 4 (02.3462): Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC

Dans le cadre de sa responsabilité hiérarchique, le DETEC doit examiner à intervalle régulier si l'OFAC et le BEAA ont assumé leurs tâches auprès des entreprises aériennes en étant libres de toute imbrication personnelle.

Avancement des travaux

Comme le Conseil fédéral l'a déclaré dans sa réponse du 20 novembre 2002, le prochain contrôle se fera dans le cadre du mandat d'experts concernant la sûreté de l'aviation civile en Suisse, que le DETEC a octroyé en septembre 2002 et qui prendra fin en juin 2003. Il est question de l'avancement de ce mandat sous la recommandation 1. Nous renvoyons le lecteur à ce passage.

Recommandation 5 (02.3463): Analyse de l'effectif de l'OFAC

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à réexaminer l'effectif de l'OFAC tant du point de vue quantitatif que qualitatif et à prendre les mesures qui s'imposent pour garantir un haut niveau de sûreté de l'aviation civile.

Avancement des travaux

Le DETEC a mené au cours du premier trimestre 2003 une enquête auprès des offices afin d'être informé sur les tâches nouvelles qui leur ont été confiées et sur celles qui ont gagné de l'ampleur depuis 2001. Lorsque les résultats de ce recensement auront été analysés, le département les évaluera et les pondérera. Le DETEC déterminera ensuite les tâches qui feront l'objet de propositions au Conseil fédéral lors de la synthèse des ressources en personnel, prévue par le DFF au cours du second semestre.

L'OFAC est associé à cette démarche. Les résultats de l'étude NLR (cf. recommandation 1) seront pris en compte lors de l'examen des éléments qu'il a fournis. S'il en ressort des besoins extraordinaires en personnel, le DETEC présentera au Conseil fédéral, à l'adresse du Parlement, des propositions se référant à la recommandation de la CdG-CE. Etant donné les restrictions que le programme d'assainissement des finances fédérales impose également dans le domaine du personnel, il ne sera sans doute guère possible de dégager les moyens supplémentaires nécessaires uniquement en redéfinissant les priorités ou en grevant la réserve du Conseil fédéral. Le Parlement sera donc amené à décider s'il veut relever le plafonnement pour répondre à ses exigences.

Autres mesures, calendrier

Il faut rappeler ici les mesures immédiates prises en faveur de l'OFAC. Le DETEC a accordé à cet office, par des cessions de crédits internes (transferts au détriment d'autres offices), un million de francs pour 2002 et 1,4 million pour 2003 au titre de la hausse des frais de personnel. De son côté, le Parlement a autorisé par le supplément I/2002 une augmentation de 1,9 million de francs du crédit affecté à des pres-

tations de tiers pour la mise en œuvre de mesures spéciales urgentes. Les montants correspondants se retrouvent dans les budgets pour 2003 et 2004.

Postulat 1 (02.3471): Examen de la compétence en matière de concessions de routes

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions de la loi fédérale sur l'aviation relatives à la compétence en matière d'octroi de concessions de routes, et à présenter ses conclusions dans un rapport.

Avancement des travaux

Les entreprises d'aviation voulant transporter régulièrement des passagers et des marchandises sur une ligne aérienne doivent être au bénéfice d'une concession de route. Lorsqu'elles ont leur siège en Suisse, le DETEC a la compétence d'octroyer cette concession (art. 28 de la loi sur l'aviation, LA; RS 748.0). Pour celles qui ont leur siège à l'étranger, c'est en principe l'OFAC qui le fait (art. 30 LA).

Aujourd'hui, l'octroi d'une concession de route est une formalité. Le plus souvent, l'entreprise se voit octroyer des droits de trafic en vertu d'un accord bilatéral. A l'heure actuelle, la Suisse a passé de tels accords avec quelque 140 Etats. S'agissant de l'Union européenne, il existe depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur le transport aérien, le 1^{er} juin 2002, un régime très libéral, garantissant aux compagnies l'accès pratiquement libre aux marchés suisse et communautaire. Suite aux mesures de libéralisation adoptées à fin mars 2003 lors de la conférence mondiale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), il est probable que l'octroi des droits de trafic et, partant, des concessions de routes découlera dorénavant encore davantage du droit international.

Les dispositions bilatérales s'appliqueront dès lors obligatoirement, ce qui réduira la marge de décision dans l'octroi d'une concession de route; sachant que les compétences techniques sont réunies au sein de l'OFAC, il convient d'abandonner le régime d'octroi des concessions à deux niveaux et de transférer du DETEC à l'OFAC toutes les compétences en la matière.

Autres mesures, calendrier

Le Conseil fédéral considère qu'il n'y a pas urgence à modifier le droit de la navigation aérienne dans cette affaire. Les adaptations requises entreront donc en vigueur à fin 2004, avec les autres changements prévus.

Postulat 2 (02.3472): Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions du droit aérien relatives à la limitation de la durée de validité et au renouvellement de l'autorisation d'exploitation, et à présenter ses conclusions dans un rapport.

Avancement des travaux, autres mesures, calendrier

Voir les éclaircissements relatifs à la recommandation 2.

Postulat 3 (02.3473): Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner si la détection précoce de la situation des entreprises importantes pour l'économie ou le système économique suisse nécessite de développer de nouvelles bases légales ou si de telles bases existent déjà.

Etat des travaux

Pour répondre à la question soulevée par le postulat, il convient d'abord de faire le tour des instruments existants. Il s'agit en particulier des participations de la Confédération dans des entreprises privées ou semi-publiques, du droit des sociétés, de la surveillance de secteurs particuliers, de l'assurance-chômage et de la politique macroéconomique.

1. Droit des sociétés

Les grandes entreprises qui pourraient avoir une importance pour l'économie nationale sont généralement organisées sous forme de société anonyme. Le droit de la SA s'applique donc à ces entreprises, et il contient plusieurs instruments apparentés à la détection précoce: révision des comptes par des réviseurs particulièrement qualifiés, surveillance par un conseil d'administration, convocation de l'assemblée générale et mesures d'assainissement si la moitié du capital-actions et des réserves légales n'est plus couverte, etc. S'y ajoute la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite avec en particulier la possibilité d'un sursis concordataire. Enfin, si elles sont cotées en bourse, elles ont encore l'obligation de publier les informations pouvant avoir un impact sur le prix des actions. La Confédération ne dispose pas de capacités supérieures aux particuliers pour juger de l'évolution de ces sociétés. Le droit comptable est actuellement en révision (voir la réponse à la motion 02.3470, Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises).

2. Participations de la Confédération

A travers ses participations dans des entreprises privées ou semi-publiques, la Confédération exerce une surveillance sur ces entreprises. Il convient de mentionner en particulier des entreprises importantes pour le système économique comme La Poste, les CFF ou Swisscom, ainsi que la compagnie aérienne Swiss. Selon les cas, la Confédération est présente dans les organes de direction et est donc avertie de manière précoce en cas de difficultés, ou elle est présente par le biais de la stratégie de propriétaire ainsi qu'en approuvant les comptes. *Il convient encore d'examiner si des améliorations ponctuelles sont nécessaires. De même, il faudra examiner la nouvelle situation si la Confédération se sépare de l'une ou l'autre de ces participations (privatisations).*

3. Surveillance de secteurs réglementés ou soumis à concession

Les secteurs dont l'importance pour le reste de l'économie est vitale sont en principe déjà surveillés par la Confédération. Il peut s'agir d'anciens monopoles, ou de secteurs caractérisés par des externalités. Il convient de mentionner ici le secteur financier avec les banques (surveillé par la Commission fédérale des banques), les assurances privées (DFJP), et les assurances sociales, en particulier le 2^e pilier (DFI). Le deuxième secteur est le transport aérien, en particulier la surveillance des compagnies aériennes et des aéroports (OFAC). En ce qui concerne les services annexes au transport aérien (p. ex. ex-Swissport, ex-Atraxis), notons que, suite à la faillite de Swissair, des entreprises privées ont pu reprendre les activités de ces sociétés sans qu'il y ait eu de perturbations majeures; il reste toutefois à déterminer s'il subsiste des risques pour l'économie nationale. Le transport de personnes (rail, bus, navigation) est aussi soumis à concession. La production et la distribution d'électricité peuvent être vitales pour le reste de l'économie. La réglementation de ce secteur est en pleine évolution, l'échec de la loi sur le marché de l'électricité le 22.9.2002 n'ayant pas résolu définitivement la question. Les compétences sont partagées entre la Confédération (DETEC) et les cantons. Restent les marchés du gaz, en voie d'ouverture, ainsi que celui de l'eau, qui est réglementé par les cantons et les communes. Vu l'hétérogénéité des secteurs réglementés, une approche sectorielle est plus indiquée qu'une approche globale dont le dénominateur commun serait le sauvetage des entreprises en question.

4. Assurance-chômage

Au cas où une grande entreprise confrontée à des problèmes est obligée de licencier un nombre important d'employés, la Confédération dispose des instruments et de l'expérience pour la prise en charge de ces personnes. Comme dans le cas de Swissair, les offices cantonaux se déploient dans l'entreprise, à travers un office régional de placement (ORP) spécialisé. Des placeurs professionnels provenant d'autres cantons sont mis à disposition, et l'ORP peut fonctionner rapidement. L'assurance-chômage est donc préparée à ce type de situation, et une modification de la base légale dans le sens d'une détection précoce n'est pas nécessaire actuellement pour l'assurance-chômage.

5. Instruments de politique macroéconomique

La marche des affaires des entreprises importantes pour l'économie suisse ne dépend pas seulement de considérations sectorielles, elle dépend aussi de la situation conjoncturelle. La détection des risques liés à l'évolution conjoncturelle (révisions de la BNS concernant l'inflation, prévision de l'écart de production [output gap] pour la politique budgétaire) permet de réagir à l'aide des instruments appropriés et de limiter ainsi la probabilité que les entreprises importantes pour l'économie nationale ne soient confrontées à des difficultés pour des raisons macroéconomiques. Pour cette raison, il faut accorder une importance particulière aux instruments de politique conjoncturelle, c'est-à-dire à la politique monétaire de la BNS et à la politique budgétaire de la Confédération, des cantons et des communes. Les bases légales existent et ont fait l'objet de révisions récentes (loi sur la BNS, frein à l'endettement). Ces politiques sont déjà surveillées en permanence par de nombreuses institutions nationales et internationales, publiques et privées.

Suite des travaux

La suite des travaux portera en particulier sur deux catégories d'entreprises:

- les entreprises dans lesquelles où la Confédération détient une participation
- les entreprises déjà surveillées par la Confédération.

Il s'agira notamment de prendre en compte les réponses aux recommandations 7 et 8 de ce rapport. Si des modifications légales devraient se révéler nécessaires sur la base des résultats de ces travaux, le Conseil fédéral prendra les mesures requises.

En ce qui concerne les autres entreprises, un examen préliminaire de la liste des plus grandes entreprises suisses montre que celles-ci évoluent dans des secteurs qui ne présentent a priori pas de risques systémiques; il conviendra néanmoins de préciser ce qu'on entend par «risque systémique» (p. ex. monopole, caractéristiques de réseau, absence de repreneur potentiel).

Par ailleurs il faut éviter toute confusion des responsabilités privées et publiques et surtout il faut savoir quelle réaction la Confédération devra adopter si elle détecte une évolution négative mais n'entend pas injecter des fonds publics. Une autorité informée se verrait en effet politiquement obligée d'intervenir, et la question de sa responsabilité se poserait alors aussi. En outre, le fait que la Confédération pourrait intervenir risque de donner de faux signaux à l'économie privée et inciter à renoncer à prendre les mesures qu'elle aurait adoptées si elle ne puvent pas compter sur une intervention de l'Etat. Ceci augmenterait alors la probabilité qu'une telle intervention devienne nécessaire ou qu'elle se répète (risque moral). Enfin, chaque intervention de la Confédération entraînerait des contraintes politiques qui saperaient les efforts de l'entreprise pour redevenir bénéficiaire.

*Recommandation 6 (02.3464): Examen des participations de la Confédération
à des entreprises du secteur privé*

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner la politique de la Confédération en matière de participation à des entreprises du secteur privé (les participations existantes doivent également être examinées de manière critique). Il devra en particulier tenir compte des conflits d'intérêts existants ou potentiels. En ce qui concerne les participations de la Confédération, le Conseil fédéral est en outre chargé de veiller à ce que celle-ci puisse exercer ses droits en matière de contrôle et d'information de manière critique et durable.

Etat des travaux

1. Responsabilité de la Confédération pour ses représentants dans des institutions indépendantes/Représentation de la Confédération auprès de tiers

Les discussions, menées en janvier au sein du Conseil fédéral, sur la responsabilité de la Confédération pour les représentants qu'elle délègue dans les institutions indépendantes de l'administration fédérale et la représentation de la Confédération auprès de tiers ont constitué le point de départ des travaux en la matière. Sur cette base, les mandats suivants ont été confiés:

- compléter et mettre à jour la liste des représentations de la Confédération auprès de tiers (ChF)
- élaborer une proposition en vue de réglementer la responsabilité pour les différents types de représentation; selon les discussions menées sur le sujet, un renforcement de cette réglementation est souhaité (DFF)
- élaborer des dispositions obligatoires concernant la représentation de la Confédération au sein des organes de direction d'entreprises tierces. Ces dispositions porteront en particulier sur les conditions et critères relatifs à la délégation ou à l'élection de représentants ainsi que sur les informations et les instructions données aux représentants en cas de conflits d'intérêts (DFF).

Ces travaux doivent, dans la mesure du possible, être terminés d'ici 2004.

2. Evaluation du dispositif de l'Etat en sa qualité de propriétaire des régions fédérales

Le Conseil fédéral et les départements principalement concernés accordent beaucoup d'importance à la sauvegarde intégrale des intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire des anciennes régions fédérales privatisées il y a quelques années (notamment Swisscom, La Poste, les CFF, Ruag et Skyguide). Afin d'assurer cette sauvegarde, ils disposent de trois instruments: l'approbation des objectifs stratégiques, l'élection (ou la non réélection) des membres des conseils d'administration (par voie directe ou par le biais de l'assemblée générale) ainsi que l'approbation des comptes et du rapport annuel (par voie directe ou par le biais de l'assemblée générale). Il est particulièrement important de combiner systématiquement les trois instruments susmentionnés afin qu'un processus de gestion se mette en place entre la Confédération en tant que propriétaire et les entreprises. Celui-ci doit permettre de fixer des objectifs, de vérifier leur réalisation, de déceler les risques à temps et de prendre, si nécessaire, des mesures correctrices (processus de contrôle de gestion). Il importe de relever que ce dispositif et son application ont fait leurs preuves. Cependant, le DFF étudie actuellement la possibilité de commander, au deuxième semestre 2003, une expertise dans le but de vérifier en détail si ce dispositif permet de conserver de manière durable et pertinente les droits en matière d'information et de contrôle. Il s'agit d'optimiser le dispositif en question, en modifiant par exemple le contenu des objectifs stratégiques, la composition et la procédure de nomination des conseils d'administration, les structures et les processus relatifs au contrôle de gestion du point de vue du propriétaire ainsi que de celui de la gestion des conflits d'objectifs et d'intérêts.

3. Sauvegarde des intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire de Swiss

La Confédération doit sauvegarder par d'autres moyens ses intérêts dans la compagnie aérienne Swiss, à laquelle elle participe à raison de quelque 20 %. Dans ce cas, elle doit exercer son influence par l'intermédiaire d'une personne, nommée par le Conseil fédéral, qui la représente au sein du conseil d'administration. D'un point de vue purement juridique, il s'agit d'un membre ordinaire du conseil d'administration élu par l'assemblée générale (conformément à l'art. 707, al. 3, CO); le Conseil fédéral a renoncé volontairement à une nomination au sens de l'art. 762 CO (représentant de l'Etat). Ainsi, le représentant de la Confédération doit satisfaire avant tout aux obligations générales de tout membre du conseil d'administration. Eu égard aux

montants publics importants qui ont été engagés et aux risques non négligeables qu'une telle opération entraîne, l'obligation d'informer que les représentants de la Confédération doivent respecter a été convenue par écrit avec les chefs du DETEC et du DFF. Ceux-ci sont en outre régulièrement informés au sujet des dossiers traités par le conseil d'administration et de l'évolution des affaires. Les directeurs de l'autorité de surveillance et de régulation (OFAC) ainsi que de l'office compétent pour les questions économiques (seco) reçoivent également ces renseignements. L'information des cantons et des commissions parlementaires est aussi réglementée. Cet échange régulier d'informations a fait ses preuves. Dans la perspective actuelle, il n'est donc pas nécessaire de modifier ce système.

4. Stratégie de participation aux entreprises de transport

Il faut en revanche vérifier les rapports liant la Confédération à quelque 50 entreprises de transport. Ces participations sont souvent plutôt aléatoires et découlent de circonstances ou d'événements particuliers. Jusqu'ici, aucune stratégie proprement dite n'a été suivie. C'est pourquoi le DETEC a chargé l'office compétent d'examiner ces participations dans le but d'élaborer à moyen terme de nouvelles bases juridiques pour l'aménagement du paysage ferroviaire suisse.

Recommandation 7 (02.3465): Développement précoce de scénarios possibles

La CdG-CE invite le Conseil fédéral, dans des situations de crise susceptibles de toucher la Confédération de manière importante, à esquisser le plus tôt possible des scénarios décrivant les évolutions et les répercussions possibles sur la Confédération. Le cas échéant, il est en outre chargé de préparer des décisions sous réserve et de constituer un état-major de crise.

Recommandation 8 (02.3466): Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à garantir la coordination des organes de détection précoce de l'administration fédérale et de faire lui-même preuve d'une plus grande sensibilité en matière de détection précoce de crises et défis politiques potentiels. Elle attend en particulier qu'il développe un système de détection précoce qui intègre la situation des entreprises qui jouent un rôle important pour l'ensemble du système économique suisse.

Etat des travaux

Rappelons tout d'abord que le Conseil fédéral a accepté les deux recommandations susmentionnées en émettant quelques réserves importantes: la détection précoce des risques relatifs aux entreprises jouant un rôle important pour l'économie et, son corollaire, le développement précoce de scénarios, ne doivent en aucun cas entraîner la confusion des responsabilités entre les organes des entreprises et les services étatiques. Il est donc nécessaire de veiller à ce que de telles activités n'émettent pas de faux signaux ou ne donnent d'incitations susceptibles de favoriser l'occurrence d'un risque moral. Enfin, il faut également prendre en considération le fait que des

entreprises ayant fait l'objet de détection précoce de la part de la Confédération pourraient subir des dommages considérables, dommages dont la Confédération pourrait être appelée à répondre.

Cependant, le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-CE selon laquelle ces questions ne doivent pas être éludées sous prétexte qu'elles sont difficiles à résoudre. Il estime au contraire que leur étude doit permettre de rattacher à des critères bien définis les activités de détection précoce et de développement de scénarios possibles.

La position du Conseil fédéral s'appuie notamment sur le fait que la Confédération assume une responsabilité majeure seulement pour les entreprises soumises à sa surveillance. Pour les entreprises qui ne le sont pas, la Confédération ne dispose pas des informations nécessaires à une détection précoce systématique des risques et, même si elle en disposait, il n'est pas garanti qu'elle serait en mesure d'en tirer les conclusions appropriées. Les entreprises dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire ou dont elle détient un nombre important de parts doivent être considérées comme des cas à part. Ces entreprises peuvent également occasionner des risques significatifs du point de vue systémique. Détecter ces risques de manière précoce et écarter ainsi, dans la mesure du possible, les dangers qui peuvent en découler pour le patrimoine de la Confédération et l'économie suisse constitue une tâche qui s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde des intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire (voir plus haut).

Autres mesures, calendrier

1. Analyse des risques

Afin de développer de manière ciblée la détection précoce des risques, une analyse des risques à grande échelle a été commandée il y a une année. Elle expose dans les grandes lignes les risques qu'encourt la Confédération, fait ressortir et décrit les principaux risques de grande portée. Les résultats de cette analyse seront remis sous peu au Conseil fédéral en même temps que des propositions pour la suite des travaux. Il s'agira d'abord d'élaborer une politique des risques en définissant la stratégie, le champ d'application et la responsabilité en matière de gestion des risques. Le but visé est de systématiser et, le cas échéant, d'approfondir la connaissance des risques, de renforcer la prise de conscience des personnes chargées de les gérer, de désigner les risques et de combler les lacunes. A cette première étape s'ajoute encore la mise en œuvre de cette gestion au niveau des principaux risques. Celle-ci comprend un approfondissement de l'analyse des risques et l'élaboration des mesures permettant de les éviter ou de les réduire ainsi que la manière de traiter les risques résiduels (assurance). Une analyse complète et une gestion généralisée des risques impliquent des moyens financiers et des ressources en personnel. Or, ceux-ci ne sont disponibles que dans une mesure limitée. Les travaux de mise en œuvre ne pourront donc s'effectuer que progressivement.

2. Responsabilité à titre subsidiaire

Bien que l'analyse des risques se limite essentiellement à l'administration fédérale au sens strict, les participants au projet ont tenté d'esquisser une vue d'ensemble des organisations pour lesquelles la Confédération doit, conformément à l'art. 19 de la loi sur la responsabilité, répondre à titre subsidiaire. Sur la base de travaux préparatoires effectués par le DFF, le Conseil fédéral a traité ces questions complexes au début de l'année 2003 déjà. Il a ensuite chargé le DFF de poursuivre les travaux

d'inventaire qu'il avait commencés et de lui soumettre, d'ici l'automne 2004, une proposition relative aux possibilités de réduire les risques que la Confédération encourt en raison de la responsabilité à titre subsidiaire (suppression générale ou particulière pour chaque entreprise de la responsabilité à titre subsidiaire ainsi que d'autres responsabilités ou garanties de la Confédération).

3. Stabilité de la place financière suisse

La réglementation et la surveillance étatiques se font particulièrement sentir dans le domaine financier. On peut donc estimer que, dans ce domaine, les tâches de détection précoce des risques mentionnées plus haut sont accomplies. Cette réglementation a pour but de protéger les investisseurs, le fonctionnement et l'intégrité de la place financière. Les activités de surveillance axées sur la prévention des problèmes de liquidités et de solvabilité de certaines entreprises ainsi que sur les problèmes de vulnérabilité systémique constituent une tâche permanente de la Banque nationale et des autorités de surveillance des marchés financiers. Le dialogue informel entre la Commission fédérale des banques (CFB), la BNS, l'OFAP et le DFF concernant les questions de stabilité du système financier s'est renforcé en raison notamment de la chute considérable des prix sur les marchés boursiers et de l'incertitude pesant sur les perspectives économiques ainsi que de leurs conséquences sur les secteurs des banques et des assurances. Un renforcement des possibilités d'action au niveau de la détection précoce des risques est en cours dans le cadre de modifications légales actuellement en préparation. Une partie de la révision de la loi sur la Banque nationale permettra à la BNS de disposer d'une compétence formelle pour assurer la stabilité du système et notamment pour surveiller les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, compétence qu'elle assumera en collaboration avec la CFB. La loi sur la surveillance des assurances, entièrement révisée, qui sera soumise au Parlement au printemps 2003, comprend la réglementation sur la surveillance des groupes et des conglomerats, qui consacre formellement la solution unique telle qu'elle est déjà pratiquée aujourd'hui.

4. Autorité intégrée de surveillance des marchés financiers

Des mesures institutionnelles visant à renforcer la surveillance des assurances seront ensuite préparées. Une commission d'experts instituée par le Conseil fédéral à la fin de l'année 2001 (commission d'experts Zimmerli) a notamment pour tâche d'élaborer une proposition en vue d'introduire une surveillance intégrée des marchés financiers. Dans l'intervalle, elle a terminé ses travaux concernant la partie relative à l'organisation de la nouvelle autorité «Surveillance fédérale des marchés financiers (SFMF)». Celle-ci revêtira la forme d'un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Dans un premier temps, cette autorité regroupera la CFB et l'OFAP, qui a été transféré au DFF par arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 2003. L'intégration technique et institutionnelle des deux autorités peut permettre d'une part de répondre à l'augmentation des exigences en matière de surveillance et, d'autre part, de combler les lacunes involontaires existant notamment dans le domaine de la surveillance des banques et des assurances. Une plus grande autonomie de l'autorité sur les plans opérationnel et financier ainsi que l'harmonisation de certains instruments de surveillance doivent permettre de créer les conditions d'une surveillance efficace permettant de détecter les risques le plus tôt possible.

5. Surveillance du deuxième pilier

Des modifications en matière de réglementation et de surveillance prenant en considération les évolutions futures sont également introduites dans le domaine de la prévoyance professionnelle. La surveillance des marchés financiers et la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle présentent d'importants points de convergence qui parlent en faveur d'une surveillance de nature plus prévisionnelle pour ce dernier. Ainsi les institutions de prévoyance, en leur qualité d'investisseurs institutionnels, sont exposées aux facteurs de risques des marchés financiers (risques de marché, de solvabilité et de liquidités, entre autres). La surveillance de la prévoyance professionnelle constitue de ce fait une tâche complexe car elle consiste à la fois à tenir compte, comme il se doit, de la sécurité des placements et à assurer la prévoyance dans le cadre général du système des trois piliers. Même si le système suisse du deuxième pilier s'avère stable et qu'il supporte très bien la comparaison avec les systèmes en vigueur à l'étranger, un développement de la surveillance dans ce domaine est possible et constitue un objectif à viser, et ce aussi bien sur le plan matériel que sur le plan institutionnel. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, au début de cette année, d'instituer une commission d'experts dans le but de renforcer la surveillance sur le deuxième pilier. Cette commission a pour tâche d'élaborer d'ici fin 2003 une analyse et des recommandations ainsi que de proposer des dispositions légales d'ici fin 2004. En outre, en été 2003, elle soumettra au Parlement un message demandant une modification urgente de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) portant sur des mesures d'assainissement des institutions de prévoyance.

6. Aéroport de Zurich-Kloten

Enfin, une observation financière plus stricte sera développée pour l'aéroport de Zurich-Kloten. L'obligation des aéroports de présenter à l'OFAC ainsi qu'au préposé à la surveillance des prix leur situation financière lors de la modification ou de la fixation des taxes d'aéroport est le critère de référence qui permet d'évaluer si une augmentation de prix est abusive ou si elle enfreint les bases légales. Se fondant sur un système d'indicateurs approprié, l'OFAC effectue régulièrement un examen sommaire de la situation économique de la société aéroportuaire Unique. De plus, la société en question informe l'OFAC sur les bouclements trimestriels. Sur cette base, l'OFAC communique régulièrement ses conclusions au DETEC à l'intention du Conseil fédéral. Une surveillance d'une plus grande portée sous la forme de vérifications de la gestion et des comptes nécessiterait une révision de la loi qui devrait notamment fixer une obligation absolue de fournir des informations ainsi que la collaboration des entreprises aéroportuaires. Pour diverses raisons, le Conseil fédéral rejette une telle surveillance. Il rappelle que l'entreprise Unique est soumise aux dispositions du droit sur les sociétés anonymes figurant aux art. 728 ss CO. Pour cette raison, tant le rapport annuel que la cotation en bourse garantissent une certaine transparence.

Motion 2 (02.3470): Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à renforcer les dispositions du droit des obligations dans le domaine de la présentation des comptes et du contrôle des entreprises, au besoin dans une nouvelle loi.

Etat des travaux*1. Présentation des comptes et révision:*

Le 29 janvier 2003, le Conseil fédéral a examiné une note de discussion concernant la suite de la procédure en matière de révision du droit comptable. Il a chargé le DFJP de remanier l'avant-projet de loi sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels (LECCA) et l'avant-projet d'ordonnance sur l'agrément des contrôleurs des comptes (OACC). Pour cet exercice, une attention particulière sera portée aux derniers développements internationaux dans le domaine du droit comptable et à la situation des PME (rapport coûts/bénéfices des nouvelles réglementations). En collaboration avec le DFF, il s'agira d'élaborer une proposition de réglementation des rapports entre droit comptable et droit fiscal, qui assure la neutralité fiscale et qui permette de parvenir à une transparence accrue lors de l'établissement des comptes annuels.

Depuis lors, les choses ont évolué au niveau international et la nouvelle réglementation des organes de contrôle devra en tenir compte. En raison de la rapide mise en œuvre de la loi américaine Sarbanes-Oxley – et des implications de cette législation sur les entreprises suisses et leurs réviseurs – la nécessité d'une réglementation légale devient toujours plus pressante, notamment pour ce qui est de la surveillance des organes de contrôle. C'est ce qui ressort de divers contacts et discussions menés avec l'autorité américaine de surveillance de la bourse (Securities and Exchange Commission, SEC) et la nouvelle autorité américaine de surveillance des organes de révision (Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB).

C'est la raison pour laquelle, à la fin mars 2003, le DFJP a décidé de retirer de la LECCA les dispositions relatives au contrôle des comptes et à l'agrément des contrôleurs des comptes et de les présenter, en automne 2003, dans un message complémentaire qui traiterait également de la question de la surveillance des organes de contrôle.

Au final, la procédure envisagée aboutit à scinder la LECCA en deux projets partiels. Le premier traitera du devoir de contrôle, des qualifications professionnelles et de l'agrément des contrôleurs des comptes, des exigences concernant leur indépendance, de la surveillance des réviseurs et de la responsabilité des organes de contrôle.

Le deuxième projet partiel contiendra les dispositions matérielles concernant la comptabilité et l'établissement des comptes annuels. La nouvelle façon de procéder décrite ci-dessus pourra entraîner un léger retard dans la présentation de ce

deuxième message par rapport au calendrier prévu à l'origine; toutefois ce message devrait pouvoir être publié au cours du premier semestre 2004.

L'Office fédéral de la justice a chargé le professeur Giorgio Behr (Saint-Gall) de préparer, pour chacun des deux volets de la révision, un projet de loi et un rapport explicatif.

2. Contrôle des entreprises:

Depuis le début de 2001, une vingtaine d'interventions parlementaires ont été déposées invitant le Conseil fédéral, notamment, à examiner le droit suisse à la lumière des principes de la «Corporate Governance» (système de l'équilibre des pouvoirs, dit de «checks and balances» dans la société anonyme) en particulier dans les domaines suivants:

- droits et devoirs des associés; protection des actionnaires minoritaires
- publication des indemnités et des participations des membres du conseil d'administration et de la direction
- établissement et contrôle des comptes annuels.

L'Office fédéral de la justice a dès lors institué un groupe de travail baptisé «Corporate Governance», dont font partie les professeurs Peter Böckli (Bâle), Claire Huguenin (Zurich) et François Dessemontet (Lausanne). Ce groupe a été chargé d'examiner la compatibilité du droit des sociétés anonymes avec les principes de la «corporate governance», d'établir un rapport d'ici à l'automne 2003 et, le cas échéant, de proposer des modifications législatives.

Suite des travaux, calendrier

1. Présentation des comptes et révision:

Le Conseil fédéral présentera, en automne 2003, un message sur la révision des comptes et, au cours du premier semestre 2004, un message sur le droit comptable.

2. Contrôle des entreprises:

Un avant-projet sur la «corporate governance» devrait être envoyé en procédure de consultation au cours du premier semestre 2004. Le 16 avril 2003, le Conseil fédéral a décidé d'examiner en priorité la problématique de la transparence des indemnités accordées aux membres des organes dirigeants des sociétés; il devrait ainsi mettre un avant-projet en consultation en automne 2003 déjà.

Postulat 4 (02.3474): Rapprochement des divers intérêts dans le cadre du processus d'assainissement

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions de la LP régissant l'assainissement et les sociétés afin de déterminer s'il ne conviendrait pas de prévoir la création d'une fonction de «commissaire» responsable de l'assainissement. Celui-ci serait chargé de rapprocher les intérêts divergents et de les coordonner en fonction de l'assainissement projeté.

Postulat 5 (02.3475): Ajustement de la LP en faveur de la procédure d'assainissement

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner comment la LP en vigueur permet de tenir compte de la volonté de favoriser l'assainissement et comment elle pourrait encore mieux en tenir compte. Il analysera les domaines qui posent problème dans la pratique. Il veillera en particulier à tenir compte des expériences que les autorités de concordat ont faites avec les entreprises de SAir Group concernées par le sursis concordataire.

Etat des travaux/Réalisation

La grande révision de la LP de 1994 a transformé la procédure concordataire (art. 293 ss LP) en une véritable procédure d'assainissement. Le droit révisé présente d'importantes similitudes avec la procédure de «réorganisation» du droit américain (chap. 11 de la loi américaine sur les faillites).

Les principaux aspects de cette procédure sont les suivants:

- un temps de réaction réduit permet une protection rapide contre l'exécution forcée (possibilité de décréter immédiatement un sursis concordataire provisoire)
- la procédure concordataire peut même être engagée d'office lorsque l'entreprise débitrice est menacée de faillite et qu'un concordat paraît possible
- le rôle du commissaire au sursis concordataire est renforcé. Il peut agir comme un «trustee» ou un «examiner» et peut être nommé immédiatement. Les compétences du commissaire peuvent ainsi être adaptées de cas en cas (réglementation souple);
- le refinancement est facilité par la possibilité d'aliéner ou de grever un actif immobilisé même pendant le sursis (avec une autorisation du juge); les dettes nouvellement contractées sont traitées en priorité
- la durée prévue pour un sursis concordataire est sensiblement allongée (elle peut atteindre deux ans dans les cas particulièrement complexes).

La nouvelle réglementation de la procédure concordataire dans la LP réalise ainsi les principales exigences auxquelles une procédure d'assainissement moderne doit satisfaire. Le droit suisse continue cependant de se distinguer nettement du droit américain par le statut qu'il accorde aux créanciers. En droit suisse, il est impensable de procéder à un assainissement par le biais d'un concordat contre la volonté d'une certaine proportion des créanciers. Le droit américain, en revanche, prévoit la procédure dite du «cram down»: le juge peut déclarer obligatoire un plan de réorganisation auquel les créanciers n'ont pas souscrit, pour autant que ce plan paraisse équitable. Ainsi, aux Etats-Unis, l'objectif de l'assainissement est clairement prioritaire. En Suisse, par contre, priorité est donnée à la pesée des intérêts, ce qui ressort d'ailleurs de la notion de *concordat*. Les solutions permettant un assainissement ne sont pas imposées par une autorité mais négociées entre les parties concernées.

La LP révisée a, par ailleurs, fait ses preuves dans la pratique. Le 6 février 2003, lors de la réunion de la Chambre de commerce américano-suisse, à laquelle participait le commissaire au sursis concordataire de SAirGroup, il a été, en effet, relevé que les instruments que le droit en vigueur met à disposition sont tout à fait adéquats. Les problèmes pratiques ne proviennent pas des lacunes que comporterait la loi mais bien de la manière de procéder des responsables dans les cas d'espèce. Bien souvent, les autorités ne sont appelées à intervenir que tardivement, des plans d'assainissement solides et mûrement réfléchis font défaut, de sorte qu'en fin de compte, la liquidation est la seule solution envisageable (concordat par abandon d'actif ou faillite). Quoi qu'il en soit, même dans de telles circonstances, la LP en vigueur permet d'assainir au moins les parties de l'entreprise qui sont susceptibles de survivre: elles peuvent être détachées de l'entreprise insolvable pendant le sursis concordataire déjà, soit pour être constituées en entités autonomes, soit pour être vendues à un tiers. Une telle procédure a été utilisée dans les cas de Swissair et de Swiss Dairy Food.

Il faut encore souligner que le nouveau droit s'est révélé adéquat non seulement pour les faillites de grande ampleur, mais aussi dans le domaine des PME, comme en attestent les résultats disponibles à ce jour du test PME auquel le seco procède en ce moment.

Suite des travaux, calendrier

L'évaluation de la nécessité de poursuivre la révision de la procédure concordataire continue. S'il s'avère que le droit concordataire suisse doit faire davantage de place à des objectifs d'assainissement, ce ne sont pas des questions de procédure qui seront au cœur du débat. En effet, les instruments prévus par le droit en vigueur sont en principe suffisants; en outre, ils n'ont jusqu'ici pas été totalement exploités dans la pratique. La discussion devrait donc plutôt porter sur des aménagements au niveau du droit *matériel*.

On pourrait ainsi remettre fondamentalement en cause l'intangibilité de certaines positions de droit matériel en cas de faillite (p. ex. le sort des contrats à long terme, ou des sécurités comme le droit de gage, etc.). Le débat sur l'applicabilité de l'art. 333 CO (transfert des rapports de travail en cas de vente de l'entreprise) lors des faillites et des procédures concordataires constitue un premier pas dans cette direction. Cette question est actuellement à l'étude dans le cadre des travaux législatifs relatifs aux plans sociaux (CAJ-CN). Dans le débat sur l'opportunité de prévoir des allègements matériels en faveur des entreprises impliquées dans une procédure d'assainissement, il convient néanmoins de ne pas sous-estimer le risque de favoriser un comportement irresponsable (ce que le droit américain nomme le «moral hazard») et, de manière plus générale, d'affaiblir la force obligatoire du droit.

Recommandation 9 (02.3467): Reformulation de la politique du transport aérien

En raison des développements internationaux, la CdG-CE invite le Conseil fédéral à reformuler la politique suisse du transport aérien et à définir le rôle de l'Etat en matière de maintien de l'infrastructure aéronautique. A cette occasion, il examinera également le rôle de la Commission fédérale de l'aviation.

Avancement des travaux

En acceptant le postulat Kurrus (01.3375) et la recommandation de la CdG-CE, le Conseil fédéral s'est engagé à rédiger au cours de la présente législature un rapport sur la politique suisse du transport aérien.

Le postulat invite le Conseil fédéral à soumettre au Parlement pour la fin de 2001 un rapport sur l'apport de la Confédération à la mise en œuvre d'une politique suisse prospective dans le domaine du transport aérien. Dans son développement, il évoque l'importance décisive d'une aviation performante pour le développement économique et social du pays. En outre, le dernier rapport du Conseil fédéral sur le sujet a été soumis au Parlement en 1953. Contrairement à d'autres Etats européens, et à la différence de ce qui a été fait pour les transports ferroviaires et routiers, la Suisse ne dispose pas d'une politique du transport aérien fondée sur un large consensus et servant de base au bon développement de l'aviation.

Etant donné les circonstances (crise Swissair), le rapport n'a pas pu être établi comme prévu pour la fin de 2001.

Autres mesures, calendrier

La Commission fédérale de l'aviation, organe consultatif du Conseil fédéral, assume un rôle central dans l'élaboration du rapport; elle sera à la fois un groupe de réflexion et le seul organe externe consulté au cours de la procédure de participation.

La commission se verra tout d'abord soumettre certaines questions fondamentales, groupées par thèmes. Le résultat de ses délibérations fera l'objet d'une comparaison synoptique avec les conclusions ou décisions correspondantes de l'OFAC, du DETEC et du Conseil fédéral. Les différents points de vue seront alors communiqués au chef du DETEC qui devra au besoin fixer des directives politiques et des orientations à respecter dans la rédaction du rapport. Deux réunions avec la Commission de l'aviation ont déjà eu lieu, où les questions fondamentales du transport aérien, du contrôle aérien et de l'infrastructure ont été évoquées.

Un canevas commenté a été établi ainsi qu'un calendrier. Parallèlement, l'OFAC prépare son rapport, qui doit toutefois traiter de toute la politique de l'aviation et non pas seulement du transport aérien, afin de répondre aux vœux du postulat du conseiller national Kurrus. Lors de ses deux prochaines séances, les 8 mai et 13 juin 2003, la commission traitera des questions de collaboration internationale et d'industrie du transport aérien, puis de la formation à la navigation aérienne.

Le rapport devra être remis à fin 2003 au plus tard au Conseil fédéral pour adoption.

Recommandation 10 (02.3468): Soutien en faveur des mesures contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol

La CdG-CE recommande au Conseil fédéral de suivre et de soutenir les efforts des transporteurs aériens à l'échelon international qui visent à protéger les passagers contre les effets d'une interruption de vol d'une compagnie aérienne.

Avancement des travaux

L'industrie de l'aviation n'a pas encore beaucoup progressé dans son engagement à offrir librement des prestations non prévues dans les contrats en cas de suppression de tous les vols (grounding). De son côté, la Suisse a activement soutenu les efforts qui ont abouti à un engagement volontaire à protéger les consommateurs. Ainsi deux compagnies d'aviation et deux aéroports suisses ont signé les deux engagements volontaires pris par l'industrie européenne de l'aviation, soit les Airline Passenger Service Commitments et les Airport Voluntary Commitments on Air Passenger Service. L'OFAC en surveille l'application.

Autres mesures, calendrier

En contact régulier avec l'International Air Transport Association (IATA) et l'Association of European Airlines (AEA), l'OFAC soutiendra les efforts de l'industrie en vue de formuler des engagements volontaires. Lorsque de tels engagements seront pris, la Suisse s'efforcera encore de leur assurer l'appui le plus large de la part de l'industrie aéronautique de notre pays.