



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP

25 juin 2008

Rapport explicatif

relatif à la loi fédérale sur l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé

Vue d'ensemble

Contexte

Le présent rapport vise à expliquer la nouvelle loi sur l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé (ci-après l'institut). Cette loi règle l'organisation de l'institut ainsi que son pilotage et sa surveillance par la Confédération. Il s'agit exclusivement d'une loi d'organisation. La nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention), elle, définit les tâches de l'institut, règle l'octroi de contributions et délimite les compétences par rapport aux autres unités administratives de la Confédération.¹

Organisation de l'institut

Le présent avant-projet a pour but de créer une unité administrative décentralisée de la Confédération dotée d'une personnalité juridique propre et satisfaisant aux principes sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral. Le pilotage et la surveillance par la Confédération font partie de l'organisation.

Possibilité de transfert de la fondation Promotion Santé Suisse dans l'institut

La fondation Promotion Santé Suisse, créée conformément au droit en vigueur par les cantons et les assureurs sur la base de l'art. 19 de la loi sur l'assurance-maladie, pourrait être transférée dans le nouvel institut. Le 14 mars 2008, le conseil de fondation de Promotion Santé Suisse s'est déclaré de principe favorable à un tel transfert. Il sera donc nécessaire de définir, dans un contrat de transfert, les modalités exactes du transfert de patrimoine, conformément aux conditions posées par la loi sur les fusions.

¹ Il est prévu de regrouper les deux textes dans une seule et même loi après la consultation.

Rapport explicatif

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Organisations de prévention et de promotion de la santé

Dans le domaine de *la prévention et de la détection précoce des maladies mais aussi de la promotion de la santé*, la coordination et la collaboration s'avèrent complexes du fait du partage des compétences entre la Confédération et les cantons (à ce sujet, voir aussi le point 1.1.2 du rapport explicatif relatif à la nouvelle loi sur la prévention et la promotion de la santé).

Au niveau fédéral, deux acteurs travaillent particulièrement activement à la prévention et à la détection précoce des maladies non transmissibles ainsi qu'à la promotion de la santé : l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et la fondation de droit privé Promotion Santé Suisse. Outre ces deux organisations, il existe trois autres services fédéraux se consacrant chacun à un thème spécifique de la prévention des maladies non transmissibles : l'Office fédéral du sport, OFSPO (promotion de l'activité physique), la Régie fédérale des alcools, RFA (prévention de l'alcoolisme) et le fonds de prévention du tabagisme.

Office fédéral de la santé publique

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a créé le premier service de coordination de la prévention de l'alcoolisme, de la toxicomanie et du tabagisme en 1983. L'OFSP a pour tâches de protéger et de promouvoir la santé au sens d'un bien-être à la fois physique, mental et social, mais aussi de communiquer, à la population et aux milieux œuvrant dans le domaine de la santé, les informations nécessaires relatives à la santé et à l'évolution sanitaire.² Il est également responsable de la législation et de la surveillance pour tout ce qui se rapporte à la surveillance et à la lutte contre les maladies transmissibles, très répandues ou particulièrement dangereuses, et notamment à la prévention des dépendances.

Fondation Promotion Santé Suisse

En 1989, la « Fondation suisse pour la promotion de la santé » a été créée conjointement par la Confédération et les cantons, sur l'initiative du canton de Vaud. Jusqu'en 1997, elle a fait office de petite agence intercantonale dotée d'un budget annuel de l'ordre de 1,2 million de francs. Ces moyens lui ont permis de mettre sur pied un service de collecte et de coordination des informations relatives aux mesures de promotion de la santé. Au 1^{er} janvier 1996, suite à l'entrée en vigueur des art. 19 et 20 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)³, les assureurs et les cantons chargés par la LAMal de créer l'organisation prévue ont repris les structures formelles de la fondation existante et les ont adaptées aux nouvelles exigences légales. La principale nouveauté était que la fondation, toujours en tant qu'organisation de droit privé, disposait désormais d'un mandat fédéral sous la

² Cf. art. 9 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1)

³ RS 832.10

surveillance de la Confédération et était dotée d'un organe de direction (conseil de fondation) nommé par le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

La Fondation 19, ainsi baptisée car sa création était basée sur l'art. 19 LAMal, a débuté ses activités le 1^{er} janvier 1998. Son mandat principal consistait à stimuler, coordonner et évaluer des mesures destinées à promouvoir la santé et à prévenir les maladies (art. 19, al. 2, LAMal). Elle est financée par une taxe d'un montant de 2,40 francs perçue de chaque assuré obligatoire et fixée à l'art. 20 LAMal. Suite à la réorganisation de 2002, la fondation s'appelle Promotion Santé Suisse depuis 2003.

À l'automne 2004, le DFI a chargé la société de conseil PricewaterhouseCoopers de procéder à l'expertise complète de la fondation afin d'évaluer ses processus, notamment dans les domaines de l'octroi d'aides financières et du soutien de projets ainsi que de l'impact et de l'efficacité de ses activités. Sur la base du rapport d'expertise daté du 22 avril 2005 et des recommandations y figurant, la fondation a procédé aux adaptations suivantes :

- *Elaboration d'une stratégie* : la stratégie à long terme (2018) de la fondation a été approuvée le 19 janvier 2006 par le conseil de fondation. La stratégie se concentre, d'une part, sur un objectif prioritaire « Renforcer la promotion de la santé et la prévention » et, d'autre part, sur deux axes thématiques majeurs « Poids corporel sain » et « Santé psychique – stress ».
- *Amélioration de la gestion de l'impact* : une analyse de la situation interne de la fondation a mis en lumière différents potentiels d'amélioration et les mesures correspondantes ont été prises.
- *Collaboration avec les services fédéraux* : en février 2005, la fondation et l'OFSP ont décidé de collaborer. Cette collaboration formelle et structurée a permis de mettre sur pied une coopération systématique et cohérente entre les deux institutions, assurant ainsi une utilisation plus efficace des ressources. Des rencontres régulières avec d'autres offices fédéraux concernés, comme l'OFSP ou le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ainsi qu'une rencontre annuelle entre une délégation du conseil de fondation et le chef du DFI sont également organisées.

Autres services fédéraux

Dans le domaine de la promotion de la santé, l'*Office fédéral du sport (OFSP)*⁴ a surtout mis sur pied des projets liés à la promotion de l'activité physique. L'objectif est double : offrir un cadre favorable aux sportifs et aux moins sportifs pour leurs activités et encourager les inactifs à faire de l'exercice.

La *Régie fédérale des alcools (RFA)*⁵, conformément à l'art. 43a de la loi sur l'alcool⁶, offre son soutien aux organisations qui travaillent dans le domaine de la prévention et de la recherche, et qui luttent contre l'abus d'alcool (art. 43a de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool, Lalc), notamment l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) et Radix.

4 Cf. aussi l'art. 15 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, RS 172.214.1)

5 Cf. objectifs RFA, art. 25 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF, RS 172.215.1)

6 RS 680

La loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac⁷ prévoit, à l'art. 28, al. 2, let. c, que le *fonds de prévention du tabagisme* doit être géré par une organisation de prévention, sous la surveillance de l'OFSP et en collaboration avec l'OFSPo. Dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance du 5 mars 2004 sur le fonds de prévention du tabagisme (OFPT)⁸, le cadre légal nécessaire à la création du fonds en question a fait l'objet d'une expertise. Cette évaluation a montré qu'il n'y a que deux formes d'organisation qui respectent le cadre légal existant et soient judicieuses d'un point de vue économique :

- a. une fondation privée ou
- b. un service qui soit rattaché administrativement à l'OFSP.

Les deux variantes ont été soumises à une évaluation juridique et administrative détaillée, sur la base de laquelle le Conseil fédéral a privilégié la deuxième solution, soit un service rattaché à l'OFSP et placé sous la surveillance du DFI. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) assume la surveillance financière conformément à la loi sur le Contrôle des finances. Les actifs du fonds sont gérés séparément par l'Administration fédérale des finances.⁹ Ces mesures juridiques et organisationnelles visent à garantir l'autonomie du fonds malgré son rattachement à l'OFSP.

Parmi les avantages que présente cette solution on peut citer une mise en œuvre rapide, une charge administrative réduite et une coordination simple avec le Programme national de prévention du tabagisme. L'absence de caractère définitif pour ce qui concerne l'organisation de prévention a également été prise en compte dans le choix de la variante.

1.1.2 Solutions étudiées

Le 28 septembre 2007, le Conseil fédéral a chargé le DFI de proposer une simplification et une réorganisation des structures de prévention dans le cadre de l'élaboration des nouvelles bases légales destinées à renforcer la prévention et la promotion de la santé (voir point 1.1.7 du rapport explicatif relatif à la nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé). Il s'agit de revoir la gestion de la taxe pour la prévention du tabagisme (perçue conformément à l'art. 28 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac) ainsi que l'organisation et l'utilisation de la contribution perçue de chaque assuré conformément à l'art. 20 LAMal afin d'optimiser les ressources financières. Il s'agit également de procéder à une évaluation critique du pilotage des organisations concernées en tenant compte des principes du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise.

L'avant-projet de nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention, LPrév) prévoit notamment, à l'art. 10, que la Confédération fournisse des mesures de soutien destinées aux cantons et aux tiers. Les dispositions finales prévoient, en outre, que la gestion du supplément de prime LAMal perçu conformément à l'art. 20 LAMal ne relève plus de la compétence de la fondation Promotion Santé Suisse, mais de celle d'une unité administrative de la Confédération, afin de satisfaire aux principes sur le gouvernement d'entreprise. Cette unité administrative doit également administrer les recettes issues de la taxe pour la prévention du tabagisme.

⁷ RS 641.31

⁸ RS 641.316

⁹ Art. 60 - 62 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0)

Au vu de ce cadre, différentes variantes ont été examinées lors de l'élaboration de cette nouvelle législation sur la prévention, afin de déterminer comment assumer ces nouvelles tâches fédérales et quelle unité administrative gérerait désormais les recettes issues des prélèvements pour la prévention (taxe pour la prévention du tabagisme et supplément de prime LAMal).

1.1.3 Pilotage lacunaire

Force est de constater que les modalités actuelles de gestion et d'utilisation des prélèvements pour la prévention – et notamment de la taxe pour la prévention du tabagisme et du supplément de prime LAMal – ne suffisent pas pour optimiser l'utilisation des ressources. La délimitation des compétences entre surveillance (contrôle juridico-politique), octroi des aides financières et mise en œuvre n'est pas claire non plus.

La surveillance des activités de la *fondation Promotion Santé Suisse* est assurée par le DFI. Le budget, les comptes et le rapport d'activités doivent être présentés à l'OFSP pour approbation (art. 20, al. 3, LAMal). Dans le cadre de la surveillance d'une organisation n'appartenant pas à l'administration fédérale, la Confédération ne peut, sans base légale spécifique, définir la stratégie globale de ladite organisation à sa place.¹⁰ Il appartient bien plus aux organes de la fondation de déterminer son orientation stratégique dans le respect du cadre légal. Les possibilités de pilotage sont ainsi très limitées pour la Confédération.

L'organisation et la forme juridique du *fonds de prévention du tabagisme* devaient être évaluées trois ans après l'entrée en vigueur de l'OFPT et éventuellement adaptées sur la base des résultats de ladite évaluation (art. 14, al. 2, OFPT). L'évaluation en question s'est terminée le 27 novembre 2007 avec la publication du rapport final *Evaluation externe du fonds de prévention du tabagisme*,¹¹ dont la principale conclusion est que le fonds a besoin d'une base et d'une gestion stratégiques et qu'il faut viser une solution définitive. Outre les deux options « Status Quo » et « StraTabak », une troisième solution, « Nouvel organisme responsable », portant sur la création d'un nouvel organisme responsable gérant le fonds à la fois stratégiquement et techniquement, a été envisagée. La dernière option « Attendre la loi sur la prévention » prévoit de patienter jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la prévention avant de lancer une réorganisation structurelle du fonds de prévention du tabagisme.

La décision du Conseil fédéral est prévue pour mai 2008 et n'était donc pas connue au moment de l'élaboration du présent rapport.

1.1.4 Adaptation de l'organisation aux principes du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise

Le Conseil fédéral a approuvé 28 principes directeurs pour le pilotage des entités devenues autonomes.¹² Les principes qui nous intéressent ici sont présentés succinc-

¹⁰ Cf. réponses du Conseil fédéral à l'interpellation 06.3376 et au postulat 05.3474

¹¹ Publié dans (*suivra*)

¹² Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006 (FF **2006 7799**)

tement ci-après. Les détails figurent dans le rapport correspondant du Conseil fédéral ainsi que dans le rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances.¹³

- En principe, il convient d'assigner aux entités devenues autonomes qui accomplissent des tâches fédérales la forme organisationnelle de droit public de l'établissement autonome. [...] (principe n° 1)
- Les entités de la Confédération devenues autonomes disposent de structures légères, et les compétences au niveau des différents organes sont clairement réglementées. (principe n° 2)
- Les entités devenues autonomes ne reçoivent qu'exceptionnellement, en vertu d'une norme légale relative à la délégation, la compétence d'édicter des normes abstraites de portée générale et ayant un effet externe. Cette compétence législative se limite à l'édiction de dispositions de nature technique et d'importance secondaire. (principe n° 13)
- A condition qu'il existe une base légale à cet effet, les établissements sont autorisés à fournir des prestations commerciales pour autant qu'elles aient un lien étroit avec la tâche principale, qu'elles ne nuisent pas à l'accomplissement de cette dernière, qu'elles ne faussent pas la concurrence et que l'ensemble de ces prestations couvre au minimum tous les coûts qu'elles génèrent. (principe n° 15)
- En sa qualité de propriétaire, la Confédération fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes. [...] (principe n° 16)
- Il appartient au Conseil fédéral d'adopter les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes. [...] Pour les entités devenues autonomes qui dépendent dans une large mesure du soutien financier de la Confédération, le Parlement peut statuer sur l'utilisation de ces moyens dans les arrêtés de financement. Le Conseil fédéral doit en tenir compte au moment de l'élaboration des objectifs stratégiques. (principe n° 17)

Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire des entités devenues autonomes, le Parlement surveille la manière dont le Conseil fédéral sauvegarde les intérêts de la Confédération. Le Parlement est responsable de l'organisation de ladite haute surveillance, c'est pourquoi aucun principe directeur n'a été formulé à cet égard.

¹³ Rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006 : http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/downloads/themen/eignerpolitik/Eignerpolitik_E_Bericht_EFV_f.pdf

1.1.5 Contexte international

Centre fédéral d'information sanitaire (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*, Allemagne)

Le Centre fédéral d'information sanitaire (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*, *BzgA*), créé en 1967, est une autorité spécialisée œuvrant dans le domaine d'activités du Ministère fédéral de la santé. A ce titre, il a pour objectifs, au niveau fédéral, de prévenir les risques sanitaires et d'encourager les comportements salutogènes.¹⁴ Le centre fédéral est responsable de nombreux projets de promotion de la santé et de prévention ; il soutient, par ailleurs, de nombreuses organisations dans la réalisation de leurs propres projets. Il assume notamment les tâches suivantes :

- élaborer des principes et des directives relatifs aux contenus et aux méthodes d'éducation sanitaire ;
- assurer la formation et le perfectionnement des personnes travaillant dans le domaine de l'éducation et de l'information sanitaires ;
- coordonner et promouvoir l'information et l'éducation sanitaires au niveau fédéral ;
- garantir la coopération avec l'étranger.

Fonds *Gesundes Österreich*

Bureau national de contact et de promotion, le fonds *Gesundes Österreich* (FGÖ, « une Autriche en bonne santé ») a été créé en 1998 sur la base de la loi autrichienne pour la promotion de la santé.¹⁵ Il soutient des projets scientifiques et axés sur la pratique dans le domaine de la promotion de la santé, la mise en place de structures, le perfectionnement et la création de réseaux. Il assume, en outre, d'autres tâches importantes : grâce à ses activités d'information et de relations publiques, il sensibilise un maximum de personnes à la promotion de la santé et à la prévention. Institution centrale dans le domaine de la promotion de la santé, il soutient par ailleurs les activités des nombreux acteurs autrichiens de l'entraide.

Depuis le 1^{er} août 2006, le fonds constitue l'un des trois services de la société *Gesundheit Österreich GmbH*, avec l'Institut fédéral autrichien de la santé (*Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen*) et l'Institut fédéral de la qualité dans le domaine de la santé (*Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen*). Le fonds se compose d'un conseil, d'un comité de spécialistes et d'un secrétariat.

Commission européenne : agence exécutive pour la réalisation du programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique

Au 1^{er} janvier 2005, une *agence exécutive pour le programme de santé publique* (AESP) a été créée pour une durée de six ans sur la base de la décision du 15 décembre 2004 (2004/858/CE) de la Commission européenne. Cette agence a pour mandat de gérer le Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique 2003-2008 (Public-Health-Programm, PHP) (voir aussi le point 1.5.2 du rapport explicatif relatif à la nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promo-

¹⁴ Cf. S. Weinbrenner *et al.* (éditeurs), 2006, Länderbericht Deutschland, in: Gesundheitsförderung im europäischen Vergleich, 54 (en allemand uniquement).

¹⁵ Cf. S. Weinbrenner *et al.* (éditeurs), 2006, Länderbericht Österreich, in: Gesundheitsförderung im europäischen Vergleich, 99 ss (en allemand uniquement).

tion de la santé). L'objectif de ce programme est de préserver et d'améliorer la santé des habitants de l'Union européenne. Le siège de l'AESP est au Luxembourg, et elle emploie une trentaine de personnes. En offrant davantage de flexibilité, l'agence doit promouvoir l'efficacité dans la réalisation des programmes communautaires de santé publique. Elle est également responsable de la réalisation du PHP. Parmi les tâches de l'agence on peut citer :

- la gestion des projets financés dans le cadre du programme ;
- la diffusion des résultats des projets en termes de savoir et de méthodes de travail à conseiller ;
- le soutien logistique, scientifique et technique lors de congrès et de conférences ;
- la promotion des échanges et de la coordination entre tous les milieux concernés et avec les autres autorités de la communauté et des Etats membres.

1.1.6 Variantes proposées

Dans le cadre des travaux préparatoires de la LPrév, des auditions des représentants des cantons et des milieux et organisations concernés par la loi sur la prévention ont été réalisées les 27 et 28 février 2008. Ces auditions ont permis de discuter différentes variantes sur la manière de réglementer la compétence organisationnelle relative à la fourniture des prestations de service et des mesures de soutien au sens de l'art. 10 de l'avant-projet LPrév :

- *Variante 1 : création d'un « Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé »* ; un établissement de droit public appartenant à la Confédération et baptisé Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé (institut) est créé pour soutenir les cantons et les organisations privées de prévention et de promotion de la santé dans la conception et la réalisation de mesures correspondantes.

Option : la fondation Promotion Santé Suisse, créée sur la base de l'art. 19 LAMal par les assureurs et les cantons, doit être transférée dans le nouvel institut, conformément à la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion¹⁶, pour autant que les organes de la fondation approuvent ledit transfert.

- *Variante 2 : délégation des tâches à des organisations privées (conformément à la législation sur les subventions)* ; conformément à la stratégie du Conseil fédéral au sens de l'art. 5 de l'avant-projet LPrév, la fourniture des prestations de service et des mesures de soutien est déléguée à une ou plusieurs organisations privées de prévention et de promotion de la santé sur la base de mandats de prestations pluriannuels.

Lors des auditions, la majorité des représentants cantonaux ainsi que la majorité des représentants des organisations et institutions concernées se sont prononcées en faveur de la variante 1, c'est-à-dire de la création d'un institut au niveau fédéral.

Le 14 mars 2008, le conseil de fondation de Promotion Santé Suisse s'est déclaré de principe prêt à assumer les mêmes tâches en tant que fondation de droit public. Il ne s'est cependant pas encore prononcé sur l'avant-projet de loi sur l'institut et sur les

¹⁶ RS 221.301

modalités d'un éventuel transfert de la fondation de droit privé dans le nouvel institut.

L'évaluation a également porté sur la forme d'organisation de l'institut (établissement ou fondation de droit public). Dans le droit public, l'établissement constitue la forme d'organisation la plus fréquente ; dans un cas comme celui-ci, c'est aussi la forme d'organisation qu'il convient de privilégier selon les principes sur le gouvernement d'entreprise. Les fondations autonomes de droit public sont cependant très similaires aux établissements autonomes : elles sont également dotées d'une personnalité juridique propre et remplissent un mandat public précis. Les fondations se caractérisent par leur patrimoine distinct et juridiquement autonome, lequel est utilisé au profit des bénéficiaires des prestations, conformément au but d'une fondation. Or, selon l'avant-projet LPrév, la gestion des prélèvements pour la prévention (taxe pour la prévention du tabagisme et supplément de prime LAMal) ne représente qu'une partie des tâches de la nouvelle unité administrative décentralisée. Ce critère, déterminant dans le choix de la fondation comme forme juridique, n'est donc pas pleinement satisfait.

1.2 Principaux points de la nouvelle réglementation

Loi d'organisation : dans le présent projet constituant exclusivement une loi d'organisation, la Confédération détermine la structure organisationnelle d'une entité devenue autonome. Les tâches de l'institut, les conditions d'octroi de contributions et la délimitation des compétences par rapport aux autres unités administratives de la Confédération sont définies dans la nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé.

Unité administrative décentralisée : les mesures de soutien prévues à l'art. 10 de l'avant-projet LPrév sont des prestations de service à caractère monopolistique. La libre concurrence est limitée par des dysfonctionnements du marché ou des dispositions légales. Les prestations dont il s'agit ici sont cependant soumises à une certaine concurrence. Les unités chargées d'assumer ces tâches doivent donc être en mesure de se présenter sur le marché comme des unités autonomes avec une renommée propre afin d'être perçues comme telles par leurs clients (visibilité). Parmi les tâches pouvant être externalisées, celles-ci appellent un pilotage politique très marqué. D'une part, parce que la législation prévoit en général expressément différentes marges de manœuvre et, d'autre part, parce que la majeure partie de ces tâches ne peut être remplie qu'avec des fonds publics. En outre, ces prestations relèvent parfois d'une prérogative publique et ne peuvent être pilotées que de manière limitée par le marché.

Une unité est reconnue comme une unité fournissant des prestations à caractère monopolistique, lorsque, du fait de ses besoins spécifiques (ressources ou visibilité, p. ex.), une externalisation permet de remplir les tâches de manière plus efficace.¹⁷ Cela est valable pour l'institut à créer. L'institut ne peut assumer de tâches dites ministérielles, notamment des tâches législatives, ou seulement de manière limitée, ce type d'activités étant réservé aux unités administratives de l'administration centrale.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006 (FF 2006 7799)

Forme juridique : la forme juridique choisie pour l'entité devenue autonome est celle de l'établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre. La mise sur pied d'un établissement de droit public de la Confédération est déterminée au cas par cas au niveau législatif en respectant les principes sur le gouvernement d'entreprise. La Confédération peut ainsi tenir compte de ses besoins spécifiques en matière d'influence et d'information, lesquels découlent notamment de son rôle de garant de l'accomplissement des tâches. Les établissements autonomes ne sont pas soumis à la loi sur les finances de la Confédération,¹⁸ car ils gèrent leur propre comptabilité. En règle générale, ils bénéficient également d'une exonération fiscale et ne peuvent être mis en faillite. Entreprises publiques, les établissements autonomes sont, en outre, généralement mieux acceptés politiquement que les entreprises de droit privé, car, d'un point de vue organisationnel, ils sont plus facilement rattachables à la Confédération en tant qu'organisme responsable. Il est, enfin, toujours possible d'exercer une influence au niveau démocratique.

Confédération propriétaire : parallèlement à la législation (spécialisée), le Conseil fédéral peut, en sa qualité de propriétaire, exercer une influence sur l'entité devenue autonome par le biais des objectifs stratégiques inscrits dans la loi. Ces derniers permettent au Conseil fédéral d'exercer une influence ciblée sur l'entité devenue autonome (aspects liés à l'entreprise et/ou aux tâches, comme la mise sur pied de nouvelles activités phare). Par le biais de la surveillance spécialisée, la Confédération entend, par ailleurs, garantir un accomplissement technique correct des tâches. Ces deux rôles s'avèrent potentiellement antagoniques.

Pilotage grâce aux objectifs stratégiques : l'entité administrative devenue autonome de la Confédération doit pouvoir être pilotée par le biais des exigences posées dans la loi sur la prévention et d'autres bases légales éventuelles mais également, à moyen terme, par le biais des objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral déterminera l'orientation des activités de l'institut par le biais des objectifs stratégiques. Il évaluera également le respect desdites exigences grâce à l'élaboration d'un rapport annuel et à des indicateurs d'efficacité. L'institut doit être soumis à la surveillance du Conseil fédéral et à la haute surveillance des Chambres fédérales.

Engagement du personnel : les conditions d'engagement sont de droit public et relèvent entièrement de la législation sur le personnel de la Confédération.

1.3 Situation financière de l'institut

La situation financière de l'institut est présentée dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet LPrév.¹⁹ Aucune précision supplémentaire ne sera donc apportée ici.

1.4 Droit comparé et rapports avec le droit européen

En avril 2005, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié des directives en matière de gouvernement

¹⁸ Cf. art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances de la Confédération, LFC, RS 611.0), à l'exception de l'art. 55, al. 1, let. c, LFC

¹⁹ Cf. point 3.1 du rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi sur la prévention

d'entreprise pour les entreprises publiques.²⁰ Ces directives, qui ne sont pas contraignantes, devraient cependant avoir une résonance mondiale. Il est donc conseillé de les appliquer aussi en Suisse. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral (septembre 2006) doit garantir la mise en œuvre des directives de l'OCDE au niveau de l'administration fédérale. Le projet de loi répond aux exigences du rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral et ainsi aux directives de l'OCDE pour les entreprises publiques.

Il ne présente toutefois aucune autre compatibilité avec le droit des Communautés européennes (CE). La collaboration avec *l'agence exécutive européenne de réalisation du programme communautaire dans le domaine de la santé publique* n'appelle pas l'existence, au niveau national, d'une entité administrative devenue juridiquement autonome.

1.5 Application

La loi fédérale sur l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé constitue exclusivement une loi d'organisation. Le règlement interne de l'institut, lequel doit, conformément au projet de loi, être édicté par le conseil de l'institut, précisera les dispositions organisationnelles de la loi. Le Conseil fédéral évaluera, par ailleurs, s'il doit déléguer au DFI, par le biais d'une ordonnance, certaines des tâches de surveillance qui lui sont attribuées par le projet de loi.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé CN (05.3474) demande que le Conseil fédéral présente une stratégie globale pertinente pour la fondation Promotion Santé Suisse. Le présent projet répond à cette demande de sorte que le postulat peut être considéré comme classé.

2 Commentaire

2.1 Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'avant-projet de loi vise uniquement à déterminer l'organisation, les tâches et le financement de l'institut. Il s'agit donc exclusivement d'une loi d'organisation.

Art. 2 Forme juridique

L'art. 2 explique que l'institut est un établissement de droit public de la Confédération doté d'une personnalité juridique propre. Cette forme juridique est appropriée au vu des tâches prévues pour l'institut. Elle satisfait aux principes du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, qui prévoient que les entités devenues

²⁰ Titre original (anglais) : *OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises*

autonomes remplissant des tâches fédérales soient des établissements autonomes de droit public. Il convient, en outre, de mentionner qu'au niveau de la forme juridique les principales caractéristiques d'un établissement de droit public de la Confédération et d'une fondation de droit public de la Confédération sont identiques. Ce n'est pas la désignation d'entité administrative devenue autonome qui prime, mais son organisation concrète déterminée dans la loi d'organisation correspondante.

Le siège de l'institut n'est pas déterminé dans la loi. Il peut l'être par le conseil de l'institut dans le règlement interne, ce qui lui garantit aussi une flexibilité en termes de gestion.

Il est prévu que le conseil de l'institut inscrive l'institut au registre du commerce. Les art. 106 ss de l'ordonnance sur le registre du commerce²¹ fixent les conditions et le contenu de l'inscription au registre du commerce. Il n'est donc pas nécessaire d'introduire une disposition spéciale.

L'*al.* 2 confère à l'institut, dans le cadre de la présente loi, une autonomie dans son organisation et dans sa gestion. L'institut n'est pas soumis à la loi sur les finances de la Confédération si ce n'est que ses comptes doivent être intégrés dans les comptes consolidés de la Confédération²², ce qui permet à cette dernière de présenter un état complet de sa fortune, de ses finances et de ses revenus.

Art. 3 Objectifs et tâches

Les objectifs fixés correspondent au catalogue de tâches de l'institut inscrites dans la loi sur la prévention. Les prestations de l'institut sont fournies en premier lieu aux cantons et aux organisations privées de prévention et de promotion de la santé. Le Conseil fédéral, le Parlement, la population et certains groupes de personnes ne font pas partie des groupes cibles directs de l'institut (*al.* 1).

L'institut peut en outre offrir son soutien aux services fédéraux travaillant dans les domaines de la prévention, de la promotion de la santé et de la détection précoce.

Afin de proposer une vue d'ensemble de toutes les tâches fédérales ayant trait à la prévention, à la promotion de la santé et à la détection précoce, il est prévu que les tâches de l'institut ainsi que la délimitation de ses compétences par rapport à celles de l'administration fédérale centrale soient inscrites non pas dans la loi fédérale sur l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé, mais dans la loi sur la prévention (*al.* 2). La Confédération et les cantons peuvent confier d'autres tâches à l'institut moyennant rétribution (*al.* 3). Parmi ces tâches on peut citer, par exemple, la mise en œuvre des programmes nationaux ou d'une partie d'entre eux au sens de l'art. 6 de l'avant-projet LPrév, mais aussi des tâches d'information et de documentation prévues dans d'autres lois fédérales (LDAI ou LStup, p. ex.). La rétribution doit au moins couvrir les frais engagés par l'institut pour remplir les tâches qui lui ont été attribuées.

Art. 4 Collaboration

Il existe, au niveau fédéral et au niveau cantonal, des organisations qui travaillent actuellement déjà dans certains des futurs domaines d'activité de l'institut. Ce der-

²¹ RS 221.411

²² Art. 55, al. 1, let. c, LFC (RS 611.0)

nier doit donc être légalement tenu de collaborer avec ces institutions et organisations. Il est notamment capital de garantir une collaboration de qualité avec l'Observatoire suisse de la santé (Obsan), les instituts universitaires de médecine sociale et préventive, la Swiss School of Public Health, les hautes écoles ainsi que les organisations professionnelles et spécialisées, médicales ou non, travaillant dans les domaines de la prévention, de la promotion de la santé et de la détection précoce.

L'institut est, en outre, autorisé à faire appel à des organisations et à des personnes de droit public ou privé pour remplir certaines de ses tâches. La rétribution de ces prestations de tiers est régie par la loi sur les subventions.²³

2.2 Section 2 : Organisation et personnel

Art. 5 Organes

L'art. 5 détermine les trois organes de l'institut, à savoir le conseil de l'institut, la direction et l'organe de révision. Cette répartition correspond en grande partie à l'organisation habituelle des entités administratives devenues autonomes de la Confédération. L'existence d'un organe de révision propre est due à l'indépendance comptable de l'institut.

Art. 6 Composition et nomination du conseil de l'institut

Le nombre de membres du conseil de l'institut est limité à neuf spécialistes (*al. 1*), ce qui correspond aux principes sur le gouvernement d'entreprise, lesquels prévoient de sept à neuf membres. Le profil des membres du conseil de l'institut doit correspondre à son orientation stratégique, c'est-à-dire que le conseil de l'institut doit se composer de personnes ayant de l'expérience et des compétences dans le domaine de la santé, mais aussi dans la gestion d'organisations administratives publiques. Il convient en outre de veiller à ce que l'institut soit composé d'un large éventail de spécialistes.

L'al. 2 désigne le Conseil fédéral comme organe de nomination des membres, mais aussi du président du conseil de l'institut. Il est également chargé de veiller à ce que seuls des spécialistes soient nommés au conseil de l'institut. Enfin, il doit garantir une représentation équitable des deux sexes, des communautés linguistiques et des régions du pays ainsi que des différentes classes d'âge.

La durée du mandat, renouvelable, est fixée à quatre ans.

L'al. 3 prévoit la possibilité de révoquer, pour de justes motifs, les membres du conseil de l'institut pendant leur mandat. Cette révocation entre notamment en ligne de compte lorsqu'un membre ne remplit plus les conditions relatives à l'exercice de son mandat ou qu'il a gravement manqué à ses obligations. Un membre peut également être révoqué lorsqu'il existe un conflit d'intérêts permanent.

Conformément aux principes sur le gouvernement d'entreprise (principe n° 6), les membres d'un conseil d'institut doivent défendre les intérêts dudit institut (*al. 4*). Le conseil de l'institut ne doit pas être un organe politique ; ses membres doivent donc agir en toute indépendance et non en tant que représentants d'autorités ou d'une

²³ RS 616.1

organisation. S'il existe, dans certains cas, un conflit d'intérêts concret, le membre doit se récuser dans le dossier en question. S'il s'agit d'un conflit d'intérêt permanent, le membre du conseil de l'institut doit démissionner, faute de quoi le Conseil fédéral a également la possibilité, en dernier recours, de le révoquer pour de justes motifs (*cf. al. 3*).

Art. 7 Tâches du conseil de l'institut

Conformément à l'*al. 1, let. a*, le conseil de l'institut est responsable de la mise en œuvre des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral au sens de l'art. 16. L'art. 17, al. 2, let. e, prévoit que le conseil de l'institut doit présenter chaque année un rapport au Conseil fédéral afin de lui permettre de contrôler si les objectifs stratégiques ont été atteints.

L'*al. 1, let. b*, prévoit que le conseil de l'institut édicte un règlement interne ainsi que des dispositions relatives à la direction. Il y indique le nom de l'institut, lequel peut être différent de celui utilisé dans la loi. Cette compétence normative pour certains domaines concernant l'institut concrétise l'autonomie inscrite à l'art. 2, al. 2, de la loi. Les compétences normatives du conseil de l'institut sont limitées par la loi. Elles concernent notamment les questions de direction ainsi que la délimitation et la concrétisation des compétences du conseil de l'institut et de la direction.

Le conseil de l'institut approuve le programme de travail, la planification à moyen terme et le budget. Il rédige le rapport de gestion et le soumet, avant sa publication, au Conseil fédéral pour approbation. Le Conseil fédéral peut refuser de l'approuver s'il n'est pas d'accord avec certains éléments centraux. Le contenu du rapport de gestion doit être conforme au droit des obligations (art. 662 CO²⁴). Il comprend des informations relatives à la pratique durant l'exercice sous revue et constitue ainsi un rapport d'activités. Données statistiques et comptes annuels font également partie du rapport de gestion.

Le conseil de l'institut nomme également le directeur ainsi que les autres membres de la direction ; la nomination du directeur est soumise à l'approbation du Conseil fédéral, de même qu'une éventuelle résiliation des rapports de travail par le conseil de l'institut. Ce droit d'approbation du Conseil fédéral satisfait aux principes sur le gouvernement d'entreprise.

Organe suprême de l'institut, le conseil de l'institut a également une fonction de contrôle. Servant de contrepoids à la direction, il surveille sa gestion. Le conseil de l'institut doit en outre veiller au respect du règlement interne, identifier les problèmes et charger la direction de les régler. Si le conseil de l'institut découvre des problèmes majeurs au niveau de l'organisation ou de la direction de l'institut, et si la direction n'est pas en mesure de les régler, il doit prendre les mesures nécessaires.

L'*al. 2* prévoit que le Conseil fédéral fixe l'indemnisation des membres du conseil de l'institut. Sont applicables l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)²⁵ ainsi que l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du

²⁴ RS 220

²⁵ RS 172.220.1

plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres).²⁶

Art. 8 Composition et nomination de la direction

A l'exception de la fonction de directeur à la tête de la direction, la composition de cette dernière ne sera fixée ni dans la loi ni dans une ordonnance du Conseil fédéral, mais par l'institut lui-même. Cela permettra à l'institut d'adapter régulièrement l'organisation interne à d'éventuelles nouvelles exigences.

Si la nomination du directeur par le conseil de l'institut est soumise à l'approbation du Conseil fédéral, celle des autres membres de la direction relève de la seule compétence du conseil de l'institut.

Art. 9 Tâches de la direction

La direction, organe opérationnel de l'institut, est placée sous la conduite du directeur (*al. 1*).

Elle est notamment chargée de diriger les activités scientifiques, administratives et économiques de l'institut et de prendre les décisions nécessaires. Elle prépare également les bases décisionnelles à l'attention du conseil de l'institut et informe ce dernier. Elle a en outre pour mission d'entretenir les relations avec l'extérieur, notamment avec les services fédéraux, les cantons, les autres milieux concernés ainsi qu'avec les organisations ayant des tâches similaires, aussi bien basées en Suisse qu'à l'étranger. En cas de conflit au niveau de la répartition des compétences, la solution par défaut consiste pour la direction à assumer l'ensemble des tâches qui ne sont pas expressément attribuées au conseil de l'institut ou à l'organe de révision (*let. e*).

Les détails doivent être réglés dans le règlement interne, qui doit être édicté par le conseil de l'institut conformément à l'art. 7 (*al. 3*). Il s'agit notamment de déterminer la répartition des tâches et des compétences entre le conseil de l'institut et la direction, d'une part, et entre la direction et le directeur, d'autre part.

L'*al. 4* prévoit que le directeur participe aux séances du conseil de l'institut avec voix consultative et qu'il puisse faire des propositions. Il ne peut donc pas faire partie du conseil de l'institut. Il est possible, si nécessaire, de faire appel à d'autres membres de la direction ou à des collaborateurs pour les réunions du conseil de l'institut.

Art. 10 Organe de révision

L'indépendance comptable de l'institut appelle l'existence d'un organe de révision.

Celui-ci est nommé par le Conseil fédéral et peut être révoqué par ce dernier pour de justes motifs. Ainsi que le prévoient les principes sur le gouvernement d'entreprise, le mandat de l'organe de révision, sa position, ses compétences, son indépendance, la durée de son mandat et l'élaboration des rapports sont régis par analogie par les dispositions du droit des sociétés anonymes (art. 727 à 731 CO²⁷). L'organe de

²⁶ RS 172.220.12

²⁷ RS 220

révision effectuée une révision ordinaire au sens de l'art. 727 CO même si l'institut ne remplit pas les conditions prévues à l'art. 727, al. 1. Les rapports sont soumis au conseil de l'institut et au Conseil fédéral.

Art. 11 Droit du personnel et Caisse de pension

Les rapports de travail du personnel de l'institut, y compris des membres de la direction, sont régis par la législation sur le personnel de la Confédération. En effet, les activités liées à la gestion des prélèvements pour la prévention (taxe pour la prévention du tabagisme et supplément de prime LAMal) sont des tâches relevant tout particulièrement de la souveraineté de l'Etat. D'autres tâches du ressort de l'autorité publique, comme la mise en œuvre de programmes nationaux au sens de l'art. 7 de l'avant-projet LPrév ou la mise en œuvre du travail d'information de la Confédération au sens de l'art. 9 de l'avant-projet LPrév, peuvent être confiées à l'institut.

L'institut n'assumera, à bref délai, que très peu de tâches de droit privé ; il n'est donc pas nécessaire d'engager le personnel de l'institut sur la base du code des obligations. Et ce, d'autant plus que l'institut peut utiliser l'une des possibilités d'engagement conforme au droit des obligations prévues pour les employeurs à l'art. 6 LPers,²⁸ notamment pour l'engagement à durée limitée de collaborateurs scientifiques.

L'al. 2 prévoit que le personnel de l'institut est assuré auprès de la Caisse de pension de la Confédération.

La responsabilité des organes et du personnel de l'institut n'est pas réglementée car aucune réglementation spécifique n'est prévue en la matière. C'est donc la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité²⁹ qui s'applique.

2.3 Section 3 : Financement et gestion financière

Art. 12 Financement

Le financement de l'institut sera assuré en grande partie par les contributions financières de la Confédération. Il est probable que seule une partie des activités pourra être financée par les recettes issues des prestations de l'institut. Dans ce cas, il est prévu que l'institut propose ses prestations commerciales à des conditions conformes au marché. Par conditions conformes au marché, on entend que, d'une part, les prix pratiqués ne sont pas systématiquement inférieurs à ceux du marché, c'est-à-dire qu'aucun financement croisé par des prestations subventionnées n'est pratiqué. On entend également que, d'autre part, les prix pratiqués couvrent au moins les coûts. Cela afin d'empêcher d'éventuelles distorsions de la concurrence avec les prestataires privés concurrents de l'institut et afin de respecter l'art. 14, al. 4, qui exige une séparation comptable claire des différentes prestations.

²⁸ RS 172.220.1

²⁹ RS 170.32

Art. 13 Trésorerie

La gestion des liquidités de l'institut est assurée dans le cadre de la trésorerie centrale de la Confédération. L'Administration fédérale des finances (AFF) gère pour l'institut un compte de dépôt qui lui garantit sa liquidité et grâce auquel l'institut peut recevoir et effectuer des paiements. Les prêts porteurs d'intérêts permettant de garantir la capacité de paiement de l'institut prennent la forme de découverts sur le compte de dépôt. En contrepartie, l'institut place ses fonds excédentaires auprès de la Confédération, qui lui verse des intérêts conformes au marché. Les détails sont réglés dans un accord entre l'AFF et l'institut.

Art. 14 Comptabilité

La comptabilité des instituts de droit public de la Confédération doit se fonder sur les principes de la législation fédérale en matière de finances afin de permettre une éventuelle consolidation. L'art. 14 satisfait aux exigences de la (nouvelle) législation en matière de finances et constitue la base pour l'élaboration des rapports à l'attention du Conseil fédéral.

Dans la perspective du message à l'attention des Chambres fédérales, il faut examiner si l'institut doit être tenu de présenter ses comptes dans des rubriques distinctes (cf. art. 29 LASRE³⁰). L'interdiction des subventions croisées des activités commerciales par les recettes issues des activités de droit public figure de manière implicite à l'art. 12, al. 2. La seule exigence concerne la présentation détaillée des charges et des revenus liés aux différentes prestations.

Art. 15 Impôts

Conformément à l'art. 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³¹, la Confédération et ses établissements, exploitations et fondations non autonomes ne sont pas imposables au niveau cantonal.

Etant donné que l'institut fournit des prestations concurrençant des entreprises privées, ces activités sont soumises à la TVA. Le législateur, dans la loi sur l'impôt anticipé, a renoncé à exonérer la Confédération et ses entreprises devenues autonomes de l'assujettissement subjectif à l'impôt anticipé ; l'institut y est donc soumis. Pour des raisons de cohérence et par analogie avec la législation sur l'impôt anticipé, l'institut doit également être exempté du principe de l'exonération fiscale dans le domaine des droits de timbre.

2.4 Section 4 : Défense des intérêts de la Confédération

Art. 16 Objectifs stratégiques

Le Conseil fédéral dirige l'institut par le biais d'objectifs stratégiques fixés pour quatre ans. Ces lignes directrices du Conseil fédéral sont définies, tout comme la

³⁰ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE, RS 946.10)

³¹ RS 172.010

stratégie de prévention et de promotion de la santé du Conseil fédéral, conformément à l'art. 5 de l'avant-projet LPrév. Les objectifs stratégiques permettent au Conseil fédéral de définir certaines exigences concernant l'institut en tant qu'entreprise ou ses tâches. Les exigences relatives aux tâches concrétisent celles définies dans la loi sur la prévention.

L'institut doit être associé à la définition des objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Art. 17 Surveillance

Le Conseil fédéral surveille les unités administratives décentralisées conformément à l'art. 8, al. 4, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).³² En vertu de cette disposition, la surveillance de l'institut relève de la compétence du Conseil fédéral. Dans le cadre de ses compétences en matière d'organisation, le Conseil fédéral peut décider de la manière dont il souhaite assumer cette fonction de surveillance (art. 24 LOGA). Il peut déléguer totalement ou partiellement cette tâche de surveillance au DFI.

L'al. 2 comprend une liste non exhaustive des principaux instruments à disposition du Conseil fédéral pour assumer sa tâche de surveillance de l'institut : nomination des membres du conseil de l'institut et de son président, approbation de la nomination du directeur, nomination de l'organe de révision, approbation du rapport de gestion, évaluation annuelle sur la base du rapport du conseil de l'institut afin de déterminer si les objectifs stratégiques ont été atteints (cf. art. 7, al. 1, let. a) et décharge du conseil de l'institut.

L'al. 3 oblige l'institut à donner accès à ses dossiers au Conseil fédéral, voire au département si la tâche de surveillance lui a été confiée, et à lui/leur fournir des informations sur ses activités. Le Conseil fédéral peut demander un rapport d'évaluation au CDF ; il dispose bien entendu d'un droit de regard sur les rapports existants du CDF.

La haute surveillance du Parlement et du CDF est réservée (*al. 4*).

2.5 Section 5 : Dispositions transitoires et finales

Art. 18 Dispositions transitoires

La fondation Promotion Santé Suisse, créée par les assureurs et les cantons conformément à l'art. 19 LAMal, doit être transférée dans le nouvel institut dans le respect de la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion (LFus).³³ Concernant le transfert du patrimoine, il convient de prévoir un contrat de transfert entre le conseil de fondation et la Confédération au sens de l'art. 86, al. 2, LFus en corrélation avec l'art. 70 LFus. Le transfert de patrimoine doit être approuvé par la Surveillance fédérale des fondations, conformément à l'art. 87 LFus.

³² RS 172.010

³³ RS 221.301

La présente loi est soumise au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. Le Conseil fédéral peut déterminer la date de son entrée en vigueur. Il la fixera en fonction de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la prévention.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences pour la Confédération sont présentées de manière exhaustive dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi sur la prévention.³⁴ Aucune précision supplémentaire ne sera donc apportée ici.

3.2 Conséquences pour les cantons

Le projet de loi n'a aucune conséquence financière pour les cantons et les communes. Premiers clients de l'institut, les cantons profitent de l'élargissement de l'offre de prestations de service et de mesures de soutien. Pour le reste, il convient de consulter le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi sur la prévention.

3.3 Conséquences économiques

Le projet de loi n'a aucune conséquence économique directe. La création de l'institut, établissement juridiquement autonome, facilitera la collaboration avec le secteur privé et pourra donc avoir, indirectement, des conséquences positives sur l'économie suisse. Pour le reste, il convient de consulter le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi sur la prévention.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'avant-projet de loi se fonde sur l'art. 117, al. 1, et 118, al. 2, de la Constitution fédérale.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'a aucun impact sur les obligations internationales de la Suisse.

³⁴ Cf. point 3.1 du rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi sur la prévention.

4.3 Forme de l'acte à adopter

La loi fédérale crée un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre. Elle comprend ainsi plusieurs dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution fédérale, lesquelles doivent prendre la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale pour la promulgation de la loi est inscrite à l'art. 163, al. 1, de la Constitution fédérale.

4.4 Conformité à la loi sur les subventions

L'avant-projet de loi ne prévoit pas que l'institut puisse octroyer d'indemnisations ou d'aides financières. Le cadre légal correspondant doit être inscrit dans la nouvelle loi sur la prévention.

4.5 Délégation de compétences législatives

Conformément à l'art. 16, al. 5, de la loi, le Conseil fédéral peut édicter des directives relatives à la comptabilité de l'institut. Le conseil de l'institut édicte le règlement interne conformément à l'art. 7, al. 1, let. b.

Le projet ne prévoit aucune autre délégation de compétences législatives.